SENTENZA DELLA CORTE

9 settembre 2003 *

Nel procedimento C-198/01,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF)

e

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 81 CE,

LA CORTE,

composta dal sig. G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, dai sigg. J.-P. Puissochet, M. Wathelet (relatore) e C.W.A. Timmermans, presidenti

* Lingua processuale: l'italiano.

di sezione, C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris, S. von Bahr e J.N. Cunha Rodrigues, giudici,

avvocato generale: sig. F.G. Jacobs
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF), dagli avv.ti G.M. Roberti, F. Lattanzi e F. Sciaudone;

— per l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, dagli avv.ti S.M. Carbone e F. Sorrentino;

— per la Commissione delle Comunità europee, dalla sig.ra L. Pignataro e dal sig. A. Berlinguer, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF), rappresentato dagli avv.ti G.M. Roberti, F. Lattanzi e A. Franchi, dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, rappresentata dall'avv. S.M. Carbone, e della Commissione, rappresentata dalla sig.ra L. Pignataro, all'udienza del 24 settembre 2002,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 30 gennaio 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 24 gennaio 2001, pervenuta nella cancelleria della Corte l'11 maggio successivo, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha presentato, ai sensi dell'art. 234 CE, due questioni pregiudiziali sull'interpretazione dell'art. 81 CE.

2 Tali questioni sono state proposte nell'ambito di un ricorso presentato dal Consorzio Industrie Fiammiferi, il consorzio italiano dei produttori nazionali di fiammiferi (in prosieguo: il «CIF»), contro la decisione 13 luglio 2000 dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (in prosieguo: l'«Autorità») che dichiarava in contrasto con gli artt. 10 CE e 81 CE la normativa che istituisce il CIF e ne disciplina il funzionamento, affermava che il CIF e le imprese che ne erano membri (in prosieguo: le «imprese consorziate») avevano violato l'art. 81 CE a causa della ripartizione delle quote di produzione e ingiungeva loro di porre fine alle violazioni constatate.

Diritto nazionale

3 Con Regio Decreto 11 marzo 1923, n. 560 (in prosieguo: il «Regio Decreto»), il legislatore italiano introduceva una nuova disciplina della fabbricazione e della

vendita di fiammiferi, istituendo un consorzio tra i produttori nazionali di fiammiferi, il CIF. Il decreto affidava al consorzio un monopolio commerciale che consisteva nel diritto esclusivo di fabbricazione e vendita dei fiammiferi necessari al fabbisogno del mercato nazionale italiano.

4 Inoltre, al CIF venivano assegnate apposite marche-contrassegno ufficiali, strumentali alla riscossione dell'imposta di fabbricazione sui fiammiferi, che era stata istituita dallo stesso decreto. Tali marche dovevano essere distribuite tra le imprese consorziate, affinché queste le applicassero sulle confezioni di fiammiferi di loro produzione.

5 Il CIF, quindi, è nato come consorzio obbligatorio e chiuso, istituito dalla legge italiana per la produzione e la vendita dei fiammiferi necessari a soddisfare il fabbisogno nazionale.

6 L'attività del CIF era disciplinata da una convenzione stipulata tra il CIF e lo Stato italiano, che era allegata al decreto e ne formava parte integrante. In virtù della convenzione, lo Stato italiano si impegnava a vietare la distribuzione sul mercato nazionale di prodotti provenienti da imprese estranee al CIF, a impedire la costituzione di nuove imprese produttrici di fiammiferi e a fissare con provvedimento del Ministero delle Finanze il prezzo di vendita dei fiammiferi. Il CIF, per parte sua, era chiamato principalmente ad assicurare il versamento dell'imposta di fabbricazione sui fiammiferi destinati al consumo interno da parte di tutte le imprese consorziate, attraverso il sistema delle marche-contrassegno.

7 La convenzione, inoltre, regolava dettagliatamente il funzionamento interno del CIF. L'art. 4 affidava il compito di contingentare e di ripartire le quote di produzione dei fiammiferi tra le imprese del CIF a un'apposita commissione (in prosieguo: la «commissione per la ripartizione delle quote»). Tale commissione è composta da un funzionario dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato (in prosieguo: l'«Amministrazione dei Monopoli di Stato»), che ne è presidente, da

un rappresentante del CIF e da tre rappresentanti delle imprese consorziate nominati dal consiglio di amministrazione del CIF e delibera a maggioranza. Le sue decisioni sono comunicate per approvazione all'Amministrazione dei Monopoli di Stato. Inoltre, talune decisioni, tra cui le cessioni delle assegnazioni, devono essere comunicate per approvazione al Ministero delle Finanze. Lo statuto del CIF prevede che la ripartizione della produzione dev'essere stabilita «tenendosi conto del rapporto percentuale esistente».

8 La regolarità di tale ripartizione è controllata da un'altra commissione, prevista dall'art. 23, secondo comma, dello statuto del CIF (in prosieguo: la «commissione per il rispetto delle quote»), composta da tre membri nominati dal consiglio di amministrazione del CIF, che al principio di ogni anno propone alla direzione del CIF il programma delle consegne di fiammiferi da parte delle imprese consorziate.

