

Provvedimento n. 4450 (A130) **INTERNATIONAL TOBACCO
AGENCY/AMMINISTRAZIONE
AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO**

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 21 novembre 1996;

SENTITO il Relatore Professor Luciano Cafagna;

VISTA la legge 10 ottobre 1990 n. 287;

VISTA la segnalazione pervenuta in data 25 ottobre 1995 da parte di International Tobacco Agency Srl (di seguito ITA);

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. FATTO

1. Le parti

Società esponente

1. ITA è una società con sede in Treviso attiva nei settori dell'importazione e della commercializzazione di tabacchi lavorati. ITA si è impegnata con la Austria Tabakwerke Gmbh, società con sede in Monaco di Baviera, a commercializzare in Italia una linea di sigarette, prodotte in Germania, contraddistinte dal marchio *Trussardi*.

Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato

2. L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (di seguito AAMS) è stata istituita con r.d.l. 5 dicembre 1927 n. 2258, convertito dalla legge 6 dicembre 1928 n. 3474 (di seguito r.d.l. n. 2258/1927). A essa è affidato l'esercizio dei monopoli fiscali e spetta tra l'altro la gestione dei "servizi dei monopoli di produzione, importazione e vendita dei [...] tabacchi" (articolo 1 del r.d.l. n. 2258/1927). AAMS non gode più del monopolio della coltivazione, della prima trasformazione, dell'importazione e della vendita dei tabacchi greggi e dell'importazione e del commercio all'ingrosso di quelli lavorati provenienti da paesi dell'Unione Europea.

3. Le entrate di AAMS sono costituite da: a) entrate fiscali rappresentate dall'imposta sul consumo dei sali e tabacchi; b) entrate di natura industriale e commerciale (articolo 3 r.d.l. n. 2258/1927). Nell'anno 1994 il gettito fiscale prodotto è stato pari a circa 12.100 miliardi di lire, mentre il fatturato relativo allo svolgimento di attività industriali e commerciali è risultato pari a circa 5.300 miliardi di lire.

2. L'esposto

4. In data 25 ottobre 1995 ITA ha inoltrato all'Autorità un esposto con il quale si segnalava l'impossibilità di commercializzare in Italia le sigarette *Trussardi*, prodotte in Germania e già in vendita in questo paese, oltre che in Austria e in Grecia. Nel predetto esposto ITA ha evidenziato di avere presentato all'AAMS in più riprese, tra il 1987 e il 1995, domanda d'iscrizione in tariffa, ai sensi dell'articolo 2 della legge 13 luglio 1965 n. 925, senza però ricevere alcun seguito da parte di quest'ultima.

5. Dalla documentazione prodotta dall'esponente risulta che la prima domanda d'iscrizione in tariffa è stata presentata da ITA il 7 ottobre 1987 per l'iscrizione delle sigarette *Trussardi King Size* e *Trussardi 100 Light* (fax 7 ottobre 1987, da ITA all'Ufficio Importazione di AAMS). L'AAMS non forniva alcuna risposta a tale domanda, ma in data 13 novembre 1987 il Direttore Generale esprimeva al Consiglio d'Amministrazione di AAMS perplessità in merito all'iscrizione in tariffa di alcune marche di sigarette, tra cui *Trussardi*, in quanto queste ultime "riportando il nome di stilisti, gioiellieri e riviste di moda, potrebbero indirettamente avvantaggiarsi dei messaggi pubblicitari già ampiamente dagli stessi divulgati [...] eventualmente determinando una violazione della normativa concernente il divieto di propaganda dei prodotti da fumo" (relazione al Consiglio d'Amministrazione del 13 novembre 1987). Contemporaneamente, per le stesse ragioni, veniva sospesa l'iscrizione di altri marche di sigarette, già incluse nella tariffa in altre versioni, tra cui *Cartier Santos* e *Cartier Vendome Menthol Slims* (relazione al Consiglio d'Amministrazione del 13 novembre 1987).

6. Successivamente ITA, tra il 1988 e il 1990, a nome proprio o per conto di Austria Tabakwerke, ha più volte richiesto l'iscrizione in tariffa delle sigarette *Trussardi*.

7. Contro il silenzio dell'AAMS, in data 5 marzo 1990, Austria Tabakwerke presentava ricorso innanzi al TAR del Lazio.

8. Solo in data 13 marzo 1990 l'AAMS, a mezzo del Direttore Centrale, inviava una lettera a ITA, comunicando che l'iscrizione delle sigarette *Trussardi*, *Trussardi Light* e *Menthol* "rimane sospesa per l'approfondimento delle implicanze in relazione alle prescrizioni di cui all'articolo 8 del decreto legge 10 gennaio 1983 n. 4, convertito nella legge n. 52 del 22 febbraio 1983" (lettera del Direttore Centrale del 13 marzo 1990), ovverosia in relazione al divieto di pubblicità dei prodotti da fumo.

