SENTENZA DELLA CORTE
14 dicembre 1995 *

Nel procedimento C-387/93,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dalla Pretura circondariale di Genova nel procedimento penale dinanzi ad essa pendente contro

Giorgio Domingo Banchero,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 5, 30, 37, 85, 86, 90, 92 e 95 del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet (relatore) e G. Hirsch, presidenti di sezione, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray e P. Jann, giudici,

avvocato generale: M. B. Elmer
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

* Lingua processuale: l'italiano.

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il signor Banchero, dagli avv. ti Giuseppe Conte e Giuseppe Michele Giacomini, del foro di Genova;

— per il governo spagnolo, dal signor Alberto José Navarro González, direttore generale del coordinamento giuridico e istituzionale comunitario, e dal signor Miguel Bravo-Ferrer Delgado, Abogado del Estado, in qualità di agenti;

— per il governo francese, dalla signora Catherine de Salins, vicedirettore, e dal signor Jean-Marc Belorgey, incaricato di missione presso la direzione degli affari giuridici del ministero degli Affari esteri, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai signori Enrico Traversa e Anders Christian Jessen, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, assistiti dall'avv. Alberto Dal Ferro, del foro di Vicenza,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del signor Banchero, rappresentato dagli avv. ti Giuseppe Conte e Giuseppe Michele Giacomini, del governo spagnolo, rappresentato dal signor Miguel Bravo-Ferrer Delgado, del governo francese, rappresentato dal signor Jean-Marc Belorgey, del governo italiano, rappresentato dal signor Ivo Maria Braguglia, avvocato dello Stato, in qualità di agente, e della Commissione, rappresentata dal signor Enrico Traversa, all'udienza del 5 aprile 1995,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 20 giugno 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 30 luglio 1993, pervenuta in cancelleria l'11 agosto successivo, la Pretura circondariale di Genova ha sottoposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, tre questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 5, 30, 37, 85, 86, 90, 92 e 95 del Trattato CEE.

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di un procedimento penale intrapreso dalle autorità italiane contro il signor Banchero per detenzione illegale di tabacchi lavorati di origine estera.

3 Dagli atti di causa risulta che con l'entrata in vigore della legge 10 dicembre 1975, n. 724, recante disposizioni sull'importazione e la commercializzazione dei tabacchi lavorati e modificazione alle norme sul contrabbando di tabacchi esteri, che ha modificato l'art. 341 del «Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale», adottato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, ai fatti di contrabbando aventi per oggetto tabacchi di provenienza estera si applicano esclusivamente le disposizioni penali della normativa doganale italiana previste dal detto decreto.

4 Ai sensi dell'art. 25, secondo comma, dello stesso decreto, il detentore di merci estere soggette a dazio doganale ne deve dimostrare la provenienza legittima. Qualora rifiuti di farlo o non sia in grado di fornire tale dimostrazione, o quando le

prove addotte siano inattendibili, è ritenuto responsabile di contrabbando, salvo che risulti che egli si trova in possesso della merce in conseguenza di altro reato da lui commesso.

5 L'art. 282, lett. f), del citato decreto n. 43 punisce con la multa non minore di due e non maggiore di dieci volte i diritti di confine dovuti chiunque detenga merci estere quando ricorrono le circostanze previste dal secondo comma dell'art. 25 per il delitto di contrabbando. L'art. 301 del decreto n. 43 dispone altresì che, in caso di contrabbando, sia sempre disposta la confisca dell'oggetto del reato. Infine, gli artt. 295 e 296 del decreto prevedono pene detentive in caso di circostanze aggravanti (da tre a cinque anni) o di recidiva (fino a un anno).

6 Dall'ordinanza di rinvio risulta che al signor Banchero è stata verbalizzata la detenzione di pacchetti di sigarette pari a 2,320 kg di tabacco lavorato provenienti da altri Stati membri, privi del contrassegno di Stato attestante l'avvenuto pagamento dei diritti doganali e dei quali non ha potuto dimostrare la legittima provenienza. L'ordinanza precisa inoltre che il signor Banchero è imputato per il mancato pagamento della sovrimposta di confine, di importo pari all'imposta di consumo sui prodotti nazionali.