9 Il sistema è rimasto pressoché inalterato fino alla sentenza della Corte Costituzionale n. 78 del 3 giugno 1970, con la quale le modalità di organizzazione del CIF sono state dichiarate illegittime per violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41 della Costituzione italiana, in quanto precludevano a nuove imprese l'accesso al CIF.

10 Con decreto ministeriale del 23 dicembre 1983, che ha approvato una nuova convenzione tra il CIF e lo Stato italiano, si è ammesso che potessero aderire al CIF anche nuove aziende, le quali avessero ottenuto dall'Amministrazione fiscale una licenza di fabbricazione di fiammiferi.

11 La partecipazione al CIF è rimasta comunque obbligatoria almeno fino alla soppressione del monopolio fiscale nel 1993 (su tale soppressione, v. punto 14 della presente sentenza).

12 Il decreto del Ministero delle Finanze del 5 agosto 1992 (in prosieguo: il «decreto del 5 agosto 1992») ha approvato l'ultima versione della convenzione tra il CIF e lo Stato italiano, la cui scadenza era fissata per il 31 dicembre del 2001 (in prosieguo: la «convenzione del 1992»).

13 Ai sensi dell'art. 4 di quest'ultima convenzione, che regola il funzionamento del CIF, le quote di produzione devono essere sempre ripartite tra le imprese del consorzio dalla commissione di ripartizione delle quote. Il controllo del rispetto delle quote, dal canto suo, rimane di competenza della commissione per il rispetto delle quote.

14 Con il decreto legge 30 agosto 1993, n. 331 (in prosieguo: il «decreto legge n. 331/1993»), il legislatore italiano ha adottato nuove norme sulle accise e altri tributi indiretti. L'art. 29 di tale decreto legge individua direttamente nel fabbricante e nell'importatore i soggetti obbligati al pagamento del tributo. Secondo il giudice del rinvio, questa norma ha eliminato il monopolio fiscale del CIF.

15 Vi sono opinioni divergenti circa la natura volontaria o obbligatoria dell'appartenenza al CIF, dopo tale data, per i fabbricanti di fiammiferi che ne erano membri prima della fine del monopolio fiscale.

16 Prima del 1996, l'Autorità Garante era competente ad applicare solamente il diritto italiano della concorrenza, ma non il diritto comunitario in materia. Dall'entrata in vigore della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (in prosieguo: la «legge n. 52/96»), tuttavia, essa ha acquisito anche la competenza ad applicare gli artt. 81, n. 1, CE e 82 CE.

Procedimento principale

17 A seguito della denuncia di un fabbricante di fiammiferi tedesco che segnalava le difficoltà incontrate nel distribuire i suoi prodotti sul mercato italiano, nel novembre 1998 l'Autorità apriva un'istruttoria nei confronti del CIF, delle imprese consorziate e del Consorzio Nazionale Attività Economico-Distributiva Integrata (in prosieguo: il «Conaedi»), espressione della quasi totalità dei gestori di Magazzini di Generi di Monopolio, depositi di articoli soggetti a monopolio che fungono da grossisti, per accertare l'esistenza di violazioni degli artt. 85 e 86 del Trattato CE (divenuti artt. 81 CE e 82 CE) e verificare se l'atto costitutivo del CIF e le convenzioni successive stipulate dal CIF e dallo Stato italiano rappresentassero violazioni dell'art. 85, n. 1, del Trattato.

18 L'oggetto dell'istruttoria veniva presto ampliato, in particolare a un'intesa tra il CIF e uno dei maggiori produttori europei di fiammiferi, la società di diritto svizzero Swedish Match SA (in prosieguo: la «Swedish Match»), in virtù della quale il primo si sarebbe impegnato ad acquistare dalla seconda una quantità di fiammiferi corrispondente ad una quota prestabilita del consumo nazionale italiano.

19 Il 13 luglio 2000, nella sua deliberazione finale, l'Autorità constatava che il comportamento degli operatori sul mercato italiano dei fiammiferi, se determinato più o meno direttamente dal contesto normativo che aveva disciplinato il settore a partire dal Regio Decreto n. 560/1923, costituiva tuttavia in parte il risultato di autonome decisioni imprenditoriali.

20 L'Autorità perveniva a distinguere tre tipi di comportamenti del CIF: le condotte che gli erano imposte da disposizioni normative; quelle che erano semplicemente agevolate da disposizioni normative e quelle riconducibili a libere scelte del CIF. Sotto questo profilo, essa individuava altresì un cesura tra due periodi.

21 In primo luogo, prima dell'entrata in vigore del decreto legge n. 331/1993, l'Autorità riconduceva in via esclusiva alla normativa nazionale sopra illustrata tanto la costituzione del CIF, quanto l'aver dotato il medesimo del compito di curare la produzione e lo smercio dei fiammiferi.

22 L'Autorità Garante riteneva, quindi, che, innanzi tutto, la normativa nazionale vigente in quel momento, richiedendo la partecipazione al CIF al fine della produzione e dello smercio dei fiammiferi in Italia, offrisse una «copertura legale» a comportamenti del CIF e delle imprese consorziate che, altrimenti, sarebbero stati proibiti; inoltre, che tale normativa dovesse «essere disapplicata dal giudice e/o da qualsivoglia amministrazione pubblica», in quanto in contrasto con il combinato disposto degli artt. 3, n. 1, lett. g), CE, 10 CE e 81, n. 1, CE; e, infine, che tale disapplicazione avrebbe «implic[ato]» il venir meno della «copertura legale».