9. In data 7 maggio 1991, AAMS inviava a Austria Tabakwerke una lettera in cui prendeva atto della determinazione della società di sospendere il ricorso al TAR e dichiarava di voler riconsiderare l'intera questione dell'iscrizione delle marche di sigarette richiamanti a noti stilisti (lettera del Direttore Generale del 7 maggio 1991).

Con decreto del Ministro delle Finanze 13 agosto 1992 veniva iscritta la marca di sigarette *Cartier Vendome*.

10. ITA presentava nuovamente richieste d'iscrizione in data 25 febbraio 1993 e 19 luglio 1993, 4 e 27 maggio 1994 e 13 marzo 1995, senza tuttavia ricevere alcuna risposta.

11. Ad oggi risulta che, tra le sigarette estere, sono iscritte in tariffa *Cartier Vendome Luxury Slim (Filter)* e *Cartier Vendome Ultra Light* e, tra le sigarette di produzione nazionale, *Mercedes (Filter)*. Come è evidente il marchio di tutti questi tabacchi richiama la denominazione di noti prodotti di consumo.

12. Quanto alla distribuzione all'ingrosso di tabacchi, si è rilevato che l'AAMS svolge tale attività in favore dei produttori/importatori stranieri sulla base di un contratto di distribuzione le cui clausole saranno descritte più dettagliatamente nel prosieguo.

3. Il quadro normativo

13. La regolamentazione originaria del settore dei tabacchi, contenuta nella legge 17 luglio 1942, n. 907, prevedeva che le attività relative alla produzione e commercializzazione del tabacco e dei prodotti da esso derivati fossero oggetto di monopolio fiscale.

14. Tale regime ha subito sostanziali modifiche per effetto del Trattato di Roma. Da un lato, infatti, le disposizioni del Trattato impongono agli Stati membri l'abolizione dei monopoli fiscali. Dall'altro, il tabacco greggio (non lavorato e i cascami di tabacco) essendo incluso all'Allegato II del Trattato, rientra tra i prodotti oggetto della politica agricola comunitaria, nell'ambito della cui attuazione, nel 1970, è stata istituita un'organizzazione comune nel settore del tabacco greggio.

15. Le modifiche subite dall'originario contesto normativo riguardano la liberalizzazione della produzione e commercializzazione di tabacco greggio e dell'importazione e del commercio all'ingrosso di tabacco lavorato. In particolare, il decreto-legge 30 novembre 1970 n. 870, convertito con modificazioni dalla legge 27 gennaio 1971, n. 3 (di seguito decreto-legge n. 870/1970), ha abolito il monopolio della coltivazione, della prima trasformazione, dell'importazione e della vendita dei tabacchi greggi (articolo 1).

16. La legge 10 dicembre 1975, n. 724 ha successivamente ammesso l'importazione di tabacchi lavorati (voce doganale 24.02) di provenienza dai paesi delle Comunità economiche europee, destinati a essere introdotti in depositi di distribuzione all'ingrosso, diversi da quelli della Amministrazione dei monopoli di Stato" (articolo 1).

17. Ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 724/1975, l'importazione e il commercio all'ingrosso dei tabacchi lavorati provenienti da altri paesi della CE possono essere effettuati a condizione che le merci vengano immagazzinate nei depositi dell'AAMS o in depositi privati che abbiano ottenuto un'autorizzazione amministrativa. Il comma 2 della medesima disposizione prevede inoltre che possano essere importati solo tabacchi lavorati inseriti in tabelle dei prezzi e i cui confezionamenti siano quelli stabiliti con decreto del Ministro delle Finanze. La circolazione dei prodotti è legittimata dall'applicazione sugli stessi di appositi contrassegni di Stato (articolo 4 della legge n. 724/1975), da cui sia desumibile la loro provenienza.

18. L'inserzione nelle tabelle di prezzi avviene mediante decreto del Ministro delle Finanze, sentito il Consiglio di Amministrazione dei monopoli di Stato (articolo 2 della legge 13 luglio 1965 n. 825, di seguito legge n. 865/1965). La tabella dei prezzi viene fissata periodicamente dal Ministero delle Finanze ai sensi della legge 13 luglio 1965 n. 825. L'iscrizione in tariffa avviene due volte l'anno.