7 Il signor Banchero è stato anche imputato del reato di evasione dell'IVA, ma dall'ordinanza di rinvio risulta che è stato prosciolto. Egli rimane imputato del reato di contrabbando di cui agli artt. 282, lett. f), e 341 del decreto n. 43 del Presidente della Repubblica.

8 Dinanzi al giudice nazionale il signor Banchero ha contestato la compatibilità con il diritto comunitario del monopolio italiano dei tabacchi lavorati e di talune disposizioni nazionali applicabili all'importazione da altri Stati membri di tabacchi lavorati.

9 Con ordinanza 14 marzo 1992, il Pretore di Genova ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato, talune questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 5, 30, 37, 85, 86, 90, 92 e 95 del Trattato e degli artt. 2, 4, n. 1, e 6, n. 2, della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1972, 72/464/CEE, relativa alle imposte diverse dall'imposta sulla cifra d'affari che gravano sul consumo dei tabacchi manifatturati (GU L 303, pag. 1).

10 Con ordinanza 19 marzo 1993 (causa C-157/92, Racc. pag. I-1085), la Corte ha dichiarato irricevibile la domanda di pronuncia pregiudiziale in quanto le indicazioni contenute nell'ordinanza di rinvio, riferendosi in modo troppo impreciso alle situazioni di fatto e di diritto considerate dal giudice nazionale, non le consentivano di fornire un'interpretazione utile del diritto comunitario.

11 Pertanto, il Pretore di Genova, ai sensi dell'art. 177 del Trattato, ha nuovamente adito la Corte sottoponendole le seguenti questioni pregiudiziali:

«Prima questione

Se le disposizioni di cui agli artt. 5, 30, 37, 85, 86, 90, 92 e 95 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, tutti coordinati tra di loro, siano compatibili con la natura e le caratteristiche normative di un monopolio nazionale quale è quello risultante, anche nella sua pratica attuazione, dalla legislazione in vigore nello Stato italiano per il settore dei tabacchi, in particolare per quanto riguarda i profili della esclusiva di produzione, di commercializzazione, vendita e distribuzione in generale, esclusiva attribuita al monopolio nazionale con un meccanismo già di per sé idoneo a creare discriminazioni ai sensi dell'art. 37 del Trattato, a consentire scelte preferenziali configurabili come "misure di effetto equivalente" ai sensi dell'art. 30 del Trattato, a consentire l'abuso di posizione dominante in contrasto con gli artt. 86 e 90 del Trattato.

Più precisamente:

Se l'art. 30 del Trattato CEE sia compatibile con una normativa nazionale che riserva la distribuzione al dettaglio dei tabacchi lavorati esteri ad un'impresa detentrice di un monopolio di vendita di tali prodotti, in modo che l'unico circuito di commercializzazione dei tabacchi lavorati esteri stessi risulta costituito dai soli rivenditori abilitati da detto monopolio; e se, in caso di ravvisata incompatibilità, la normativa nazionale costituisca una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione contraria all'art. 30 del Trattato CEE.

Seconda questione

Se l'art. 30 del Trattato CEE, alla luce dell'interpretazione data dalla Corte di giustizia, sia compatibile con una legislazione nazionale che punisca l'evasione dell'imposta di consumo sui tabacchi manifatturati provenienti da altri Stati membri, in qualunque quantità essi siano, con una sanzione eccessiva rispetto alla gravità dell'infrazione stessa, in quanto prevede in ogni caso, anche nell'ipotesi di minimi quantitativi di tabacchi, sempre, sia l'applicazione di una sanzione penale sia la confisca della merce. In caso di ravvisata incompatibilità, se tale normativa nazionale costituisca una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione contraria all'art. 30 del Trattato.

Terza questione

Se l'art. 90, n. 1, in relazione all'art. 86, n. 2, lett. b), del Trattato CEE sia compatibile con una normativa nazionale che riserva la distribuzione al dettaglio dei tabacchi lavorati anche di provenienza dagli altri Stati membri ad un'impresa detentrice di un monopolio di vendita di tali prodotti, anche laddove l'impresa stessa non sia in grado di soddisfare la domanda che presenta il mercato di quel

prodotto e quindi la riserva venga a creare una limitazione della libera circolazione delle merci comunitarie e un abuso di posizione dominante dell'impresa del monopolio».

