applichino indistintamente alle merci nazionali ed a quelle importate non costituiscono di per sé una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, ma possono divenire tali qualora, a causa del livello di prezzo stabilito, svantaggino i prodotti importati, in particolare perché il vantaggio concorrenziale che risulta dal minor costo di produzione viene neutralizzato o perché il prezzo massimo è fissato ad un livello talmente basso che — tenuto conto della situazione generale delle merci importate rispetto a quella delle merci nazionali — gli operatori che vogliano importare le merci di cui trattasi dallo Stato membro considerato possono farlo solo in perdita.

3. Il fatto che la normativa riguardante un monopolio nazionale di carattere commerciale abbia l'effetto di vincolare i produttori stranieri all'osservanza di un margine commerciale uniforme per la vendita al minuto sul mercato nazionale, mentre un obbligo analogo non sussiste per le merci di questo stesso monopolio sui mercati stranieri, non costituisce una discriminazione ai sensi dell'art. 37 del Trattato. Esso è solo la conseguenza dell'esistenza di un monopolio di carattere commerciale, che implica una disciplina dei margini commerciali, mentre un siffatto monopolio ed un'analoga disciplina non esistono in altri Stati membri. Se da questa disparità delle normative nazionali in fatto di margini commerciali per la vendita al minuto delle merci di cui trattasi dovessero derivare degli inconvenienti per la concorrenza sul mercato comune, spetterebbe alle istituzioni comunitarie competenti eliminare tali inconvenienti mediante il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri.

Nella causa 78/82,

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico, sig. René-Christian Béraud, in qualità di agente, assistito dal sig. Eugenio de March, membro del suo servizio giuridico, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Oreste Montalto, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

REPUBBLICA ITALIANA, rappresentata dal sig. Arnaldo Squillante, capo del servizio del contenzioso diplomatico, trattati e affari legislativi, e dal sig. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata d'Italia,

convenuta,

avente ad oggetto la dichiarazione che, mantenendo un sistema di margini fissi per la commercializzazione dei tabacchi lavorati, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 37 del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori: J. Mertens de Wilmars, presidente, P. Pescatore, A. O'Keeffe e U. Everling, presidenti di Sezione, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due e K. Bahlmann, giudici,

avvocato generale: S. Rozès
cancelliere: P. Heim

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento, le conclusioni e i mezzi ed argomenti delle parti nella fase scritta si possono così riassumere:

I — Gli antefatti

1. La vendita al dettaglio dei tabacchi lavorati è detenuta, in Italia, dal monopolio di Stato, riordinato da ultimo con legge 10 dicembre 1975, n. 724 (Gazzetta ufficiale del 7. 1. 1976, n. 4). Tale monopolio si sostanzia nella facoltà concessa all'amministrazione fiscale di preporre i soggetti privati abilitati, alla vendita dei tabacchi lavorati, dopo l'accertamento oggettivo dei requisiti stabiliti dalla legge che devono soddisfare le persone cui è conferito l'incarico di provvedere alla vendita di prodotti soggetti al monopolio, gravati da una forte imposizione sul consumo. La disciplina del monopolio prevede soprattutto un particolare regime di determinazione e ripartizione dei prezzi di vendita al pubblico dei tabacchi lavorati.

La legge 13 luglio 1965, n. 825 (Gazzetta ufficiale del 22. 7. 1965, n. 182) nella versione modificata dalla legge 10 dicembre 1975, n. 724, stabilisce una tariffa di vendita al pubblico, costituita da un'ampia gamma di prezzi di vendita al dettaglio, ciascuno dei quali è ripartito in

tre quote, ossia la quota spettante al fornitore per la remunerazione del fabbricante e della distribuzione all'ingrosso, la quota spettante all'erario a titolo di imposizione sul consumo e la quota spettante al dettagliante (aggio), per la remunerazione della vendita al dettaglio. Il margine è pari all'8 % del prezzo finale di vendita al pubblico. Le tabelle di ripartizione dei prezzi di vendita comprendono 71 diversi prezzi di vendita al pubblico per le sigarette, 213 per i sigari, 91 per i sigaretti, 133 per i trinciati e 36 per i tabacchi da fiuto. I fabbricanti nazionali ed esteri scelgono, per ciascun prodotto, uno dei prezzi di vendita al pubblico previsti dalla tariffa (o ne propongono uno non previsto) nella quale tutte le marche sono poi inserite con decreto del Ministero delle finanze.

I rivenditori acquistano i generi di monopolio al netto dell'aggio e debbono smerciarli ai prezzi stabiliti dalla tariffa di vendita al pubblico, non potendoli variare comunque in più o in meno. La loro remunerazione è costituita dal margine stabilito dalla tariffa di vendita.

I tabacchi lavorati sono soggetti inoltre ad un monopolio di produzione in Italia.