23 L'Autorità riteneva altresì che potesse essere considerata come comportamento d'impresa, ai sensi dell'art. 81 CE, l'azione dispiegata dagli operatori del settore nell'esercizio del potere di ripartizione della produzione, assegnato dall'art. 4 della convenzione ad una commissione composta da una maggioranza di rappresentanti dei produttori italiani di fiammiferi.

24 In questa prospettiva, l'Autorità giungeva alla conclusione che le modalità concretamente seguite ai fini della ripartizione della produzione fossero state causa di una effettiva ed ulteriore restrizione della concorrenza rispetto a quanto già risultante dalla normativa. A questo proposito, faceva riferimento all'applicazione, da parte della commissione per la ripartizione delle quote, di un criterio di ripartizione che rifletteva le quote storiche di ciascuna impresa e alle frequenti cessioni di quote di produzione o agli scambi di produzione tra le imprese consorziate.

25 In secondo luogo, dopo aver rilevato che il decreto legge n. 331/1993 e la convenzione del 1992 avevano di fatto abolito il monopolio fiscale e commerciale

del CIF, l'Autorità sottolineava che, dal 1994 in poi, la partecipazione al CIF non era più obbligatoria ai fini della produzione e dello smercio dei fiammiferi sul territorio italiano.

26 Ne deduceva, inoltre, che il decreto legge n. 331/1993, pur non avendo abrogato la convenzione del 1992, aveva modificato il regime giuridico della partecipazione delle imprese al CIF, rendendola semplicemente volontaria, con la conseguente possibilità per ogni impresa consorziata di recedere perfino senza attendere la scadenza prevista.

27 L'Autorità riteneva, quindi, che i comportamenti delle imprese consorziate dovessero essere apprezzati, a partire dal 1994, come il frutto di scelte imprenditoriali autonome, di cui tali imprese potevano essere considerate responsabili.

28 Inoltre, l'Autorità riteneva che due accordi conclusi dal CIF restringessero la concorrenza. L'accordo con la Swedish Match, principale concorrente europeo del CIF, aveva avuto l'effetto di evitare che questa società smerciasse essa stessa i propri fiammiferi direttamente sul mercato italiano. Il secondo accordo con il Conaedi aveva avuto l'effetto di consentire al CIF di accaparrarsi l'esclusiva del canale commerciale costituito dalla rete dei Magazzini di Generi di Monopolio.

29 Per questi motivi, l'Autorità decideva, in particolare, quanto segue:

— l'esistenza e l'attività del CIF, quali disciplinate dal Regio Decreto n. 560/1923 e dall'annessa convenzione, così come da ultimo modificata

dal decreto del 5 agosto 1992, sono in contrasto con gli artt. 3, n. 1, lett. g), CE, 10 CE e 81, n. 1, CE, nella misura in cui hanno imposto, fino al 1994, e, a partire da tale data, consentito e agevolato al CIF e alle imprese consorziate comportamenti anticoncorrenziali in violazione dell'art. 81, n. 1, CE;

— in ogni caso, il CIF e le imprese consorziate hanno adottato delibere consortili e proceduto ad accordi che, in quanto volti a definire le modalità e i meccanismi di ripartizione, tra le dette imprese, della produzione di fiammiferi destinati ad essere smerciati dallo stesso CIF in modo da limitare la concorrenza al di là di quanto ammesso dalla conferente normativa, ledono la concorrenza, in violazione dell'art. 81, n. 1, CE;

— il CIF e la Swedish Match hanno concluso un accordo, volto alla ripartizione della produzione di fiammiferi e alla distribuzione in comune degli stessi attraverso il CIF, che integra una fattispecie lesiva della concorrenza, in violazione dell'art. 81, n. 1, CE;

— il CIF, le imprese consorziate e la Swedish Match devono cessare l'attuazione delle infrazioni accertate ed astenersi da ogni intesa che possa avere oggetto o effetto analogo a quella accertata;

— il Conaedi e i Magazzini di Generi di Monopolio devono astenersi in futuro dal porre in essere intese che abbiano oggetto o effetto analogo a quello delle intese accertate.

Procedimento principale

30 Avverso la deliberazione dell'Autorità il CIF ha proposto ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio il 14 novembre 2000.

31 Oltre alla contestazione della valutazione degli elementi di fatto e dell'interpretazione degli elementi di diritto effettuate dall'Autorità, il CIF ha sostenuto che questa non era legittimata a sindacare la validità e l'efficacia delle norme di diritto nazionale, non ricevendo una legittimazione a procedere in tal senso né dalla legge n. 52/1996 né dal principio del primato del diritto comunitario, il quale, infatti, varrebbe solo a permettere le disapplicazioni di tipo incidentale, e non ai fini degli accertamenti in via principale con autonoma statuizione.

32 Il giudice del rinvio, pur non essendo convinto della validità di quest'ultima distinzione, dubita che l'Autorità abbia il potere di dichiarare non applicabile la normativa italiana nel caso di specie per un'altra ragione.