Sulla ricevibilità delle questioni pregiudiziali

12 Nella trattazione orale il governo italiano ha sostenuto che la prima e la terza questione sono irricevibili perché la loro soluzione da parte della Corte non sarebbe necessaria alla decisione sulla controversia.

13 Tale osservazione non può essere accolta.

14 Va osservato, infatti, che, secondo il Pretore di Genova, le norme violate dal signor Banchero mirano anche alla tutela del monopolio dei tabacchi lavorati. Il Pretore di Genova aggiunge che, se il monopolio nazionale nel suo complesso fosse incompatibile con le norme del diritto comunitario da lui indicate, e in particolare con gli artt. 30 e 90 del Trattato, ciò avrebbe riflessi sull'imputazione ascritta al signor Banchero.

15 Secondo una costante giurisprudenza, spetta unicamente ai giudici nazionali aditi e che debbono assumersi la responsabilità della decisione da emanare valutare, con riferimento alle particolarità di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale, ai fini della loro sentenza, sia la pertinenza delle questioni da sottoporre alla Corte (v. in particolare sentenza 2 giugno 1994, causa C-30/93, AC-ATEL Electronics Vetriebs, Racc. pag. I-2305, punto 18).

16 Nelle loro osservazioni scritte la Commissione e il governo spagnolo sottolineano anche che il giudice a quo richiama gli artt. 5, 85, 92 e 95 del Trattato, senza fornire alcuna precisazione né spiegare le fattispecie alle quali si riferisce.

17 L'art. 5 impone agli Stati membri di adempiere lealmente gli obblighi comunitari. Tuttavia, secondo una costante giurisprudenza, questa norma non può essere applicata in maniera autonoma quando la situazione considerata è disciplinata da una disposizione specifica del Trattato, come nel caso di specie (v. sentenza 11 marzo 1992, cause riunite da C-78/90 a C-83/90, Compagnie commerciale de l'Ouest e a., Racc. pag. I-1847, punto 19). Di conseguenza, le questioni sollevate, riguardando varie norme del Trattato combinate fra loro, tra le quali l'art. 5, vanno esaminate sotto il profilo di quest'ultimo articolo solo in connessione con le disposizioni specifiche che richiedono una risposta della Corte, e in particolare, tenuto conto degli atti di causa, con gli artt. 90 e 86.

18 Per quanto riguarda gli artt. 85 e 92, il Pretore non spiega le fattispecie della controversia che lo inducono a interrogarsi sull'esistenza di accordi tra imprese o di pratiche concordate ai sensi dell'art. 85 oppure sull'esistenza di aiuti ai sensi dell'art. 92.

19 La Corte non è quindi in grado di fornire al giudice a quo un'interpretazione utile di tali articoli nell'ambito del presente procedimento più di quanto lo fosse nel procedimento C-157/92.

20 Lo stesso vale per l'art. 95 del Trattato. L'ordinanza di rinvio mostra infatti che il giudice nazionale non chiede alla Corte se un regime repressivo come quello in causa sia contrario all'art. 95, ma se una sanzione come quella in cui incorre il

signor Banchero possa essere considerata una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa degli scambi vietata dall'art. 30 del Trattato, in quanto sarebbe sproporzionata alla gravità della violazione accertata. Tale questione riguarda l'interpretazione dell'art. 30 stesso.

21 Non occorre quindi risolvere le questioni sottoposte nella parte in cui vertono sull'interpretazione degli artt. 85, 92 e 95 del Trattato.

Nel merito

22 Dagli elementi di fatto e di diritto che il Pretore di Genova ha fornito con la sua seconda ordinanza emerge che, con le tre questioni pregiudiziali così circoscritte all'interpretazione degli artt. 5, 30, 37, 86 e 90 del Trattato, e nonostante i termini apparentemente generali della prima parte della prima questione, il giudice si pone essenzialmente il problema della compatibilità con le dette disposizioni del Trattato di un sistema di distribuzione che riserva la vendita al dettaglio dei tabacchi a rivendite autorizzate dalla pubblica amministrazione (prima e terza questione). Egli si chiede altresì se l'art. 30 del Trattato osti all'applicazione di norme repressive emanate nell'ambito di un tale sistema (seconda questione).