2. Con lettera 2 aprile 1980, la Commissione informava il Governo italiano che la disciplina italiana relativa al monopolio dei tabacchi lavorati comportava, a suo parere, una serie di misure incompatibili col Trattato CEE. Essa invitava il Governo italiano, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE., a presentare le proprie osservazioni nel termine di due mesi. Questa lettera riguardava, oltre alla fissazione di margini commerciali uniformi, il mantenimento de facto del monopolio di vendita allo stadio del commercio all'ingrosso, il mantenimento del monopolio di vendita al dettaglio, le condizioni di accesso agli spacci di vendita, il requisito della nazionalità italiana per esercitare l'attività di rivenditore, nonché le modalità di acquisto e di pagamento dei contrassegni fiscali nell'ambito del monopolio italiano. Per quanto riguarda la fissazione di margini uniformi in percentuale del prezzo di vendita al dettaglio, la Commissione faceva essenzialmente valere che il sistema vigente era tale da alterare le condizioni di concorrenza ledendo il principio della parità delle possibilità, come richiesto dall'art. 37 del Trattato CEE.

Il Governo italiano rispondeva alla Commissione tramite la propria rappresentanza permanente con lettera 7 luglio 1980, giustificando il regime di monopolio dei tabacchi lavorati in relazione ai vari rilievi formulati dalla Commissione.

Il 13 novembre 1980, la Commissione indirizzava alla Repubblica italiana, ai sensi dell'art. 169, 1° comma, del Trattato CEE, un parere motivato in cui sosteneva che, mantenendo le misure in questione, la Repubblica italiana era venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 37 del Trattato CEE. Oltre al monopolio dei tabacchi lavorati, tale parere motivato riguardava il riordinamento del monopolio dei fiammiferi che era stato oggetto della lettera della Commissione 23 dicembre 1976 nonché della relativa risposta del Governo italiano del 1° marzo 1977.

A seguito di vari contatti tra le autorità italiane e con la Commissione, la rappresentanza permanente d'Italia trasmetteva alla Commissione, il 26 giugno 1981, la risposta del Governo italiano a tale parere motivato, con cui informava la

Commissione di una serie di progetti di modifica del regime di monopolio per adeguarsi, sulla maggior parte delle questioni sollevate dalla Commissione, alla linea da questa indicata. I margini commerciali uniformi nella determinazione dei prezzi di vendita al dettaglio venivano tuttavia mantenuti, poiché, secondo il Governo italiano, il mantenimento di margini uniformi costituisce un elemento fondamentale della struttura di «monopolio fiscale» dei tabacchi, conformemente all'art. 90, n. 2, del Trattato.

A seguito dell'impegno assunto dalle autorità italiane di adottare le disposizioni legislative e amministrative necessarie per conformarsi al parere motivato sulla maggior parte dei punti contestati, la Commissione decideva di sospendere la procedura d'infrazione tranne sul punto concernente la fissazione di margini di commercializzazione uniformi, che costituisce l'oggetto della presente causa.

II — Il procedimento e le conclusioni delle parti

1. Con provvedimento registrato nella cancelleria della Corte il 24 febbraio 1982, la Commissione ha proposto, a norma dell'art. 169, 2° comma, del Trattato CEE, un ricorso per inadempimento, concludendo che la Corte voglia:

— dichiarare che la Repubblica italiana, per il fatto di mantenere un sistema di fissazione di margini commerciali uniformi per la distribuzione al dettaglio di tabacchi lavorati, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 37 del Trattato CEE

— condannare la convenuta alle spese di cause.

2. La Repubblica italiana conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso;

— statuire di conseguenza anche in ordine alle spese.

3. La fase scritta si è svolta normalmente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Tuttavia, essa ha sottoposto alcune questioni alla Commissione ed al Governo italiano.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

1. La *Commissione* sostiene che la fissazione da parte dello Stato di margini commerciali uniformi che gli operatori sono tenuti a corrispondere al dettagliante margini applicabili sia ai prodotti che ricadono sotto il suo monopolio di produzione, sia ai prodotti importati dagli altri Stati membri sono in contrasto con l'art. 37 del Trattato CEE.

a) Una misura del genere è già di per sé discriminatoria poiché lo Stato produttore tende a fissare il margine in funzione della politica di vendita da esso condotta per i propri prodotti. Questo margine non è però necessariamente quello adatto alla politica di vendita dei prodotti importati. Al contrario, si può ritenere che un margine fisso non può, per definizione, essere appropriato per tutti i diversi prodotti venduti sul mercato nazionale. Ricorre cioè la stessa situazione che si avrebbe se un produttore volesse imporre ai suoi concorrenti il margine da lui stesso fissato ai dettaglianti per i propri prodotti. L'art. 37 mira appunto ad impedire che uno Stato membro che detiene un monopolio di

produzione possa avvalersi del proprio monopolio di distribuzione per creare una situazione simile.