33 Infatti, non gli sembra fermamente acquisito, nella giurisprudenza comunitaria, il punto secondo il quale la disapplicazione delle misure normative nazionali in contrasto con gli artt. 81 CE e 82 CE può essere operata anche in una prospettiva quale quella in cui si è mossa l'Autorità.

34 A far sorgere qualche perplessità in merito ad una possibilità del genere non sarebbe solo il problema della dubbia imputabilità dell'illecito concorrenziale ad un operatore che agisca o abbia agito, in ogni caso, sotto la copertura legale nazionale e goda, pertanto, di una presunzione di buona fede.

35 Il ricorso al meccanismo della disapplicazione di una normativa nazionale in malam partem (cioè la disapplicazione di una normativa nazionale favorevole agli operatori economici privati interessati, il che si traduce per loro in un'imposizione di obblighi) da parte di un organo dotato di poteri sanzionatori si rivelerebbe altresì problematico dal punto di vista dell'importante valore della certezza del diritto, il quale risulterebbe annoverato tra i principi generali del diritto comunitario.

36 Il giudice del rinvio dubita anche che la normativa italiana, sia prima sia dopo il 1994, lasciasse e lasci sussistere la possibilità di una concorrenza suscettibile di essere ostacolata, ristretta o falsata da comportamenti autonomi delle imprese. Infatti, essa non permetterebbe alle imprese consorziate di intraprendere un confronto concorrenziale sui prezzi, rimessi alla potestà tariffaria ministeriale, e sottoporrebbe tali imprese, inoltre, ad un regime di quote di produzione contingentate.

37 A questo proposito, il giudice del rinvio rileva che la controversia di cui è investito concerne un mercato caratterizzato dal fatto che la determinazione del prezzo dei prodotti (i fiammiferi) competeva al Ministero delle Finanze, in forza dell'art. 6 della convenzione, e che, al tempo stesso, vige un regime di contingentamento (sia pure attenuato, nei suoi effetti pregiudizievoli, dalla soppressione del monopolio commerciale del CIF), con l'affidamento del potere di ripartizione tra le imprese consorziate della produzione occorrente per il consumo interno in capo ad un'apposita commissione, composta essenzialmente di rappresentanti degli stessi produttori (art. 4 della convenzione).

38 Stando così le cose, il giudice del rinvio considera che la tesi del CIF secondo cui le norme regolatrici dell'attività di settore guasterebbero già in radice la libera concorrenza, senza lasciar sussistere alcuna significativa possibilità di competizione tra le imprese, non potrebbe essere considerata manifestamente destituita di fondamento. Infatti, dal punto di vista della tutela della concorrenza, può verificarsi che risulti indifferente la circostanza che la singola quota faccia capo all'una o all'altra impresa, o venga ceduta ad un terzo operatore, trattandosi di

evenienze comunque interne ad un regime retto da regole che precludono l'esplicazione di un confronto concorrenziale tra le aziende.

39 Pertanto, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha deciso di sospendere il giudizio e di rimettere alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, in presenza di circostanze per cui un'intesa tra imprese provoca effetti pregiudizievoli al commercio comunitario, e qualora l'intesa stessa sia imposta o favorita da un provvedimento legislativo nazionale che ne legittima o rafforza gli effetti, con specifico riguardo alla determinazione dei prezzi e alla ripartizione del mercato, l'art. 81 CE impone o consente all'Autorità nazionale preposta alla tutela della concorrenza di disapplicare comunque tale disciplina e di provvedere a sanzionare o almeno a vietare per il futuro il comportamento anticoncorrenziale delle imprese, e con quali conseguenze giuridiche;

2) se una normativa nazionale che rimette alla competenza ministeriale la determinazione della tariffa di vendita di un prodotto e affida, inoltre, ad un consorzio obbligatorio tra i produttori il potere di ripartire la produzione fra le imprese possa essere considerata, per quanto rileva ai fini dell'applicazione dell'art. 81, n. 1, CE, come una disciplina che lascia sussistere la possibilità di una concorrenza suscettibile di venire ostacolata, ristretta o falsata da comportamenti autonomi delle imprese».

Sulla prima questione

40 Il CIF ricorda che, secondo la giurisprudenza della Corte, gli artt. 81 CE e 82 CE riguardano soltanto comportamenti anticoncorrenziali adottati dalle imprese di

loro propria iniziativa. Se un comportamento anticoncorrenziale viene imposto alle imprese da una normativa nazionale o se quest'ultima crea un contesto giuridico che di per sé elimina ogni possibilità di comportamento concorrenziale da parte loro, gli artt. 81 CE e 82 CE non trovano applicazione. In una situazione del genere la restrizione alla concorrenza non trova origine, come queste norme implicano, in comportamenti autonomi delle imprese. Gli artt. 81 CE e 82 CE si applicano invece nel caso in cui la normativa nazionale lasci sussistere la possibilità di una concorrenza che possa essere ostacolata, ristretta o falsata da comportamenti autonomi delle imprese (sentenza 11 novembre 1997, cause riunite C-359/95 P e C-379/95 P, Commissione e Francia/Ladbroke Racing, Racc. pag. I-6265, punti 33 e 34).