23 Del resto, il fascicolo non contiene in ogni caso elementi sufficientemente precisi per consentire un utile esame degli altri aspetti della normativa nazionale in questione, come quelli riguardanti la produzione, l'importazione oppure il confezionamento dei prodotti considerati.

24 Occorre anzitutto risolvere la prima e la terza questione.

Sulla prima questione

25 Il giudice nazionale dubita della legittimità, alla luce degli artt. 30 e 37 del Trattato, di un sistema di distribuzione dei tabacchi lavorati quale quello disciplinato dalla normativa italiana.

Sull'art. 37 del Trattato

26 L'art. 37, n. 1, secondo comma, che riguarda specificamente i monopoli nazionali a carattere commerciale, presuppone, come risulta dalla sua lettera, una situazione in cui le autorità nazionali siano in grado di controllare o di dirigere gli scambi tra gli Stati membri o di influire su di essi in misura rilevante, mediante un organo istituito a tale scopo o un monopolio delegato (sentenze 4 maggio 1988, causa 30/87, Bodson, Racc. pag. 2479, punto 13, e 27 aprile 1994, causa C-393/92, Almelo e a., Racc. pag. I-1477, punto 29).

27 Infatti, come la Corte ha affermato in specie nelle sentenze 3 febbraio 1976, causa 59/75, Manghera e a. (Racc. pag. 91), 13 marzo 1979, causa 91/78, Hansen (Racc. pag. 935), e 7 giugno 1983, causa 78/82, Commissione/Italia (Racc. pag. 1955), l'art. 37 del Trattato non impone l'abolizione assoluta dei monopoli nazionali che presentano carattere commerciale, ma dispone il loro riordino in modo da escludere qualsiasi discriminazione fra i cittadini degli Stati membri per quanto riguarda le condizioni relative all'approvvigionamento e allo smercio. Tanto dal testo dell'art. 37, quanto dalla sua collocazione nel sistema del Trattato, si desume ch'esso mira a garantire l'osservanza del principio fondamentale della libera circolazione delle merci in tutto il mercato comune, in particolare mediante l'abolizione delle restrizioni quantitative e delle misure d'effetto equivalente negli scambi fra gli Stati membri, ed a mantenere in tal modo normali condizioni di concorrenza fra le economie dei vari Stati membri qualora, nell'uno o nell'altro di detti Stati, un determinato prodotto sia soggetto ad un monopolio nazionale di carattere commerciale.

28 Occorre anzitutto ricordare che le questioni del giudice nazionale riguardano solo incidentalmente la produzione e l'importazione in Italia dei tabacchi.

29 Inoltre, l'art. 37 non è pertinente rispetto alle disposizioni nazionali che non riguardano l'esercizio del diritto di esclusiva da parte di un monopolio pubblico, bensì concernono, in generale, la produzione ed il commercio di beni indipendentemente dal fatto che essi rientrino nel monopolio di cui trattasi (sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe-Zentral, detta «Cassis de Dijon», Racc. pag. 649, punto 7). Per quanto riguarda un sistema di distribuzione come quello oggetto delle questioni pregiudiziali, ciò potrebbe non valere solo se risultasse che le disposizioni di cui trattasi consentono alle autorità nazionali di intervenire nelle scelte di approvvigionamento dei dettaglianti.

30 A tale proposito va rilevato che la normativa italiana riserva l'esclusiva della vendita al dettaglio dei tabacchi lavorati a privati titolari di concessione o autorizzazione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (in prosieguo: l'«AAMS»). Su questo punto, dagli atti di causa non risulta che detta normativa consenta alle autorità nazionali di intervenire attraverso l'AAMS nella gestione delle tabaccherie in modo da controllare o influenzare le scelte di rifornimento compiute dai dettaglianti, né per assicurare uno sbocco ai tabacchi prodotti dal monopolio (v., per un caso opposto, sentenza 13 dicembre 1990, causa C-347/88, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-4747, punti 43 e 44), né per favorire o scoraggiare determinati flussi d'importazione provenienti da altri Stati membri. Rispondendo a un quesito posto dalla Corte, il governo italiano ha peraltro precisato che le scelte di rifornimento sono demandate alla libera valutazione dei dettaglianti, in relazione alle richieste del mercato.