19. Relativamente alla vendita al dettaglio di tabacchi nazionali e esteri, la legge 13 maggio 1983 n. 198 ha eliminato la possibilità di istituire rivendite di Stato. L'AAMS mantiene, tuttavia, la facoltà di istituire le rivendite ordinarie e speciali attraverso cui vengono commercializzati i tabacchi (articolo 21 della legge 22 dicembre 1957 n. 1293, di seguito legge n. 1293/1957) o di concedere i patentini per l'esercizio di tale attività.

20. Per ciò che riguarda infine i prezzi di vendita al pubblico dei tabacchi, questi sono stabiliti in conformità a quelli richiesti dai fabbricanti e dagli importatori (articolo 2 della legge n. 825/65). Il prezzo finale di vendita al pubblico dei tabacchi lavorati risulta costituito da: a) prezzo richiesto dal fornitore, comprensivo delle eventuali spese di distribuzione; b) ammontare delle imposte, IVA (19%) e imposta sul consumo (accisa, 57%); c) aggio spettante al rivenditore (attualmente pari al 10% del prezzo di vendita). Per i prodotti importati è prevista una sovraimposta di confine, pari all'imposta di consumo (articolo 3 della legge n. 724/1975), salvo quant'altro dovuto a titolo di diritti di confine. La sovraimposta di confine viene assolta dall'importatore mediante l'applicazione sulle singole confezioni di appositi contrassegni di Stato.

4. Il mercato

Produzione e distribuzione dei tabacchi

21. L'AAMS attualmente detiene il monopolio della fabbricazione di tabacchi lavorati sul territorio nazionale, dell'esportazione dei tabacchi nazionali, dell'importazione e della distribuzione all'ingrosso dei tabacchi esteri provenienti da paesi extracomunitari. L'AAMS, inoltre, è di fatto l'unica distributrice all'ingrosso dei prodotti in esame, indipendentemente dalla loro provenienza.

22. L'AAMS svolge l'attività di fabbricazione dei tabacchi presso i 21 stabilimenti delle "Manifatture Tabacchi", producendo sigarette con marchio proprio (Nazionali, MS) e sigarette il cui marchio è concesso

in licenza da produttori esteri, tra cui Philip Morris, relativamente alle sigarette Marlboro, Muratti, Diana e Mercedes.

23. I tabacchi per la produzione delle sigarette (MS e Nazionali) e dei tabacchi da pipa risulterebbero acquistati dalla ATI, società controllata dall'AAMS.

24. Oltre a quelle prodotte dall'AAMS, sul mercato italiano vengono vendute sigarette fabbricate all'estero da produttori stranieri. Quelle fabbricate da produttori i cui stabilimenti sono collocati fuori del territorio dell'Unione Europea sono importate dall'AAMS, quelle prodotte da operatori in stabilimenti situati all'interno dell'Unione, vengono importate dagli stessi produttori, che non ne curano tuttavia la distribuzione.

25. La distribuzione di sigarette in Italia avviene esclusivamente attraverso i depositi dell'AAMS. Quest'ultima, per quanto l'attività in esame sia liberalizzata e i produttori possano istituire depositi propri all'interno del territorio nazionale, gode *de facto* di una posizione monopolistica.

26. I produttori stranieri, o gli importatori, quali ITA, stipulano con l'AAMS contratti di distribuzione, non esclusiva, che impegnano quest'ultima a commercializzare per loro conto i tabacchi lavorati, dietro pagamento di un compenso. Tale compenso è stabilito in misura specifica per ogni chilogrammo venduto nell'ambito di scaglioni di vendita annua per ciascuna marca nell'anno precedente a quello di riferimento.

27. Occorre al riguardo rilevare che talune clausole contrattuali prevedono limiti alla facoltà dei produttori di introdurre i loro prodotti nel mercato italiano. In particolare, l'AAMS consente ai produttori e agli importatori di introdurre nuove marche nel circuito distributivo solo due volte l'anno, previa iscrizione in tariffa (articolo 1). Il contratto prevede altresì la fissazione dei quantitativi per l'introduzione di marche di sigarette di nuova iscrizione. L'introduzione successiva di prodotto è commisurata alla quantità risultante nei dodici mesi successivi al primo ordine di fornitura, sicché gli ordini di acquisto corrispondono alle vendite dei mesi precedenti, mentre il livello delle scorte risulta determinato in riferimento alla media delle vendite dei mesi precedenti (Allegato B).