41 Il CIF sottolinea anche che nell'ambito dell'esame, da parte della Commissione, dell'applicabilità degli artt. 81 CE e 82 CE ai comportamenti delle imprese, la previa valutazione di una normativa nazionale che incida su tali comportamenti è quindi diretta unicamente ad accertare se la detta normativa lasci sussistere la possibilità di una concorrenza che possa essere ostacolata, ristretta o falsata da comportamenti autonomi da parte delle imprese interessate (sentenza Commissione e Francia/Ladbroke Racing, cit., punto 35).

42 Il CIF ne deduce che l'Autorità, nell'ambito delle operazioni d'istruzione da essa condotte, deve unicamente accertare preventivamente se la normativa italiana consenta o meno margini di autonomia nei comportamenti delle imprese interessate. Solo in caso di esito positivo potranno applicarsi gli artt. 81 CE e 82 CE alle imprese stesse. Ne discenderebbe, in maniera implicita, che non può configurarsi alcun obbligo di disapplicazione della normativa italiana esistente in capo alle imprese a fronte di norme nazionali cogenti.

43 Secondo il CIF, la legge n. 52/1996 attribuisce all'Autorità il potere d'applicare l'art. 81 CE per accertare e sanzionare intese anticompetitive tra imprese, non anche quello di sindacare la validità di atti normativi nazionali con riferimento al combinato disposto degli artt. 3 CE, 10 CE e 81 CE.

44 Di conseguenza, condotte d'impresa quali quelle del CIF sarebbero potute ricadere nell'ambito d'applicazione dell'art. 81 CE solo ove l'Autorità avesse preventivamente — e incidentalmente — verificato e accertato la loro autonomia rispetto a quanto previsto nella legislazione nazionale.

45 A questo proposito, si deve ricordare, in primo luogo, che, sebbene di per sé gli artt. 81 CE e 82 CE riguardino esclusivamente la condotta delle imprese e non le disposizioni legislative o regolamentari emanate dagli Stati membri, ciò non toglie che tali articoli, in combinato disposto con l'art. 10 CE, che instaura un dovere di collaborazione, obbligano gli Stati membri a non adottare o mantenere in vigore provvedimenti, anche di natura legislativa o regolamentare, idonei a eliminare l'effetto utile delle regole di concorrenza applicabili alle imprese [v. sentenze 16 novembre 1977, causa 13/77, INNO/ATAB, Racc. pag. 2115, punto 31; 21 settembre 1988, causa 267/86, Van Eycke, Racc. pag. 4769, punto 16; 17 novembre 1993, causa C-185/91, Reiff, Racc. pag. I-5801, punto 14; 9 giugno 1994, causa C-153/93, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, Racc. pag. I-2517, punto 14; 5 ottobre 1995, causa C-96/94, Centro Servizi Spediporto, Racc. pag. I-2883, punto 20, e 19 febbraio 2002, causa C-35/99, Arduino, Racc. pag. I-1529, punto 34).

46 La Corte ha in particolare dichiarato che si è in presenza di una violazione degli artt. 10 CE e 81 CE quando uno Stato membro imponga o agevoli la conclusione di accordi in contrasto con l'art. 81 CE, o rafforzi gli effetti di siffatti accordi, ovvero tolga alla propria normativa il suo carattere pubblico delegando ad operatori privati la responsabilità di adottare decisioni d'intervento in materia economica (v. precitate sentenze Van Eycke, punto 16, Reiff, punto 14, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, punto 14, Centro Servizi Spediporto, punto 21, e Arduino, punto 35).

47 Del resto, dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, il Trattato CE prevede espressamente che l'azione degli Stati membri, nell'ambito della loro politica economica, debba rispettare il principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza [v. artt. 3 A, n. 1, e 102 A del Trattato CE (divenuti rispettivamente artt. 4, n. 1, CE e 98 CE)].

48 Si deve ricordare, in secondo luogo, che, secondo una giurisprudenza costante, il principio del primato del diritto comunitario esige che sia disapplicata qualsiasi disposizione della legislazione nazionale in contrasto con una norma comunitaria, indipendentemente dal fatto che sia anteriore o posteriore a quest'ultima.

49 Tale obbligo di disapplicare una normativa nazionale in contrasto con il diritto comunitario incombe non solo al giudice nazionale, ma anche a tutti gli organi dello Stato, comprese le autorità amministrative (v., in questo senso, sentenza 22 giugno 1989, causa 103/88, Fratelli Costanzo, Racc. pag. 1839, punto 31), il che implica, ove necessario, l'obbligo di adottare tutti i provvedimenti necessari per agevolare la piena efficacia del diritto comunitario (v. sentenza 13 luglio 1972, causa 48/71, Commissione/Italia, Racc. pag. 529, punto 7).

50 Dal momento che un'autorità nazionale garante della concorrenza, quale l'Autorità, è investita della missione di vigilare, in particolare, sul rispetto dell'art. 81 CE e che tale norma, in combinato disposto con l'art. 10 CE, impone un obbligo di astensione a carico degli Stati membri, l'effetto utile delle norme comunitarie sarebbe affievolito se, nell'ambito di un'inchiesta sul comportamento di imprese ai sensi dell'art. 81 CE, quell'autorità non potesse accertare se una misura nazionale sia in contrasto con il combinato disposto degli artt. 10 CE e 81 CE e se, conseguentemente, non la disapplicasse.