31 Occorre quindi risolvere la prima parte della prima questione nel senso che l'art. 37 del Trattato non è pertinente rispetto a una normativa nazionale che, come quella

italiana, riserva la vendita al dettaglio dei tabacchi lavorati a rivenditori autorizzati dalla pubblica amministrazione, allorché questa non interviene nelle scelte di rifornimento dei dettaglianti.

Sull'art. 30 del Trattato

32 A norma dell'art. 30, sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente.

33 Secondo una costante giurisprudenza, ogni normativa commerciale che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari costituisce una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative (sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville, Racc. pag. 837, punto 5).

34 Tuttavia, come la Corte ha dichiarato nella sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, Keck e Mithouard (Racc. pag. I-6097, punto 16), non può costituire ostacolo diretto o indiretto, attuale o potenziale, agli scambi commerciali tra gli Stati membri, ai sensi della giurisprudenza Dassonville, l'assoggettamento di prodotti provenienti da altri Stati membri a disposizioni nazionali che limitino o vietino talune modalità di vendita, sempreché tali disposizioni valgano nei confronti di tutti gli operatori interessati che svolgono la propria attività sul territorio nazionale e sempreché incidano in egual misura, tanto sotto il profilo giuridico quanto sotto quello sostanziale, sullo smercio dei prodotti sia nazionali sia provenienti da altri Stati membri.

35 Va rilevato che nel caso di specie la normativa controversa possiede i suddetti requisiti in quanto riserva ai rivenditori autorizzati la vendita al dettaglio dei tabacchi.

36 Essa non riguarda le caratteristiche dei prodotti, ma unicamente le modalità di vendita al dettaglio dei tabacchi lavorati, poiché vieta la vendita di tali tabacchi ai consumatori fuori delle rivendite autorizzate. La circostanza che essa si applichi a determinati prodotti, i tabacchi lavorati, e non al commercio al dettaglio in generale, non può modificare tale giudizio (v. in questo senso sentenze 15 dicembre 1993, causa C-292/92, Hünermund e a., Racc. pag. I-6787, e 29 giugno 1995, causa C-391/92, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-1621).

37 Inoltre, l'obbligo incombente a tutti gli operatori di fare distribuire i propri prodotti dai dettaglianti autorizzati vale a prescindere dall'origine dei prodotti in questione e non incide sulla messa in commercio dei prodotti provenienti da altri Stati membri in misura diversa rispetto a quella dei prodotti nazionali.

38 Il giudice nazionale ritiene che, tenuto conto della distribuzione delle tabaccherie sul territorio italiano, dei loro orari di apertura e delle carenze nel loro funzionamento, come l'insufficiente rifornimento presso talune rivendite di marche di sigarette richieste meno frequentemente o le occasionali interruzioni del rifornimento in conseguenza di scioperi, il sistema delle rivendite autorizzate di tabacchi causi restrizioni degli scambi in contrasto con l'art. 30 del Trattato.

39 Dagli atti di causa non risulta tuttavia che le autorizzazioni di esercizio siano limitate al punto di compromettere un rifornimento soddisfacente di tabacchi nazionali o importati ai consumatori. Rispondendo a un quesito posto dalla Corte, il governo italiano ha precisato che la normativa de qua tende ad assicurare la distribuzione geografica ottimale dei dettaglianti, in particolare alla luce delle esigenze di pianificazione territoriale e di prossimità delle rivendite ai punti di concentrazione della clientela.

40 In ogni caso occorre osservare che le imperfezioni che possono incidere sul funzionamento della rete di vendita al dettaglio non recano pregiudizio alla vendita dei tabacchi provenienti da altri Stati membri più che a quella dei tabacchi prodotti sul territorio nazionale.

41 La Commissione, richiamandosi alle sentenze 21 marzo 1991, causa C-369/88, Delattre (Racc. pag. I-1487), e causa C-60/89, Monteil e Samanni (Racc. pag. I-1547), sostiene che un sistema di vendita al dettaglio dei tabacchi come quello italiano, canalizzando la vendita dei tabacchi, è atto a incidere sulle possibilità di smercio dei prodotti importati e, in tali condizioni, può costituire una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 30 del Trattato. Infatti, l'AAMS terrebbe sotto controllo la rete di distribuzione e tale «canalizzazione centralizzata» sarebbe rafforzata a monte dal monopolio di fatto dell'amministrazione sul commercio all'ingrosso di tutti i tabacchi in Italia.