28. In generale, la determinazione delle forniture all'AAMS è effettuata sulla base di piani mensili, nei quali si prevede la ripartizione dei prodotti tra i depositi (articolo 2) e la determinazione del loro livello. Qualora il produttore intenda introdurre quantitativi supplementari, che comunque non devono superare il 30% dell'ordine mensile per ciascuna marca commercializzata, il loro livello deve essere concordato con l'AAMS, alla quale è comunque dovuto un compenso supplementare (articolo 2).

29. Attualmente, l'AAMS ha stipulato contratti di distribuzione con 36 società estere, tra cui: Philip Morris GmbH (Germania) e Philip Morris Holland Bv (Paesi Bassi); Reemtsma International GmbH; Reynolds Tobacco Company GmbH (Germania) e Reynolds Tobacco Company S.A.E. (Spagna); Rothmans International Tobacco Products Bv e Rothmans Export (Paesi Bassi).

30. Inoltre, l'AAMS ha stipulato contratti per la fabbricazione su licenza di sigarette con le società Philip Morris Inc. (Virginia, USA) e Fabriques de Tabac Reunies Sa (Neuchatel, Svizzera), entrambe appartenenti al gruppo Philip Morris.

31. La Tavola che segue contiene i dati relativi alle vendite di sigarette in Italia nel 1995.

TAV. 1: Vendite di sigarette nel mercato italiano nel 1995

Prodotti	quantità (kg).	quota di mercato	valore ai prezzi di consumo (.000 lire)
marche italiane	37.862.798	42,14%	6.079.235.734
marche estere fabbricate su licenza Philip Morris	15.306.080	17,03%	3.010.205.415
Totale produzioni nazionali	53.168.877	59,17%	9.089.441.149
Philip Morris Holland	27.504.597	30,61%	
Philip Morris Germany	3.510.395	3,91%	
BAT Deutschland	1.818.812	2,02%	
Rothmans	1.709.085	1,90%	

Reynolds Germany	868.327	0,97%	
Reynolds Spagna	492.960	0,55%	
Seita	262.423	0,29%	
Altri	516.879	0,58%	
Totale Marche di provenienza U.E.	36.683.478	40,83%	8.626.557.010
Totale Mercato italiano	89.852.356	100%	17.715.998.160

* Fonte: AAMS

32. I dati evidenziano che oltre la metà delle sigarette complessivamente vendute in Italia (59,17%) è prodotta dall'AAMS; di questa circa il 17% è rappresentata da marchi fabbricati su licenza di Philip Morris.

33. Alle marche di proprietà dei produttori stranieri è attribuibile il 57,86% delle vendite complessive. Le quote di mercato dei singoli produttori, a eccezione della stessa Philip Morris, non sono significative. Per quanto riguarda, invece, quest'ultima società, emerge che la sua produzione è pari al 34,52% del totale delle sigarette vendute; inoltre, se si considerano anche quelle prodotte su licenza dall'AAMS, la quota attribuibile ai marchi di Philip Morris raggiunge il 51,55%.

II. DIRITTO

5. Valutazione della fattispecie

Natura dell'AAMS

34. L'AAMS svolge diversi ordini di attività, alcuni dei quali consistono nella partecipazione all'attività economica¹ nel settore dei tabacchi lavorati. L'AAMS opera infatti sia nella produzione, sia nella distribuzione all'ingrosso dei tabacchi. In relazione pertanto alla natura economica di tali attività, l'AAMS è qualificabile come impresa e, in quanto tale, essa è soggetta all'applicazione delle regole di concorrenza contenute nella legge n. 287/90.

35. Non ostante a siffatta qualificazione la mancanza di autonoma personalità giuridica in capo ad AAMS, né la circostanza che la medesima sia inquadrata nell'ambito del Ministero delle Finanze; del pari non vale a escludere la natura di impresa di AAMS l'esercizio di poteri d'imperio propri dello Stato, laddove ciò sia associato allo svolgimento di attività economiche².

36. Va inoltre sottolineato che l'irrelevanza della forma giuridica dell'AAMS ai fini della qualificazione della stessa quale "impresa pubblica" è stata espressamente affermata dalla Corte di Giustizia CE (sent. 16 giugno 1987, in c. 118/85, *Commissione delle Comunità europee c Repubblica Italiana*).

37. Ai sensi dell'articolo 8, comma 1, della legge n. 287/90, l'AAMS, essendo un'impresa risulta pertanto soggetta in linea di principio al rispetto delle regole di concorrenza.