51 A questo proposito, poco importa che, nell'ipotesi che la normativa nazionale imponga a delle imprese l'adozione di comportamenti anticoncorrenziali, non possa essere addebitata a queste anche una violazione degli artt. 81 CE e 82 CE (v., in questo senso, sentenza Commissione e Francia/Ladbroke Racing, cit., punto 33). Infatti, gli obblighi incombenti agli Stati membri ai sensi degli artt. 3, n. 1, lett. g), CE, 10 CE, 81 CE e 82 CE, che sono distinti da quelli che scaturiscono a carico delle imprese dagli artt. 81 CE e 82 CE, continuano ad esistere, cosicché l'autorità nazionale garante della concorrenza mantiene l'obbligo di disapplicare la misura nazionale di cui si tratta.

52 In relazione, invece, alle sanzioni che possono essere inflitte alle imprese interessate, si deve operare una doppia distinzione a seconda che la normativa nazionale escluda o meno la possibilità di una concorrenza che potrebbe ancora essere ostacolata, ristretta o falsata da comportamenti autonomi delle imprese e, nel primo caso, a seconda che i fatti in causa siano precedenti o successivi alla dichiarazione dell'autorità nazionale garante della concorrenza sulla disapplicazione della normativa nazionale.

53 In primo luogo, se una legge nazionale esclude la possibilità di una concorrenza che possa essere ostacolata, ristretta o falsata da comportamenti autonomi delle imprese, si deve constatare che, a meno che non si intenda violare il principio generale di diritto comunitario della certezza del diritto, l'obbligo delle autorità nazionali garanti della concorrenza di disapplicare tale legge anticoncorrenziale non può esporre le imprese interessate a sanzioni, di natura penale o amministrativa, per un comportamento pregresso, giacché tale comportamento era imposto da quella legge.

54 La decisione di disapplicare la legge di cui si tratta, infatti, non toglie che nel passato essa abbia condizionato il comportamento delle imprese. Tale legge continua quindi a costituire, per il periodo precedente la decisione di disapplicazione della legge, una causa giustificatrice che sottrae le imprese interessate a qualsiasi conseguenza della violazione degli artt. 81 CE e 82 CE, sia nei confronti delle pubbliche autorità sia degli altri operatori economici.

55 Quanto al sanzionamento di comportamenti futuri di imprese fino a quel momento costrette da una legge nazionale ad adottare comportamenti anticoncorrenziali, occorre rilevare che, dal momento in cui la decisione dell'autorità nazionale garante della concorrenza che constata la violazione dell'art. 81 CE e disapplica tale legge anticoncorrenziale diventa definitiva nei loro confronti, tale decisione s'impone alle imprese interessate. A partire dal quel momento, le

imprese non possono più asserire di essere costrette da detta legge a violare le regole comunitarie sulla concorrenza. Il loro comportamento futuro è quindi passibile di sanzioni.

56 In secondo luogo, se una legge nazionale si limita a sollecitare o a facilitare l'adozione di comportamenti anticoncorrenziali autonomi da parte delle imprese, queste rimangono soggette agli artt. 81 CE e 82 CE e possono incorrere in sanzioni, anche per comportamenti anteriori alla decisione di disapplicare detta legge.

57 Occorre sottolineare, cionondimeno, che una situazione del genere, benché non possa servire a giustificare pratiche atte ad aggravare ulteriormente le violazioni delle concorrenza, ha comunque come conseguenza il fatto che, nel momento della determinazione del livello della sanzione, il comportamento delle imprese interessate può essere valutato alla luce della circostanza attenuante costituita dal contesto giuridico interno (v., in questo senso, sentenza 16 dicembre 1975, cause riunite 40/73-48/73, 50/73, 54/73-56/73, 111/73, 113/73 e 114/73, Suiker Unie e a./Commissione, Racc. pag. 1663, punto 620).

58 Date le considerazioni che precedono, si deve risolvere la prima questione pregiudiziale dichiarando che, in presenza di comportamenti d'imprese in contrasto con l'art. 81, n. 1, CE, che sono imposti o favoriti da una normativa nazionale che ne legittima o rafforza gli effetti, con specifico riguardo alla determinazione dei prezzi e alla ripartizione del mercato, un'autorità nazionale preposta alla tutela della concorrenza cui sia stato affidato il compito, in particolare, di vigilare sul rispetto dell'art. 81 CE:

— ha l'obbligo di disapplicare tale normativa nazionale;

— non può infliggere sanzioni alle imprese interessate per comportamenti pregressi qualora questi siano stati loro imposti dalla detta normativa nazionale;

— può infliggere sanzioni alle imprese interessate per i loro comportamenti successivi alla decisione di disapplicare tale normativa nazionale, una volta che quella decisione sia diventata definitiva nei loro confronti;

— può infliggere sanzioni alle imprese interessate per comportamenti pregressi qualora questi siano stati semplicemente facilitati o incoraggiati da quella normativa nazionale, pur tenendo in debito conto le specificità del contesto normativo nel quale le imprese hanno agito.