42 Tuttavia si deve rilevare che, come ha ricordato la stessa Commissione nelle sue osservazioni scritte, il monopolio italiano dei tabacchi è stato riorganizzato in modo che l'AAMS abbandoni la gestione diretta delle rivendite e ai dettaglianti autorizzati sia garantito l'accesso diretto ai grossisti. La Commissione ha altresì affermato che i reclami ad essa pervenuti non contengono alcun riferimento a comportamenti discriminatori del monopolio verso i produttori comunitari. Infine, come la Corte ha già rilevato nel punto 30 della presente sentenza, il governo italiano ha dichiarato che i dettaglianti decidono liberamente il rifornimento delle rivendite in relazione alla situazione del mercato. La Commissione non ha contestato tale affermazione.

43 Il fatto che i produttori di tabacchi lavorati degli altri Stati membri abbiano preferito avvalersi dei depositi dell'AAMS piuttosto che istituire propri depositi all'ingrosso, come consentito dall'art. 1 della citata legge 10 dicembre 1975, n. 724, non

autorizza a ritenere che la normativa italiana incanali le vendite di tabacchi lavorati e possa costituire una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'importazione. La scelta di tali operatori può infatti essere dettata da considerazioni personali, e segnatamente da considerazioni di riduzione dei costi di distribuzione all'ingrosso dei tabacchi.

44 Da tutto quanto precede discende che una normativa nazionale come quella italiana, che riserva la vendita al dettaglio dei tabacchi lavorati di qualsiasi provenienza a rivenditori autorizzati, ma non ostacola in tal modo l'accesso al mercato nazionale dei prodotti provenienti da altri Stati membri o non intralcia tale accesso più di quanto intralci l'accesso dei prodotti nazionali alla rete di distribuzione, non rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 30 del Trattato.

Sulla terza questione

45 Il giudice nazionale chiede alla Corte se gli artt. 5, 90 e 89 del Trattato ostino a una normativa nazionale che riserva la vendita al dettaglio dei tabacchi lavorati a rivenditori autorizzati dalla pubblica amministrazione. Egli si chiede in particolare se un sistema di distribuzione così organizzato, il cui controllo è affidato a un'impresa detentrice di un monopolio di vendita di tali prodotti, non si risolva nel creare un abuso di posizione dominante ai sensi dell'art. 86, secondo comma, lett. b), che vieta alle imprese le pratiche consistenti nel limitare la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico, a danno dei consumatori.

46 Effettivamente, tra gli obblighi che gli Stati membri devono adempiere lealmente, ai sensi dell'art. 5, figura quello dell'art. 90, n. 1, che impone loro di non emanare

né mantenere, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme del Trattato, specialmente a quelle contemplate dagli artt. 6 del Trattato CE, già 7 del Trattato CEE, e da 85 a 94 inclusi.

47 Va rilevato anzitutto che, diversamente da come può far supporre il testo della questione posta dal giudice a quo, l'AAMS non dispone di diritti esclusivi per la distribuzione di tutti i tabacchi lavorati, di qualsiasi provenienza.

48 L'art. 1 della citata legge 10 dicembre 1975 n. 724, che ha riorganizzato il monopolio italiano dei tabacchi, consente infatti di introdurre tabacchi lavorati provenienti dagli altri Stati membri della Comunità, che rappresentano una quota rilevante del mercato, in depositi di distribuzione all'ingrosso diversi da quelli dell'AAMS. Tale disposizione autorizza quindi i produttori dei detti tabacchi a istituire propri depositi all'ingrosso e a garantire così direttamente lo smercio dei propri prodotti presso i dettaglianti.

49 Inoltre, come la Commissione ha rilevato nelle sue osservazioni scritte, l'attività dell'AAMS nella fase della vendita al dettaglio, che consiste essenzialmente nell'autorizzare l'apertura di tabaccherie e nel controllarne il numero e la distribuzione sul territorio italiano, costituisce l'esercizio di una prerogativa della pubblica amministrazione e non una vera e propria attività economica. È peraltro pacifico che le rivendite di tabacchi dello Stato gestite direttamente dal monopolio sono state abolite nel 1983 e non risulta che l'AAMS partecipi all'attività strettamente commerciale dei dettaglianti (v. punti 30 e 42 supra).