Già nella sentenza 3 febbraio 1976 (Manghera, 59/75, Racc. 1976, pag. 91), la Corte ha dichiarato discriminatoria, ai sensi dell'art. 37, la conservazione del diritto esclusivo d'importazione detenuto da uno Stato che produca le merci in questione, in quanto il monopolio non può non preferire i propri prodotti a quelli dei suoi concorrenti. Parimenti, si deve ritenere che è discriminatoria la fissazione di margini uniformi di commercializzazione da parte di uno Stato detentore di siffatto monopolio, poiché detto Stato non può fissare tali margini in modo tale da favorire la vendita dei propri prodotti. La maggior parte dei tabacchi lavorati di fabbricazione italiana sono tra l'altro venduti a prezzi inferiori a quelli dei prodotti degli altri Stati membri cosicché l'imposizione di un margine in una percentuale fissa del prezzo di vendita al dettaglio grava, in costi reali, più pesantemente sui prodotti costosi, che sono generalmente i prodotti importati, che non sui prodotti italiani, i quali sono in generale meno cari.

Non basta affermare che la misura è indistintamente applicabile, per concludere che essa non è discriminatoria. La nozione di discriminazione fra i cittadini degli Stati membri di cui all'art. 37 va valutata alla stregua del mercato comune considerato come un tutto unico, e impone un' analisi delle situazioni rispettive degli operatori nazionali e comunitari non più al livello nazionale, ma al livello comunitario. Ora, mentre il monopolio italiano può esportare liberamente negli altri Stati membri i propri prodotti, scegliere la politica di promozione commerciale (che preferisce) e remunerare il rivenditore nella misura che gli sembra più conveniente, gli esportatori comunitari sono obbligati, quando vendono in Italia, a pagare ai dettaglianti un aggio invariabile, nella misura fissata autoritariamente dallo Stato.

Solo la soppressione della fissazione di margini uniformi può ragionevolmente assicurare, ai sensi dell'art. 37 del Trattato, l'eliminazione di una tale possibilità di discriminazione. Tuttavia, lo Stato ha la possibilità di fissare un margine minimo, che trova la sua giustificazione nell'obbligo per il dettagliante, nell'ambito del monopolio legale di Stato, di trattare con tutti i fornitori e nella preoccupazione di assicurare loro un margine minimo. Lo Stato può inoltre vietare la vendita in perdita, instaurando un margine massimo il cui ammontare non può superare l'utile totale dell'operatore.

b) D'altra parte, la fissazione da parte dello Stato dei margini commerciali può alterare le condizioni di concorrenza e pregiudicare la parità di possibilità (che va garantita) ai prodotti importati da altri Stati membri, come prescritto dall'art. 37 del Trattato alla luce della sentenza della Corte 13 marzo 1979 (causa 91/78, *Hansen*, Racc. pag. 954). La fissazione di margini commerciali uniformi è intrinsecamente anticoncorrenziale, poiché costituisce un ostacolo al libero gioco delle forze di mercato. Essa impedisce agli importatori di negoziare con i distributori margini individuali più favorevoli, e di praticare premi di penetrazione, limi-

tando così la scelta dei metodi commerciali per i fabbricanti di prodotti importati. Questi svantaggi sfavoriscono i prodotti importati rispetto a quelli già affermati sul mercato, che sono per la maggior parte prodotti nazionali. Gli importatori sono costretti a corrispondere la remunerazione nella misura determinata dal loro concorrente diretto, ossia lo Stato detentore del monopolio di produzione. Mentre lo Stato italiano, titolare tanto del monopolio di produzione quanto del monopolio di distribuzione, può agire indifferentemente sul margine o sul prezzo al pubblico, gli importatori non possono che agire sul prezzo. Questi svantaggi sono ancora più gravi in un paese come l'Italia dove il divieto di qualsiasi pubblicità nel settore dei tabacchi pregiudica principalmente i prodotti importati, meno conosciuti di quelli nazionali.

Non si può sostenere che il margine fisso si giustifica in quanto strumento di tutela dei consumatori e garantisce la trasparenza delle componenti del prezzo finale. Se questo fosse il vero fondamento del margine fisso, questo dovrebbe allora costituire una regola generale costante nella commercializzazione di tutti i prodotti di consumo e non soltanto dei generi di monopolio. Un margine libero non influirebbe, di per sé, sul livello dei prezzi di vendita al pubblico, cosicché non si può sostenere che la fissazione di margini uniformi è necessaria al fine di evitare un aumento incontrollato dei prezzi.

c) Per quanto riguarda l'eventuale giustificazione a norma dell'art. 90, n. 2, del Trattato, di una violazione dell'art. 37 e delle condizioni di concorrenza, cui si è richiamato il Governo italiano nella sua risposta al parere motivato, la Commissione non esclude a priori che tale norma possa essere invocata in relazione ai monopoli soggetti all'art. 37. Nel caso di specie, tuttavia, le condizioni richieste dall'art. 90, n. 2, non risultano soddisfatte.

Anzitutto, il monopolio di commercializzazione dei tabacchi non è un monopolio fiscale. Perché un monopolio possa definirsi fiscale, occorre che il suo obiettivo non consista soltanto nel riscuotere una imposta al consumo; esso deve essere caratterizzato essenzialmente dalla massimizzazione delle entrate statali. Ora, dal raffronto delle entrate fiscali relative ai tabacchi lavorati negli Stati membri risulta che gli introiti fiscali ricavati dalla vendita dei tabacchi negli Stati membri dove non esiste un monopolio di commercializzazione non sono inferiori a quelli che sono percetti negli Stati membri detentori di tali monopoli.