Sulla seconda questione

59 Mediante la seconda questione, il giudice del rinvio intende sapere se una normativa nazionale che rimette alla competenza ministeriale la determinazione del prezzo di vendita al dettaglio di un prodotto e affida, inoltre, ad un consorzio obbligatorio tra i produttori il potere di ripartire la produzione fra le imprese possa essere considerata, per quanto rileva ai fini dell'applicazione dell'art. 81, n. 1, CE, come una disciplina che lascia sussistere la possibilità di una concorrenza suscettibile di venire ostacolata, ristretta o falsata da comportamenti autonomi di quelle imprese.

60 In via preliminare, occorre sottolineare, da un lato, che secondo l'Autorità il CIF è stato un «consorzio obbligatorio» solo fino al 1994. Infatti, il decreto legge n. 331/1993 avrebbe reso facoltativa la partecipazione delle imprese al CIF.

61 Pertanto, spetta al giudice del rinvio stabilire se la sua seconda questione si riferisca unicamente al periodo precedente all'entrata in vigore del decreto legge n. 331/1993 ovvero si riferisca anche al periodo successivo.

62 Dall'altro, si deve ricordare che, nell'ambito di un procedimento ai sensi dell'art. 234 CE, che è basato sulla netta separazione di funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, questa può pronunciarsi unicamente sull'interpretazione o sulla validità di una norma comunitaria, sulla base dei fatti indicati dal giudice nazionale (v. sentenza 2 giugno 1994, causa C-30/93, AC-ATEL Electronics Vertriebs, Racc. pag. I-2305, punto 16). Non spetta alla Corte applicare il diritto comunitario alla causa principale (v. sentenza 10 luglio 1980, cause riunite 253/78 e 1/79-3/79, Giry e Guerlain e a., Racc. pag. 2327, punto 6) né valutare i fatti di cui alla causa principale.

63 Il CIF sostiene che il legislatore italiano, imponendogli l'obbligo di procedere alla ripartizione delle quote tra le imprese consorziate — a prescindere dalle modalità e dai criteri di determinazione di tali quote — ha eliminato alla radice qualsiasi possibilità per quelle imprese di entrare in concorrenza al fine di conquistare quote di mercato più consistenti.

64 Ricorda che l'art. 4 della convenzione del 1992 impone di procedere alla ripartizione della produzione di fiammiferi tra le imprese consorziate per tramite di un'apposita commissione, cioè la commissione di ripartizione delle quote, composta da rappresentanti dell'industria e presieduta da un funzionario dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato designato dal Ministro delle Finanze.

65 Pertanto, a prescindere dalla quota effettivamente attribuita a ciascuna impresa, il sistema di ripartizione voluto dal legislatore eliminerebbe a priori la concorrenza

tra le imprese consorziate, che dovrebbero attenersi in ogni caso al livello di produzione assegnato. Di conseguenza, qualsiasi sforzo in senso concorrenziale per aumentare quella produzione sarebbe vano.

66 Per risolvere la seconda questione, occorre stabilire innanzi tutto se una normativa nazionale come quella di cui alla causa principale lasci sussistere la possibilità di una concorrenza che potrebbe essere ancora ostacolata, ristretta o falsata da comportamenti autonomi delle imprese e, in caso affermativo, verificare successivamente se le eventuali ulteriori restrizioni addebitate alle imprese non siano di fatto imputabili allo Stato membro interessato.

67 In primo luogo, si deve ricordare che la possibilità di escludere un determinato comportamento anticoncorrenziale dall'ambito di applicazione dell'art. 81, n. 1, CE per il fatto che esso è stato imposto alle imprese in questione dalla normativa nazionale esistente ovvero per il fatto che questa ha eliminato ogni possibilità di comportamento concorrenziale da parte loro è stata ammessa solo in maniera restrittiva dalla Corte (v., ad esempio, sentenze 29 ottobre 1980, cause riunite 209/78-215/78 e 218/78, Van Landewyck/Commissione, Racc. pag. 3125, punti 130-134; 20 marzo 1985, causa 41/83, Italia/Commissione, Racc. pag. 873, punto 19, e 10 dicembre 1985, cause riunite 240/82-242/82, 261/82, 262/82, 268/82 e 269/82, Stichting Sigarettenindustrie/Commissione, Racc. pag. 3831, punti 27-29).

68 Si deve ricordare, in secondo luogo, che la concorrenza dei prezzi non è la sola forma efficace di concorrenza né quella cui si debba dare in ogni caso la preminenza assoluta (v. sentenza 25 ottobre 1977, causa 26/76, Metro/Commissione, Racc. pag. 1875, punto 21).

69 Di conseguenza, la fissazione preliminare dei prezzi di vendita dei fiammiferi da parte dello Stato italiano non esclude, di per sé, ogni possibilità di comportamento concorrenziale. Seppur limitata, la concorrenza può prodursi attraverso altri fattori.

70 Si deve rilevare, in terzo luogo, che la legislazione italiana controversa nella causa principale, benché attribuisca al CIF, consorzio obbligatorio di produttori, il potere di ripartire la produzione tra le imprese consorziate, non definisce i criteri né le modalità in base ai quali tale ripartizione deve avvenire. Inoltre, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 7 delle sue conclusioni, il monopolio commerciale del CIF sembra essere stato abolito già nel 1993, con l'abolizione del divieto di fabbricazione e di vendita di fiammiferi a carico delle imprese non consorziate.