50 Certamente, l'effetto combinato dei diritti esclusivi che l'AAMS conserva nel campo della produzione e del commercio all'ingrosso dei tabacchi nazionali e della prerogativa di pubblica amministrazione di cui gode nella fase della vendita al dettaglio, sommato all'attività di deposito che essa esercita per tutti i tabacchi, può

porre tale impresa in situazione di posizione dominante sul mercato della distribuzione dei tabacchi lavorati.

51 Tuttavia, occorre ricordare, in ogni caso, che il semplice fatto di creare una posizione dominante attraverso il riconoscimento di un diritto esclusivo ai sensi dell'art. 90, n. 1, del Trattato non è di per sé incompatibile con l'art. 86. Infatti, uno Stato membro contravviene ai divieti posti da queste due disposizioni solo quando l'impresa di cui trattasi è indotta, col mero esercizio dei diritti esclusivi che le sono attribuiti, a sfruttare abusivamente la sua posizione dominante (v. sentenze 10 dicembre 1991, causa C-179/90, Merci Convenzionali Porto di Genova, Racc. pag. I-5889, punto 17, e 5 ottobre 1994, causa C-323/93, Centre d'insémination de la Crespelle, Racc. pag. I-5077, punto 18).

52 Orbene, come si è rilevato al punto 43 della presente sentenza, il fatto che i produttori di tabacchi lavorati degli altri Stati membri abbiano preferito avvalersi dei depositi dell'AAMS invece di istituirne di propri può spiegarsi con considerazioni personali di tali operatori. Esso non può portare alla conclusione che la normativa italiana, modificata proprio per consentire l'apertura del commercio all'ingrosso dei tabacchi provenienti da altri Stati membri della Comunità, induca l'AAMS a incanalare le vendite di tabacchi manifatturati e quindi a sfruttare abusivamente la posizione dominante di cui può godere sul mercato della distribuzione.

53 Inoltre, dagli atti non risulta che il sistema di distribuzione al dettaglio dei tabacchi creato dalla detta normativa, riservando all'AAMS il rilascio delle autorizzazioni per gestire le rivendite, conduca a una situazione nociva agli interessi dei consumatori ai sensi dell'art. 86, secondo comma, lett. b), del Trattato. In ogni caso, tenuto conto in particolare degli elementi già evidenziati al punto 39 della presente sentenza, non può sostenersi che tale sistema non sia manifestamente in grado di soddisfare la domanda dei consumatori (v., a contrario, sentenza 23 aprile 1991, causa C-41/90, Höfner e Elser, Racc. pag. I-1979, punto 31).

54 Per quanto concerne i dettaglianti, va osservato che questi operatori non dispongono personalmente di alcun diritto esclusivo o speciale di rivendita nel luogo dove svolgono la loro attività. La normativa controversa si limita infatti a disciplinare il loro accesso al mercato della vendita al dettaglio dei tabacchi. Così i dettaglianti autorizzati soddisfanno congiuntamente i bisogni dei consumatori in materia di tabacchi e sigarette, e nessuna rivendita dispone di un vantaggio particolare sui propri concorrenti. Pertanto esse non possono essere considerate imprese titolari dei diritti di cui all'art. 90, n. 1, del Trattato.

55 A fortiori, non può ritenersi che la normativa italiana istituisca un mosaico di monopoli territorialmente limitati a favore dei dettaglianti autorizzati, instaurando sul territorio nazionale una posizione dominante ai sensi dell'art. 86 del Trattato (sul punto v. sentenza 5 ottobre 1994, Centre d'insémination de la Crespelle, citata, punto 17).

56 Da quanto precede discende che gli artt. 5, 90 e 86 non ostano a una normativa nazionale che, come quella italiana, riserva la vendita al dettaglio dei tabacchi lavorati a rivenditori autorizzati dalla pubblica amministrazione.

Sulla seconda questione

57 Il giudice nazionale chiede poi alla Corte se l'art. 30 del Trattato osti a una normativa repressiva come quella ai sensi della quale il signor Banchero è perseguito penalmente.