L'applicabilità dell'articolo 3 della legge n. 287/90

38. L'AAMS è, insieme a Philip Morris, alla quale risulta vincolata da un contratto di produzione su licenza, il principale operatore presente sui mercati della produzione e della commercializzazione dei tabacchi lavorati. Essa gode inoltre, di una posizione dominante sul mercato della distribuzione all'ingrosso dei tabacchi lavorati, in virtù della rilevata circostanza che essa risulta a tutt'oggi l'unica importatrice di tabacchi manifatturati per il tramite dei suoi 21 depositi.

39. L'AAMS risulta altresì in grado di incidere in misura determinante, attraverso l'esercizio dell'attività consultiva obbligatoria del suo Consiglio di Amministrazione, sulle decisioni in merito all'accesso delle imprese al mercato nazionale dei tabacchi. L'AAMS pertanto esprimendo un parere

¹ Cfr. Corte di Giustizia, sent. 23 aprile 1991, in c. C41/90, *Klauss Hofner e Fritz Elser c Macroton Gmhb*.

² Cfr. Corte di Giustizia sent. 13 dicembre 1991, in c. C-18/88, *Régie des Télégraphes et des Téléphones (RTT) c GB-Inno-BM SA*.

obbligatorio in merito all'inserimento in tariffa delle marche di sigarette importate all'interno del territorio nazionale, è titolare di una prerogativa che le consente di influire sull'accesso dei concorrenti al mercato rilevante.

40. Relativamente all'individuazione della posizione dominante, occorre peraltro rilevare che la presenza di rilevanti vincoli contrattuali tra l'AAMS e le società del gruppo Philip Morris sopra individuate, in virtù dei quali appare sussistere una significativa convergenza e unitarietà di intenti economici e imprenditoriali, potrebbe anche configurare un'ipotesi di posizione dominante collettiva.

41. L'esistenza di siffatte circostanze di fatto e di diritto appare sufficiente a conferire all'AAMS una posizione dominante, singola o congiunta, rilevante ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90. Alla luce di tale presupposto, i comportamenti e gli atti innanzi delineati potrebbero configurare gli estremi dell'abuso e risultare pertanto in violazione della medesima norma.

42. In particolare, l'omessa o la ritardata risposta alle richieste di inserimento in tariffa delle sigarette prodotte da un'impresa concorrente - comportamenti ai quali l'AAMS ha concorso in modo determinante - possono rappresentare fattispecie sintomatiche di uno sfruttamento abusivo delle prerogative che la legge conferisce all'AAMS³, finalizzato al conseguimento di vantaggi concorrenziali nello svolgimento della propria attività d'impresa⁴.

43. Inoltre, la predisposizione e l'imposizione da parte di AAMS di un contratto di distribuzione di tabacchi lavorati, contenente clausole aventi per oggetto la limitazione delle quantità di prodotto da immettere nel proprio circuito distributivo e conseguentemente sul mercato nazionale, ostacolando la possibilità per le imprese concorrenti di accedere a quest'ultimo, appaiono configurare un'ulteriore fattispecie di abuso di posizione dominante, in violazione del citato articolo 3.

RITENUTO, sulla base delle considerazioni esposte, che gli atti e comportamenti evidenziati, posti in essere da AAMS, potrebbero dar luogo alla violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi degli artt. 14 e 3 della legge n. 287/90, nei confronti dell'Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato, di Philip Morris Inc. (Virginia, USA) e di Fabriques de Tabac Reunies Sa (Svizzera);

b) la fissazione del termine di giorni trenta decorrenti dalla notificazione del presente provvedimento per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti e da parte di chiunque abbia un interesse diretto, immediato e attuale nel procedimento, o da persona da essa delegata, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Attività Istruttoria "A" di questa Autorità almeno sette giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il Dottor Pierluigi Sabbatini;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Attività Istruttoria "A" di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti, nonché da chiunque abbia nel procedimento un interesse diretto, immediato e attuale o da persona da essi delegata;

e) che il procedimento deve concludersi entro il termine di 180 giorni dalla data di adozione della presente delibera.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e pubblicato ai sensi di legge.

³ Cfr. Autorità, provv. 4 agosto 1995, n. 3211, *Nuova Italiana Coke/Provveditorato Porto di Venezia*.

⁴ Cfr., da ultimo, Corte di Giustizia, sent. 5 ottobre 1994, in c. C323/93, *Centre d'insemination De La Crespelle*.

IL SEGRETARIO GENERALE
Alberto Pera

IL PRESIDENTE
Giuliano Amato

* * *