71 Pertanto, la libera concorrenza residua tra le imprese consorziate può essere falsata oltre quanto derivante dall'obbligo di legge stesso.

72 A questo proposito, l'istruzione condotta dall'Autorità avrebbe rivelato un sistema di cessioni fisse e temporanee delle quote di produzione, nonché accordi sugli scambi di produzione effettuati tra le imprese, cioè accordi che non sarebbero stati previsti dalla legge.

73 Inoltre, la Commissione si è riferita ad una quota «fissa» del 15% circa riservata alle importazioni. A suo avviso, tale quota non sarebbe determinata dalla normativa nazionale, cosicché il CIF avrebbe disposto di un'autonomia decisionale in merito.

74 Sempre secondo la Commissione, l'accordo concluso tra il CIF e la Swedish Match che, dal 1994, ha consentito a quest'ultima di fornire importanti quantità di fiammiferi al fine della loro commercializzazione in Italia da parte del CIF, a fronte dell'impegno della Swedish Match di non penetrare direttamente sul mercato italiano, sarebbe l'espressione della libera scelta imprenditoriale del CIF.

75 Spetta al giudice del rinvio valutare se tali asserzioni siano fondate.

76 In quarto ed ultimo luogo, dal fascicolo non risulta che le decisioni del CIF come quelle citate ai punti 70-74 della presente sentenza sfuggano all'applicazione dell'art. 81, n. 1, CE in seguito all'intervento di un atto della pubblica autorità.

77 Da un lato, quattro dei cinque membri della commissione per la ripartizione delle quote sono rappresentanti dei produttori cui nulla, nella normativa nazionale in discussione, impedisce di agire nell'interesse esclusivo di questi ultimi. Tale commissione, che statuisce a maggioranza semplice, può adottare risoluzioni nonostante il voto contrario del suo presidente, sola persona investita di un compito di interesse pubblico, talché essa può conformarsi alle esigenze delle imprese consorziate.

78 Inoltre, le pubbliche autorità non disporrebbero di un effettivo potere di controllo sulle decisioni della commissione per la ripartizione delle quote.

79 D'altro lato, l'istruzione condotta dall'Autorità avrebbe rivelato che il compito di ripartire la produzione tra le imprese consorziate è effettuato in realtà non dalla commissione per la ripartizione delle quote, bensì dalla commissione per il rispetto delle quote, che è costituita unicamente da membri del CIF, sulla base di accordi definiti dalle imprese consorziate.

80 La seconda questione pregiudiziale dev'essere pertanto risolta dichiarando che spetta al giudice del rinvio valutare se una normativa nazionale come quella di cui alla causa principale, che rimette alla competenza ministeriale la determinazione

del prezzo di vendita al dettaglio di un prodotto e affida, inoltre, ad un consorzio obbligatorio tra i produttori il potere di ripartire la produzione tra le imprese, possa essere considerata, per quanto rileva ai fini dell'applicazione dell'art. 81, n. 1, CE, come una disciplina che lascia sussistere la possibilità di una concorrenza che sia ancora suscettibile di venire ostacolata, ristretta o falsata da comportamenti autonomi di quelle imprese.

Sulle spese

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

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio con ordinanza 24 gennaio 2001, dichiara:

1) **In presenza di comportamenti d'imprese in contrasto con l'art. 81, n. 1, CE, che sono imposti o favoriti da una normativa nazionale che ne legittima o**

rafforza gli effetti, con specifico riguardo alla determinazione dei prezzi e alla ripartizione del mercato, un'autorità nazionale preposta alla tutela della concorrenza cui sia stato affidato il compito, in particolare, di vigilare sul rispetto dell'art. 81 CE:

— ha l'obbligo di disapplicare tale normativa nazionale;

— non può infliggere sanzioni alle imprese interessate per comportamenti pregressi qualora questi siano stati loro imposti dalla detta normativa nazionale;

— può infliggere sanzioni alle imprese interessate per i loro comportamenti successivi alla decisione di disapplicare tale normativa nazionale, una volta che quella decisione sia diventata definitiva nei loro confronti;

— può infliggere sanzioni alle imprese interessate per comportamenti pregressi qualora questi siano stati semplicemente facilitati o incoraggiati da quella normativa nazionale, pur tenendo in debito conto le specificità del contesto normativo nel quale le imprese hanno agito.

2) Spetta al giudice del rinvio valutare se una normativa nazionale come quella di cui alla causa principale, che rimette alla competenza ministeriale la

determinazione del prezzo di vendita al dettaglio di un prodotto e affida, inoltre, ad un consorzio obbligatorio tra i produttori il potere di ripartire la produzione fra le imprese, possa essere considerata, per quanto rileva ai fini dell'applicazione dell'art. 81, n. 1, CE, come una disciplina che lascia sussistere la possibilità di una concorrenza suscettibile di venire ostacolata, ristretta o falsata da comportamenti autonomi di quelle imprese.

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Timmermans	Gulmann	Edward
La Pergola	Jann	Skouris
von Bahr	Cunha Rodrigues	

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 9 settembre 2003.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G.C. Rodríguez Iglesias