In secondo luogo, non si può sostenere che l'applicazione dell'art. 37 osti all'adempimento della presunta specifica missione fiscale affidata al monopolio italiano dei tabacchi e che l'obiettivo fiscale può essere raggiunto solo mantenendo un regime di margini fissi. Non è nemmeno dimostrato che il regime di margini fissi contribuisca effettivamente alla massimizzazione degli introiti fiscali. In ogni caso, l'eliminazione di ogni possibilità di concorrenza a livello dei margini di commercializzazione non è necessaria per assicurare la presunta missione fiscale del monopolio di vendita, ed è (inoltre) largamente sproporzionata, poiché la massimizzazione (generica) degli introiti non può mai giustificare una distorsione così grave delle norme fondamentali del Trattato. La tesi che un sistema di margini fissi non costituisce affatto un elemento indispensabile di un monopolio fiscale è confermata dal fatto che il solo altro

Stato membro che detiene un monopolio dei tabacchi lavorati, vale a dire la Francia, si è impegnato a liberalizzare i margini di commercializzazione dei tabacchi, e che la stessa Italia ha rinunciato ai margini fissi per quanto riguarda il monopolio dei fiammiferi.

Infine, la fissazione dei margini commerciali è contraria agli interessi della Comunità in quanto compromette gli scambi intracomunitari limitando la possibilità per gli importatori di concedere premi di penetrazione per sostenere la vendita dei loro prodotti.

2. Il *Governo italiano* sostiene che il mantenimento dei margini di commercializzazione uniformi nell'ambito del monopolio legale di vendita al minuto è conforme al Trattato.

a) Le motivazioni economico-giuridiche di questo regime dei prezzi si ricollegano alle caratteristiche del monopolio, riordinato ai sensi dell'art. 37 del Trattato. In Italia, nel caso dei tabacchi lavorati, questo monopolio assume la particolare funzione fiscale di massimizzare le entrate dello Stato al di là delle possibilità offerte dal normale sistema dell'imposta di consumo o di fabbricazione su determinati beni. Il rivenditore si atteggia come un vero e proprio agente della riscossione. Il sistema del margine fisso evita la graduale eliminazione dei produttori marginali che determinerebbe sul mercato una situazione di monopolio di fatto, a seguito della quale verrebbe ad incrementarsi il consumo illegale con gravi perdite per l'erario.

Il regime di invarianza del margine serve inoltre a garantire la tutela del consumatore assicurando la trasparenza delle varie componenti del prezzo finale dei prodotti e ostacolando un aumento incontrollato dei prezzi.

b) Il sistema di fissazione dei margini di commercializzazione non comporta nessuna discriminazione. Si tratta di una limitazione del reddito dei dettaglianti del tabacco lavorato mediante la compressione uniforme del loro margine di utile, e quindi di un problema di controllo parziale dei prezzi. Il margine dell'8 % si applica rigorosamente ed indistintamente tanto ai prodotti nazionali quanto a quelli importati. Nessun operatore si trova in una situatione diversa. L'uniformità dell'aggio appare la conseguenza più logica dell'esistenza di un monopolio di vendita al dettaglio riordinato ai sensi dell'art. 37 del Trattato, in quanto mira ad evitare che il dettagliante monopolista discrimini il consumatore od il produttore che richiedano od offrano il prodotto la cui vendita è remunerata con aggio inferiore.

Lo Stato non fissa la misura dell'aggio in funzione della politica di vendita (da esso condotta) per i propri prodotti, ma sottopone tutto il regime di vendita dei generi di monopolio alle stesse disposizioni, assicurando a tutti gli operatori, nazionali ed esteri, la più ampia facoltà di scelta dei prezzi. L'aggio dell'8 % costituisce la remunerazione giusta e sufficiente per l'attività del dettagliante.

Poiché l'aggio è fissato in misura percentuale del prezzo finale di vendita, il rivenditore percepisce, in termini assoluti, un aggio più elevato per la vendita dei prodotti importati, di modo che questi si trovano ad essere favoriti. Così, per la vendita di un pacchetto di 20 sigarette nazionali della marca più venduta, il dettagliante è remunerato con LIT 72, mentre per la vendita di 20 sigarette della marca estera più venduta lo stesso dettagliante è remunerato con LIT 120. Del resto, non ha senso l'assunto secondo cui

i prodotti importati vengono colpiti da un onere maggiore visto che il ricorso è stato proposto dalla Commissione proprio perché l'aggio uniforme costituisce un limite massimo invalicabile.

Il principio di non discriminazione vieta agli Stati membri di adottare misure all'interno dei loro territori che comportino un trattamento differenziato nei confronti di prodotti trovantisi in situazioni analoghe. Esso non osta a diversità di trattamento fra i prodotti commercializzati all'interno del paese e quelli commercializzati all'esterno che risultino dalla diversità delle discipline dei vari Stati membri. Il principio di non discriminazione vieta di mettere il prodotto importato in una situazione deteriore rispetto al prodotto nazionale. Ove manchi un'organizzazione comune di mercato, lo Stato membro può adottare per il mercato nazionale disposizioni particolari che non fanno alcuna discriminazione fra prodotti nazionali e prodotti importati, ma che differiscono da quelle in vigore in altri Stati.

c) Presunte alterazioni delle condizioni di concorrenza non possono essere esaminate nel quadro dell'art. 37 del Trattato se non come aspetti di pretese discriminazioni. Poiché non è stata dimostrata alcuna discriminazione, il ricorso deve per ciò solo essere respinto senza alcun esame degli argomenti attinenti al problema della concorrenza.

In ogni caso, limitazioni alla concorrenza non esistono in quanto il sistema in vigore consente all'importatore di porre in vendita il prodotto ad un prezzo più competitivo senza agire sull'aggio del rivenditore, ottenendo quindi l'effetto di stimolare le vendite.

In definitiva, i prodotti esteri sono commercializzati in numero superiore a quello dei prodotti nazionali. La loro vendita al dettaglio è remunerata, in termini assoluti, in misura maggiore di quella dei prodotti nazionali. La loro diffusione è facilitata da una sostanziosa attività pubblicitaria di cui non fruiscono le marche nazionali, in quanto il divieto di pubblicità è in pratica apertamente violato per le marche estere. Attualmente in Italia sono commercializzati 263 prodotti esteri e 66 prodotti nazionali.

Inoltre, non ogni misura che incide sulla concorrenza è per ciò solo una deviazione vietata. Gli Stati membri hanno il potere di regolamentare il commercio ed in particolare di intervenire nella formazione dei prezzi allo stadio della vendita al dettaglio, sempreché non sia messa in pericolo l'organizzazione comune di mercato esistente nel settore. La Corte di giustizia ha ammesso, anche in presenza di un'organizzazione comune di mercato, il controllo dei prezzi nella fase di vendita al dettaglio ed un intervento sui margini di commercializzazione dei dettaglianti, che intende salvaguardare, oltre che gli interessi dei consumatori finali, gli interessi fiscali ed economici degli Stati. A maggior ragione, nessuna seria obiezione può muoversi a tale potere per i prodotti non soggetti ad un'organizzazione comune di mercato.

La stessa Commissione, nell'art. 2, n. 3, lett. c), della direttiva 22 dicembre 1969, n. 70/50, che trova la sua fonte normativa nel disposto dell'art. 33, § 7, del Trattato, relativa alla soppressione delle misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative non contemplate da altre disposizioni adottate in forza del Trattato CEE (GU 1970, L 13, pag. 29) ha annoverato tra le misure illecite soltanto quelle che fissano utili di commercializ-

zazione od ogni altro elemento di prezzo per i soli prodotti importati o li fissano in maniera diversa per i prodotti nazionali ed i prodotti importati a danno di questi ultimi.

d) In ogni caso presunte deviazioni dalle regole di concorrenza e da qualsiasi altra norma del Trattato trovano ampia e completa giustificazione nel disposto dell'art. 90, n. 2, del Trattato.

Non si può negare il carattere fiscale al monopolio dei tabacchi vigente in Italia. Basta considerare al riguardo la fortissima incidenza della componente fiscale nel prezzo finale del prodotto pari a circa i tre quarti, nonché la posizione dei dettaglianti che si atteggiano come agenti della riscossione fiscale. L'istituzione di questo monopolio è preordinata a procurare entrate all'erario dello Stato, anche se accanto a tale finalità ve ne sono altre diverse. La politica fiscale dello Stato non è sempre rivolta a raccogliere il massimo gettito fiscale possibile è da un punto di vista comunitario i monopoli fiscali costituiscono uno degli strumenti della politica fiscale degli Stati membri. Un monopolio fiscale moderno costituisce un contesto organico nel quale varie finalità sono strettamente interdipendenti. Non si può quindi aderire alla tesi secondo cui imprese aventi carattere di monopolio fiscale sarebbero unicamente quelle che hanno l'esclusiva missione di procurare allo Stato il massimo gettito fiscale in termini assoluti.

L'invarianza dell'aggio contribuisce in maniera determinante ad assicurare la trasparenza ed il controllo dei prezzi al pubblico dei generi di monopolio fiscale, impedendo quella lotta degli aggi che spingerebbe alle vendite in evasione della forte imposizione, limitando quindi il fenomeno del contrabbando. L'invarianza dell'aggio contribuisce quindi, in linea di diritto e di fatto, al più proficuo adempimento della missione fiscale del monopolio. L'aggio assicura anche la neutralità dei dettaglianti e consente un adeguato controllo della enorme rete di distribuzione.

Lo sviluppo degli scambi intracomunitari non è in alcun modo compromesso dall'invarianza del margine attribuito al dettagliante dei generi di monopolio. Questa misura è del tutto neutra dal punto di vista della concorrenza tra prodotti importati e prodotti nazionali. Nessun produttore, nazionale o estero, può corrispondere ai dettaglianti premi di penetrazione od incentivi. Nell'ultimo ventennio, e dopo l'introduzione del divieto legale ed assoluto di pubblicità per tutti i prodotti da fumo, la gamma dei prodotti nazionali in commercio si è notevolmente rinnovata come d'altronde quella dei prodotti esteri che hanno aumentato ampiamente la propria quota del mercato di consumo italiano, passando dal 2,47 % nel 1962 al 37,30 % nel 1981. In ogni caso è assurdo, nella fattispecie, parlare di compromissione dello sviluppo degli scambi intracomunitari «in misura contraria agli interessi della Comunità».

La questione se la Francia abbia rinunciato alla natura fiscale del proprio monopolio sui tabacchi o comunque abbia rinunciato alla fissazione dei margini di commercializzazione dei tabacchi lavorati è irrilevante per quanto riguarda la posizione dell'Italia sullo stesso punto. Quanto al monopolio italiano della vendita al dettaglio dei fiammiferi, la Commissione ha erroneamente ritenuto che l'art. 2 del decreto ministeriale 25 giugno 1973 abbia liberalizzato il margine. Tale decreto ha liberalizzato solo il margine per la distribuzione e la vendita all'in-

grosso dei fiammiferi, fermo restando l'obbligo della remunerazione dell'8 % del prezzo di vendita al pubblico per la vendita al dettaglio.

3. Su quest'ultimo punto, la *Commissione* replica che, in base allo scambio di corrispondenza col Governo italiano, nel quadro di una procedura di infrazione concernente il monopolio dei fiammiferi, essa era convinta che il decreto 25 giugno 1973, relativo all'importazione di fiammiferi dai paesi della CEE, avesse liberalizzato i margini di commercializzazione dei fiammiferi al dettaglio cosicché credeva regolarizzata da tempo questa infrazione nel settore dei fiammiferi.

IV — Fase orale

La Commissione, rappresentata dal sig. E. de March, membro del suo ufficio legale, e la Repubblica italiana, rappresentata dall'avvocato dello Stato O. Fiumara, hanno svolto difese orali all'udienza del 1° marzo 1983.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 26 aprile 1983.

In diritto

1 Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte il 24 febbraio 1982, la Commissione ha proposto, a norma dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso diretto a far dichiarare che, mantenendo un sistema di margini fissi per la commercializzazione dei tabacchi lavorati, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 37 del Trattato CEE.

2 In Italia, i tabacchi lavorati costituiscono oggetto di un monopolio di Stato che riguarda sia la produzione sia la distribuzione dei prodotti. Per quanto si riferisce in particolare alla vendita al minuto, il monopolio consiste nel riservare tale vendita a dettaglianti abilitati dall'amministrazione fiscale, il cui numero è di circa 80 000. I dettaglianti sono tenuti a vendere i tabacchi lavorati ai prezzi di vendita al pubblico risultanti dalla tariffa stabilita dalla legge.

3 La tariffa comprende un'ampia gamma di prezzi di vendita al minuto, ciascuno dei quali è ripartito in tre quote, una per coprire la retribuzione del fabbricante e la distribuzione all'ingrosso, una spettante all'erario ed una spettante al rivenditore. Tale ultima quota è pari all'8 % del prezzo di vendita al pubblico. L'amministrazione del monopolio, in qualità di fabbricante, e gli importatori scelgono liberamente per ciascun loro prodotto uno dei

prezzi di vendita al pubblico previsti dalla tariffa o anche un prezzo in essa non previsto, che vi viene successivamente incluso.

4 Il 13 novembre 1980, la Commissione ha inviato alla Repubblica italiana, ai sensi dell'art. 169, 1° comma, del Trattato, un parere motivato col quale constatava che la stessa, mantenendo determinate modalità di monopolio, era venuta meno all'obbligo di riordinare il suo monopolio di vendita dei tabacchi lavorati in conformità all'art. 37 del Trattato. Una delle modalità contestate era la fissazione di margini fissi per la commercializzazione. In seguito al parere motivato, il Governo italiano e la Commissione si accordavano su una serie di adeguamenti del monopolio. Il Governo italiano rifiutava, invece, di abbandonare il sistema di margini commerciali fissi per la vendita al minuto.

5 La Commissione ha quindi proposto il presente ricorso — che riguarda esclusivamente il mantenimento dei suddetti margini fissi per la commercializzazione — al fine di far dichiarare contrario all'art. 37 il sistema sopra descritto.

6 Secondo l'art. 37, n. 1, del Trattato, «gli Stati membri procedono a un progressivo riordinamento dei monopoli nazionali che presentano un carattere commerciale, in modo che venga esclusa, alla fine del periodo transitorio, qualsiasi discriminazione fra i cittadini degli Stati membri per quanto riguarda le condizioni relative all'approvvigionamento e agli sbocchi».

7 La Commissione sostiene che costituisce un provvedimento discriminatorio la fissazione di margini commerciali fissi per la vendita al minuto da parte di uno Stato, il cui monopolio si estende anche alla produzione dei prodotti considerati. Da un lato, lo Stato sarebbe necessariamente portato a preferire i suoi prodotti nazionali a quelli dei concorrenti stranieri ed a fissare il margine ad un livello che favorisca lo smercio dei suoi prodotti. D'altra parte, costituirebbe una discriminazione il fatto che il monopolio italiano possa esportare negli altri Stati membri scegliendo liberamente la sua politica di promozione commerciale, mentre i produttori stranieri sono tenuti, nelle vendite in Italia, a rispettare il margine commerciale fisso stabilito dallo Stato.

8 La Commissione sostiene inoltre che il margine fisso è atto a falsare le condizioni di concorrenza ed a pregiudicare le possibilità dei prodotti importati da

altri Stati membri. Esso avrebbe intrinseco effetto anticoncorrenziale in quanto impedirebbe ai produttori stranieri di concedere premi di penetrazione e li obbligherebbe ad adottare gli stessi metodi commerciali del monopolio di produzione italiano.

9 Il Governo italiano sostiene che il sistema di margini commerciali fissi non comporta alcuna discriminazione. Si tratterebbe di un provvedimento da applicare indifferentemente a tutti i prodotti, nazionali o esteri, diretto ad evitare che i rivenditori di tabacchi possano sottoporre a discriminazioni i consumatori o i produttori. Il margine dell'8 % costituirebbe una retribuzione giusta e sufficiente per i rivenditori di tabacchi e non sarebbe determinato secondo una politica di vendita a favore dei prodotti nazionali. In mancanza di un'organizzazione comune dei mercati, ciascun Stato membro potrebbe adottare proprie disposizioni, diverse da quelle vigenti in altri Stati membri.

10 Il Governo italiano assume inoltre che presunte alterazioni di concorrenza non possono essere esaminate nell'ambito dell'art. 37 del Trattato. Esso contesta, peraltro, che vi sia una limitazione della concorrenza e sottolinea che il provvedimento contestato costituisce sostanzialmente un intervento nella formazione dei prezzi al minuto ammesso dalla giurisprudenza della Corte. In via subordinata, il Governo italiano sostiene che l'art. 90, n. 2, del Trattato autorizza una deroga a quanto disposto dal Trattato, poiché il monopolio italiano di vendita al minuto dei tabacchi lavorati è un monopolio fiscale e l'abolizione dei margini commerciali fissi osterebbe all'adempimento della sua specifica missione. L'invariabilità dei margini garantirebbe la trasparenza dei prezzi, impedirebbe la lotta dei margini e contribuirebbe a limitare il contrabbando.

11 Va anzitutto ricordato che, come ha affermato la Corte, in particolare nelle sentenze 3 febbraio 1976 (59/75, Manghera, Racc. 1976, pag. 91) e 13 marzo 1979 (91/78, Hansen, Racc. 1979, pag. 935), l'art. 37 del Trattato non impone l'abolizione assoluta dei monopoli nazionali che presentano carattere commerciale, ma dispone il loro riordinamento in modo da escludere qualsiasi discriminazione fra i cittadini degli Stati membri per quanto riguarda le condizioni relative all'approvvigionamento. Tanto dal testo

dell'art. 37, quanto dalla sua collocazione nel sistema del Trattato si desume che questo articolo mira a garantire l'osservanza del principio fondamentale della libera circolazione delle merci in tutto il mercato comune, abolendo in particolare le restrizioni quantitative e le 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.

12 Trattandosi di una normativa da applicare indifferentemente ai prodotti nazionali ed a quelli importati, va quindi considerato se la normativa di causa sia cionondimeno atta ad avere effetti discriminatori, a falsare la concorrenza riducendo le importazioni di tabacchi lavorati e ad ostacolare in tal modo il commercio intracomunitario.

13 La Commissione ritiene che, in considerazione del divieto generale di pubblicità posto dalla legge italiana, nell'impossibilità per i produttori stranieri di concedere ai rivenditori margini commerciali superiori per incitarli a vendere i loro prodotti, lo smercio dei prodotti importati risulti svantaggiato.

14 Tale censura non può tuttavia essere accolta. L'impossibilità di concedere premi di penetrazione sussiste sia per il monopolio italiano di produzione del tabacco, sia per i produttori stranieri. Inoltre, la Commissione non ha dimostrato che la concessione di premi di penetrazione costituisce il solo metodo commerciale che consenta a prodotti stranieri di affermarsi sul mercato, tanto più che resta aperta la concorrenza sul prezzo di vendita al minuto. Vuoi i dati forniti dalla Commissione, vuoi quelli presentati dal Governo italiano — che la Commissione non ha contestato pur discutendone l'interpretazione — in merito all'evoluzione delle importazioni di tabacco in Italia ed alla parte di mercato tenuta dai prodotti importati rispetto ad altri Stati membri, non sono peraltro tali da rafforzare la tesi secondo cui, a differenza dei prodotti nazionali, i prodotti importati possono efficacemente entrare in concorrenza sul mercato solo mediante premi di penetrazione per i rivenditori.

15 Va sottolineato inoltre che il margine commerciale stabilito dalla legge è da anni rimasto invariato all'8 % del prezzo di vendita al minuto. In materia non sono riconosciuti né potere decisionale né margine discrezionale all'amministrazione, che non interviene nella determinazione del margine commerciale. Nulla consente di affermare che tale margine tiene conto delle particolari esigenze dei prodotti del monopolio italiano secondo la situazione del mercato. La Commissione non ha pertanto dimostrato in che cosa la fissazione di detto margine potrebbe, in questo stato di cose, favorire lo smercio dei soli prodotti nazionali.

16 Per quanto si riferisce alla questione se la normativa di causa riduca le importazioni di prodotti stranieri, è bene ricordare, come ha più volte ribadito la Corte (v. sentenze 26. 11. 1976, 65/75, Tasca, Racc. 1976, pag. 291; 24. 1. 1978, 82/77, van Tiggele, Racc. 1978, pag. 25; 6. 11. 1979, 16-20/79, Danis, Racc. 1979, pag. 3327), che provvedimenti nazionali che disciplinano la fissazione dei prezzi, da applicare indistintamente ai prodotti nazionali ed a quelli importati, non costituiscono di per sé una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, ma possono tuttavia divenire tali qualora, a causa del livello di prezzo stabilito, essi svantaggino i prodotti importati, in particolare perché il vantaggio concorrenziale che risulta dal minore prezzo di costo viene neutralizzato o perché il prezzo massimo è fissato ad un livello talmente basso che — tenuto conto della situazione generale dei prodotti importati rispetto a quella dei prodotti nazionali — gli operatori i quali intendano importare i prodotti di cui trattasi nello Stato membro considerato possono farlo soltanto in perdita.

17 Nella presente fattispecie, la normativa in causa non pregiudica la libertà dei produttori di stabilire i prezzi di vendita al minuto dei loro prodotti. La concorrenza può svolgersi pienamente nel settore essenziale del prezzo di vendita al minuto. I produttori stranieri di tabacchi lavorati sono liberi sia di trarre vantaggio dai prezzi di costo più concorrenziali, sia di ripercuotere integralmente il maggior prezzo di costo. Non è contestato che il margine fisso costituisce per i rivenditori di tabacchi una retribuzione sufficiente per la vendita al minuto dei tabacchi lavorati, che si tratti di prodotti importati o di prodotti nazionali.

18 È vero che la normativa in causa ha l'effetto di vincolare i produttori stranieri all'osservanza sul mercato italiano di un margine commerciale fisso, mentre non vi è un obbligo analogo per i prodotti di monopolio italiano sui mercati stranieri. Una situazione del genere non costituisce tuttavia una discriminazione ai sensi dell'art. 37 del Trattato. Essa è solo la conseguenza dell'esistenza di un monopolio avente carattere commerciale, che comporta la regolamentazione dei margini commerciali, mentre in altri Stati membri non vi sono simili monopoli e simili regolamentazioni. Se da questa disparità delle normative nazionali in materia di margini commerciali per la vendita al minuto dei tabacchi lavorati dovessero derivare inconvenienti per la concorrenza sul mercato comune, spetterebbe alle istituzioni comunitarie competenti eliminare tali inconvenienti mediante un ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri.

19 Da quanto sopra risulta che la Commissione non ha dimostrato che la normativa in causa costituisce una discriminazione nei confronti dei prodotti importati e che pregiudica la libera circolazione delle merci in condizioni normali di concorrenza. Il ricorso va pertanto respinto perché infondato.

Sulle spese

20 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. La Commissione è rimasta soccombente nei suoi mezzi e va quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

2° La Commissione è condannata alle spese.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Everling

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due Bahlmann

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 7 giugno 1983.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIMONE ROZÈS DEL 26 APRILE 1983 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

vi dovete occupare di un ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione a norma dell'art. 169 del Trattato CEE e inteso a far dichiarare che, mantenendo un sistema di margini fissi per la commercializzazione dei tabacchi lavorati, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi incombentile in forza dell'art. 37 del Trattato CEE.

I — Per capire esattamente la posta in gioco, occorre collocare il ricorso nel suo contesto. La presente causa si inserisce nell'ambito dell'azione condotta dalle istituzioni comunitarie, e soprattutto dalla Commissione, al fine di realizzare, nel settore dei tabacchi lavorati, un'unione economica che implichi una sana concorrenza e che presenti caratteristiche analoghe a quelle di un mercato interno, come prescritto dall'art. 3 del Trattato [2].

Questa azione comporta in primo luogo un aspetto fiscale, tenuto conto del peso preponderante delle imposte nel prezzo di vendita al minuto dei tabacchi [mediamente il 70 % per quanto riguarda le sigarette [3]]. Il 19 dicembre 1972 il Consiglio adottava la prima direttiva relativa all'armonizzazione delle imposte di consumo sulle sigarette (direttiva 72/464/CEE), successivamente modificata varie volte. Questa direttiva mira in sostanza ad «eliminare gradualmente dai regimi fiscali riguardanti, negli Stati membri, il consumo dei tabacchi, i fattori che pos-

1 — Traduzione dal francese.

2 — Lettere a) e f).

3 — Relazione 3 novembre 1982 del sig. Bouke Beumer al Parlamento europeo, documento 1-789/82, punto 9, pag. 12 della traduzione francese; sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee 29 ottobre 1980, Fedetab, punto 121 della motivazione, Racc. 1980, pag. 3260.