58 In via di principio, la legislazione penale e le norme di procedura penale restano di competenza degli Stati membri. Tuttavia, da una costante giurisprudenza risulta che il diritto comunitario pone dei limiti per quel che concerne le misure di controllo ch'esso consente agli Stati membri di mantenere in vigore nell'ambito della libera circolazione delle merci e delle persone. Le misure amministrative o repressive non devono esulare dai limiti di quanto è strettamente necessario, le modalità di controllo non devono essere concepite in modo da limitare la libertà voluta dal

Trattato e non è lecito comminare sanzioni talmente sproporzionate rispetto alla gravità dell'infrazione da risolversi in un ostacolo a tale libertà (sentenza 11 novembre 1981, causa 203/80, Casati, Racc. pag. 2595, punto 27; v. altresì sentenze 3 luglio 1980, causa 157/79, Pieck, Racc. pag. 2171, punto 19, e 25 febbraio 1988, causa 299/86, Drexl, Racc. pag. 1213, punto 18).

59 Nel caso di specie, come fa notare l'avvocato generale nei paragrafi 45 e 46 delle sue conclusioni, il signor Banchero in realtà non è accusato di importazione illegale di tabacchi lavorati, ma della detenzione di tabacchi per i quali non era stata pagata un'imposta di consumo, peraltro conforme al diritto comunitario.

60 Le sanzioni in cui incorre il signor Banchero non ostacolano in alcun modo l'importazione da altri Stati membri di tabacchi lavorati, ma mirano solo a dissuadere il consumatore dal rifornirsi di tabacchi per i quali non siano state pagate le imposte conformi al diritto comunitario, per mezzo di rivenditori non autorizzati, operanti anch'essi in violazione delle norme italiane sulla distribuzione dei tabacchi lavorati.

61 Di conseguenza, la severità di tali sanzioni non è sindacabile con riguardo al diritto comunitario.

62 L'art. 30 del Trattato non osta quindi a che una normativa nazionale, come quella italiana, punisca come delitto di contrabbando la detenzione illegale, da parte di un consumatore, di tabacchi lavorati provenienti da altri Stati membri e per i quali non sia stata pagata l'imposta di consumo conforme al diritto comunitario, quando la vendita al dettaglio di tali prodotti, e dei prodotti nazionali dello stesso tipo, è riservata a rivenditori autorizzati dalla pubblica amministrazione.

Sulle spese

63 Le spese sostenute dai governi spagnolo, italiano e francese e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno 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 Pretore di Genova con ordinanza 30 luglio 1993, dichiara:

1) L'art. 37 del Trattato CEE non è pertinente rispetto a una normativa nazionale che, come quella italiana, riserva la vendita al dettaglio dei tabacchi lavorati a rivenditori autorizzati dalla pubblica amministrazione, allorché questa non interviene nelle scelte di rifornimento dei dettaglianti.

2) Una normativa nazionale come quella italiana, che riserva la vendita al dettaglio dei tabacchi lavorati di qualsiasi provenienza a rivenditori autorizzati, ma non ostacola in tal modo l'accesso al mercato nazionale dei prodotti provenienti da altri Stati membri o non intralcia tale accesso più di quanto intralci l'accesso dei prodotti nazionali alla rete di distribuzione, non rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 30 del Trattato CEE.

3) **Gli artt. 5, 90 e 86 del Trattato CEE non ostano a che una normativa nazionale, come quella italiana, riservi la vendita al dettaglio dei tabacchi lavorati a rivenditori autorizzati dalla pubblica amministrazione.**

4) **L'art. 30 del Trattato CEE non osta a che una legislazione nazionale, come quella italiana, punisca come delitto di contrabbando la detenzione illegale, da parte di un consumatore, di tabacchi lavorati provenienti da altri Stati membri e per i quali non sia stata pagata l'imposta di consumo conforme al diritto comunitario, quando la vendita al dettaglio di tali prodotti, e dei prodotti nazionali dello stesso tipo, è riservata a rivenditori autorizzati dalla pubblica amministrazione.**

Rodríguez Iglesias Edward Puissochet

Hirsch Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Kapteyn Gulmann

Murray Jann

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 14 dicembre 1995.

Il cancelliere Il presidente

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias