CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 15 DICEMBRE 1976 [1]

Signor presidente,
signori giudici,

Con ordinanza 27 aprile 1976, la pretura di Cittadella ha proposto a questa Corte talune questioni pregiudiziali, vertenti, da una parte, sui poteri degli enti nazionali d'intervento nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato dei cereali, dall'altro, sul divieto di discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, 2° comma, sulle disposizioni relative agli aiuti di cui agli artt. 92-94, nonché sugli artt. 86 e 90 del trattato CEE. Le questioni hanno precisamente il seguente tenore:

«1. Se la normativa comunitaria del mercato comune dei cereali autorizza i singoli organismi di intervento ed in particolare l'AIMA a decidere unilateralmente la vendita dei prodotti agricoli, ed in particolare del frumento che detengono, secondo modalità diverse dai sistemi di gare e di aggiudicazioni previsti dall'art. 3 del regolamento 132/67/CEE e dal regolamento 376/70/CEE.
Se, in ogni caso, da tale comportamento derivi violazione del divieto di discriminazione sancito dall'art. 40, par. 3, comma 2°, del trattato di Roma.

2. Se la normativa comunitaria del mercato comune dei cereali autorizza i singoli organismi di intervento ed in particolare l'AIMA a decidere unilateralmente la vendita dei prodotti ed in particolare del frumento che essi detengono, a prezzi diversi da quelli previsti dall'art. 3 del regolamento 376/70/CEE.
Se, in ogni caso, da tale comportamento derivi violazione al divieto di discriminazione sancito dall'art. 40, par. 3, comma 2°, del trattato di Roma.

3. Se costituisce aiuto statale alle imprese, ai sensi e per gli effetti degli artt. 92-94 del trattato CEE e 22 del regolamento 120/67/CEE, il comportamento di un organismo di intervento che si avvalga di finanziamenti istituzionali dello Stato per acquistare cereali anche a condizioni diverse da quelle previste dalla normativa comunitaria agricola del settore, rivendendoli successivamente a prezzi inferiori a quelli minimi previsti dal regolamento 376/70/CEE.
Se, in ogni caso, da tale comportamento derivi violazione del divieto di discriminazione sancito dall'art. 40, par. 3, comma 2°, del trattato di Roma.

4. Se costituisca impresa in posizione dominante, ai sensi degli artt. 86 e 90 del trattato e del regolamento 26/62/CEE un'impresa dotata di ingenti mezzi finanziari, che possono consentirle di operare sul mercato senza tener conto del comportamento e delle reazioni dei concorrenti: e ciò anche nel caso in cui tale impresa sia un organismo di intervento ai sensi del regolamento 120/67/CEE.

5. Se costituisca abuso di posizione dominante anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 90 del trattato, il comportamento di un'impresa che violi una normativa comunitaria destinata ad evitare distorsioni della concorrenza all'interno del territorio comunitario.

6. In caso di risposta negativa ai quesiti 1, 2 ed in caso di risposta positiva ai quesiti 3, 4 e 5, se l'organismo di intervento sia obbligato a risarcire i danni che derivano dal suo comportamento in violazione delle norme comunitarie considerate nei quesiti precedenti.

1 — Traduzione dal tedesco.

7. Quale efficacia la interpretazione del diritto comunitario data dalla Corte di giustizia abbia per il giudice del merito; se, cioè, ciò che la Corte di giustizia "dice per diritto" vincoli il giudice del merito alla stessa stregua di come il giudice del merito è vincolato dal "punto di diritto" sancito dalla corte di cassazione».

Secondo il giudice a quo, la soluzione di tali questioni è necessaria per definire la controversia dinanzi ad esso pendente fra il titolare di un molino italiano ed un'altra impresa italiana dello stesso settore. L'attore nella causa principale sostiene che l'AIMA, ente d'intervento italiano nell'ambito dell'organizzazione comune di mercato nel settore dei cereali, ha venduto, nel periodo novembre 1975 - gennaio 1976, ingenti quantitativi di grano tenero italiano sul mercato della provincia di Padova, sottraendosi alla disciplina stabilita dal diritto comunitario, e cioè praticando un prezzo inferiore a quello comune d'intervento. Da questo comportamento traeva vantaggio — diversamente dall'attore — il molino convenuto, situato nella provincia di Padova, il quale poteva così vendere farina ad un prezzo inferiore a quello di mercato, il che faceva perdere all'attore un cliente che in precedenza a quello si era sempre rifornito presso di lui. Sostenendo che il comportamento suddetto va qualificato come concorrenza sleale e violazione del diritto comunitario, l'attore ha chiesto il risarcimento dei danni. Poiché, tuttavia, effettiva autrice del danno doveva considerarsi l'AIMA, anche questa è stata chiamata in causa. Va inoltre ricordato che, a sostegno dell'attore, sono intervenute nel procedimento alcune associazioni regionali d'imprese del settore dell'industria molitoria.

Prima di affrontare l'esame delle questioni formulate dal giudice a quo, vorrei ancora osservare che la criticata assegnazione di grano tenereo cui procedeva l'AIMA aveva luogo nell'ambito di un'iniziativa destinata a far diminuire il prezzo del pane normale, genere di largo consumo, per il quale vige in Italia un prezzo politico. Essa veniva decisa, nelle sue linee fondamentali, dal comitato interministeriale per la programmazione economica — CIPE —, presieduto dal presidente del Consiglio. L'assegnazione dei quantitativi di grano tenero per i quali il suddetto comitato aveva fissato il prezzo avveniva, a richiesta dei prefetti di talune provincie particolarmente depresse, tramite il ministro dell'agricoltura. I prefetti avevano poi distribuito i quantitativi loro assegnati ai molini delle rispettive provincie. Agli assegnatari era imposto l'obbligo di cedere la farina ottenuta da tali cereali ad un prezzo ridotto, prestabilito, ai soli panificatori muniti di specifiche autorizzazioni prefettizie; questi erano a loro volta tenuti ad impiegare la farina nella produzione del pane a prezzo politico, acquistato soprattutto dalle categorie di consumatori meno abbienti.

Vorrei inoltre premettere che i regolamenti del Consiglio n. 120/67 e n. 132/67, che avrò occasione di citare più volte, sono stati sostituiti, con effetto dal 1° novembre 1975 — e quindi anche per il periodo novembre 1975 - gennaio 1976, che interessa nella fattispecie in esame — dai regolamenti del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2727, «relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali» (GU 1975, n. L 281, pag. 1) e 29 ottobre 1975, n. 2738, «che fissa le norme generali dell'intervento nel settore dei cereali» (GU 1975, n. L 281, pag. 49). Ciò non implicava modifiche delle norme che richiamerò, in parte citandole letteralmente. Solo l'art. 19 del regolamento n. 120/67, cui farò in seguito cenno, è stato modificato; sulla questione tornerò al momento opportuno.

1. Nell'esaminare i problemi sottopostici, dovremmo prendere congiuntamente in considerazione le prime due questioni, e si dovrà in primo luogo accertare se le disposizioni comunitarie relative al mercato dei cereali vietino agli enti nazionali d'intervento di decidere unilateralmente di vendere il frumento che essi detengono a condizioni diverse

da quelle stabilite nel regolamento del Consiglio n. 132/67 (GU 1967, pag. 2364) — ora, regolamento n. 2738/75 (GU 1975, n. L 281, pag. 49) — e nel regolamento della Commissione n. 376/70 (GU 1970, n. L 47), ed a prezzi diversi da quelli previsti dal regolamento n. 376/70. Va inoltre accertato se un intervento del genere, qualora sia limitato ai molini di una determinata provincia, ad esclusione, quindi, di analoghe imprese di trasformazione situate in zone limitrofe, costituisca una violazione del divieto di discriminazione sancito nell'art. 40, n. 3, 2° comma, del trattato CEE.

Permettetemi di ricordare anzitutto quanto disposto dalle summenzionate norme. Ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 132/67 (ora, regolamento n. 2738/75), la messa in vendita dei cereali detenuti dall'organismo d'intervento si effettua mediante gara. Secondo l'art. 2 del regolamento n. 376/70, per ogni gara, cioè per ogni invito a presentare delle offerte, deve essere garantita la pubblicità dei bandi. Le condizioni stabilite nel bando devono garantire — come ribadito dall'art. 3 del regolamento n. 132/67 (ora, regolamento n. 2738/75) — «la parità di accesso e di trattamento ad ogni interessato, qualunque sia il suo luogo di stabilimento nella Comunità». Inoltre, nell'art. 4 del regolamento n. 132/67 (ora, regolamento n. 2738/75) è previsto che, qualora situazioni particolari lo rendano necessario, il Consiglio può stabilire altre procedure di messa in vendita di cereali da parte degli enti d'intervento. Quanto ai prezzi, l'art. 3 del regolamento n. 132/67 (ora, regolamento n. 2738/75) dispone che la reimmissione dei cereali sul mercato deve avvenire in base a condizioni di prezzo fissate prima dell'inizio della stagione e tali che consentano di evitare un deterioramento del mercato. L'art. 3 del regolamento n. 376/70 stabilisce — per il momento mi limito a questo accenno — che «se i cereali offerti sono immagazzinati in un centro di commercializzazione, il loro prezzo di vendita deve corrispondere, almeno, al prezzo locale di mercato e non può, in alcun caso, essere inferiore al prezzo d'intervento valido per tale centro, aumentato di 1,50 unità di conto per tonnellata». Ricorderò infine che, col regolamento n. 935/70 (GU 1970, n. L 111), all'art. 3 del regolamento n. 376/70 è stato aggiunto un 4° comma, secondo cui, in casi eccezionali, su richiesta di uno Stato membro, l'ente d'intervento di detto Stato può essere autorizzato a limitare la gara a scopi ben determinati.

In base agli argomenti svolti dall'attore nella causa principale ed alle considerazioni del giudice a quo, si potrebbe avere l'impressione che le vendite contestate si riferissero a cereali soggetti all'intervento. Se così fosse, la soluzione delle questioni sottopostevi non presenterebbe alcuna difficoltà.

Dell'ulteriore sorte dei cereali ceduti ad un ente d'intervento si occupa infatti espressamente l'art. 7 del regolamento del Consiglio n. 120/67, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU 1967, pag. 2269; ora, regolamento del Consiglio n. 2727/75 — GU 1975, n. L 281, pag. 1). A norma del n. 3 del suddetto articolo, gli enti d'intervento mettono in vendita, per l'approvvigionamento del mercato interno, i cereali da loro acquistati, alle condizioni di cui ai successivi nn. 4 e 5. Il n. 4 dispone che il Consiglio stabilisce le norme generali relative all'intervento. Ai sensi del n. 5, le modalità di applicazione dell'art. 7, e in particolare le procedure e le condizioni di vendita da parte degli enti d'intervento, vengono fissate secondo il noto procedimento «del comitato di gestione». Tali modalità sono per l'appunto quelle stabilite dalle norme da me testé richiamate, e di cui ho esposto il contenuto. È perciò chiaro che gli enti d'intervento devono procedere a pubbliche gare e garantire l'accesso alle stesse di tutti gli interessati in condizioni di parità; inoltre, essi sono tenuti a rispettare le norme fondamentali relative ai prezzi, il che significa che le loro decisioni in materia non devono incidere sulla normale formazione dei prezzi. Se questi obblighi non vengono rispettati, si può senz'altro par-

lare di una violazione del diritto comunitario.

Dopo quanto ho detto, in particolare sull'esigenza di garantire a tutti gli interessati, a norma dell'art. 3 del regolamento n. 132/67 (ora, regolamento n. 2738/75), la parità di accesso alle gare, non ritengo necessario richiamare inoltre l'art. 40 del trattato CEE, secondo cui l'organizzazione comune dei mercati deve limitarsi a perseguire gli obiettivi enunciati nell'art. 39 e deve escludere qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità. Qualora, però, si ritenesse opportuno tale richiamo, si dovrebbe necessariamente seguire, in proposito, la tesi della Commissione. In effetti non vi è dubbio — mi limiterò a questa affermazione — che l'art. 40 vincola non solo il legislatore comunitario, ma anche gli Stati membri, nella misura in cui essi agiscono; tramite gli enti d'intervento, nell'ambito dell'organizzaione comune di mercato.

Tuttavia, non possiamo contentarci di queste constatazioni. In primo luogo, infatti, per giustificare il proprio comportamento, il governo italiano ha sostenuto che l'AIMA, nella fattispecie, non avrebbe agito in quanto ente d'intervento, bensì in quanto organo ausiliario dello Stato, per ovviare ad una situazione di emergenza di carattere locale, di guisa che, nella vendita di grano non acquistato secondo la normativa comunitaria, essa non era vincolata dalla disciplina dell'intervento. In secondo luogo, lo stesso governo assume che la disciplina stabilita dal diritto comunitario presenta delle lacune; essa sarebbe stata elaborata con riguardo a situazioni di eccedenza e non conterrebbe alcuna disposizione a tutela del consumatore per i casi in cui il mercato sia deficitario. In particolare, essa non prevederebbe alcun rimedio per il caso in cui una perturbazione colpisca un solo Stato membro, o parte di esso, e si riferisca soprattutto a prodotti di peculiare importanza per un solo Stato membro. In simili circostanze di fatto, gli Stati membri dovevano perciò necessariamente considerarsi autorizzati ad adottare provvedimenti interni.

In proposito, si deve senz'altro riconoscere che, qualora sia accertato che i cereali venduti dall'AIMA non erano cereali sottoposti all'intervento, vale a dire acquistati dagli enti d'intervento, nell'ambito dell'organizzazione comune di mercato, a spese della Comunità, per garantire la stabilità del mercato stesso, si deve conseguentemente ammettere che le relative vendite non potevano essere soggette alle già ricordate disposizioni dei regolamenti nn. 132/67 (ora, regolamento n. 2738/75) e 376/70. Ciò non equivale a dire, tuttavia, che enti nazionali agenti secondo le direttive del governo potessero comportarsi in modo assolutamente discrezionale.

Giustamente la Commissione ha richiamato, per il caso in cui la situazione fosse in effetti quella ipotizzata, la sentenza 22 gennaio 1976 (causa 60/75, *Russo/AIMA,* Racc. 1976, pag. 55). Secondo questa pronunzia, interventi statali intesi ad arginare l'aumento dei prezzi di determinati generi alimentari non sono di per sé incompatibili con l'organizzazione comune del mercato. D'altra parte, veniva chiaramente affermato che non devono essere messi in pericolo gli obiettivi o il funzionamento di tale organizzazione. Un'ipotesi di mancato rispetto di tale condizione veniva ravvisata nel caso in cui l'attività dell'ente statale può provocare una tendenza al ribasso, cosicché i prezzi vengano a situarsi al di sotto del prezzo indicativo o addirittura del prezzo d'intervento. Ora, se non mi sbaglio, era questo l'effetto connesso alle iniziative dell'AIMA di cui trattasi nel presente procedimento. Ciò risulta, in ogni caso, dai dati forniti dalla Commissione in merito ai prezzi indicativi e d'intervento vigenti all'epoca dei fatti, nonché da un raffronto di tali prezzi con quelli fissati dall'AIMA, di guisa che si dovrebbe in ogni caso constatare una violazione del regime di prezzi vigente nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato.

Mi sembra inoltre incontestabile che gli Stati membri, anche se i fatti dovessero così configurarsi — libera cessione di cereali al di fuori dell'intervento —, siano tenuti a rispettare il divieto di discriminazione di cui all'art. 40. Questa conseguenza si desume anch'essa dalla sentenza 60/75, e precisamente dall'accenno al fatto che i provvedimenti statali non devono mettere in pericolo gli obiettivi e il funzionamento delle organizzazioni comuni di mercato. Si deve perciò partire dal presupposto che gli Stati membri, nell'adottare provvedimenti che abbiano ripercussioni sulle organizzazioni comuni di mercato, sono tenuti ad osservare tutti i principi vigenti in materia, e perciò anche il divieto di discriminazione. In proposito si può richiamare, fra l'altro, anche la sentenza 23 gennaio 1975 (causa 51/74, *Van der Hulst's Zonen/Produktschap voor Siergewassen,* Racc. 1975, pag. 95), nella quale l'art. 40 veniva dichiarato applicabile, se non altro per analogia, ad un sistema nazionale d'intervento destinato a completare l'organizzazione comune del mercato.

Del resto, la tesi dell'incompletezza della disciplina comunitaria e della conseguente competenza degli Stati membri ad adottare provvedimenti di carattere puramente locale, tesi sostenuta dal governo italiano, appare inconsistente.

In primo luogo, non si può dire che le clausole di salvaguardia dell'organizzazione comune di mercato nel settore dei cereali, e in particolare l'art. 19 del regolamento n. 120/67, siano state concepite con riferimento a situazioni di eccedenza. In realtà, l'art. 19 considera l'ipotesi in cui il prezzo cif superi notevolmente il prezzo d'entrata, cioè una situazione in cui i prezzi del mercato mondiale siano situati ad un livello superiore a quello dei prezzi comunitari e, a causa della relativa forza d'attrazione del mercato mondiale, possano sorgere difficoltà per l'approvvigionamento della Comunità. Questa impostazione fondamentale non è stata affatto modificata dalla nuova versione dell'art. 19, contenuta nel regolamento n. 2727/75, anche se il presupposto per l'adozione di provvedimenti di salvaguardia è qui costituito dal fatto che il prezzo del mercato mondiale ed i prezzi comunitari siano situati allo stesso livello.

Altrettanto insostenibile è l'opinione secondo cui il diritto comunitario non prevede alcun rimedio per i casi di emergenza di carattere locale, nei quali si rendano necessari interventi nel funzionamento dell'organizzazione comune di mercato. In proposito ricordo che, col regolamento n. 935/70, è stata aggiunta al regolamento n. 376/70 una norma secondo la quale, in casi eccezionali, l'ente d'intervento di uno Stato membro può essere autorizzato a limitare le gare a scopi ben determinati. Va inoltre tenuto presente che, ai sensi dell'art. 4 del regolamento n. 132/67 (ora, regolamento n. 2738/75), in presenza di particolari circostanze, il Consiglio può stabilire un diverso procedimento per la vendita di cereali da parte degli enti d'intervento. In corso di causa, la Commissione ha efficacemente illustrato quali siano gli effetti che tali norme hanno prodotto in pratica, fra l'altro anche a vantaggio dell'Italia. Ad esempio, col regolamento del Consiglio n. 1984/73 (GU 1973, n. L 201), la Repubblica italiana veniva autorizzata a vendere per trattativa privata un determinato quantitativo di frumento tenero, alla condizione ch'essa garantisse «che il grano venduto conformemente alle disposizioni del ... regolamento [venisse] utilizzato esclusivamente per la fabbricazione di prodotti alimentari destinati all'approvvigionamento delle popolazioni delle regioni dell'Italia meridionale, e segnatamente delle città di Napoli, Palermo, Ragusa e Caltanissetta». Col regolamento n. 2043/73 (GU 1973, n. L 207) questa autorizzazione veniva estesa ad un ulteriore quantitativo di grano tenero, la cui vendita sarebbe dovuta avvenire anch'essa alle condizioni indicate nel regolamento n. 1984/73. Va inoltre ricordato il regolamento del Consiglio n. 2104/73 (GU 1973, n. L 214) — ora, dal 1° novembre 1975, regolamento del Consiglio n. 2737/75 (GU 1975, n. L 281, pag. 47) —

relativo alla messa a disposizione dell'ente d'intervento italiano di determinati quantitativi di frumento tenero detenuti dagli enti d'intervento tedesco, francese e belga. Anche questi quantitativi potevano essere venduti dalla Repubblica italiana per trattativa privata, sempre alla condizione ch'essa garantisse, però, che il grano venisse esclusivamente usato per la produzione di alimenti destinati all'approvvigionamento della popolazione. Infine, rilevante è ancora la decisione del Consiglio 18 maggio 1976, «relativa alla vendita ed all'utilizzazione di frumento tenero detenuto dall'organismo d'intervento italiano» (GU 1976, n. L 136). Secondo tale decisione, questo ente d'intervento era autorizzato a mettere a disposizione del governo italiano un certo quantitativo di grano tenero. L'art. 1, n. 3, della decisione stabilisce espressamente: «Il governo italiano cede i quantitativi di cui al paragrafo 1 all'industria molitoria per la loro trasformazione ai fini della fabbricazione di pane detto "comune" ad un prezzo ridotto che ne permetta l'acquisto ai consumatori più modesti».

Da tutto ciò si desume chiaramente che, in realtà, l'organizzazione comune del mercato dei cereali va considerata come una disciplina completa, e che, contrariamente a quanto vuol sostenere il governo italiano, essa fornisce senz'altro rimedi anche nel caso in cui si tratti dell'adozione di provvedimenti speciali in relazione a situazioni eccezionali di carattere puramente locale.

Va perciò ribadito quanto la Corte ha già affermato nella sentenza 23 gennaio 1975 (causa 31/74, *Galli,* Racc. 1975, pagg. 61 e 63), e cioè che ha importanza essenziale il fatto che l'organizzazione comune del mercato nel settore dei cereali ha creato, per realizzare un mercato unico, un sistema di norme e di competenze, e quindi un'organizzazione di massima capace di far fronte a tutte le situazioni prevedibili. Di conseguenza, qualora intendano adottare provvedimenti per impedire l'aumento dei prezzi in un settore sottoposto ad organizzazione comune del mercato, gli Stati membri devono prendere le opportune iniziative nell'ambito della Comunità, al fine di ottenere che le competenti autorità comunitarie adottino o autorizzino provvedimenti rispondenti alle esigenze del mercato unico creato col regolamento n. 120/67 (ora, regolamento n. 2727/75).

2. In considerazione dei risultati raggiunti in merito alle prime due questioni, ci si potrebbe giustamente chiedere se sia veramente necessario affrontare anche l'esame delle questioni sub 3-5, riferentesi alle norme sugli aiuti, e al combinato disposto dell'art. 90 e dell'art. 86. Non intendo rispondere in senso negativo, ma mi permetterò di trattare le questioni solo brevemente, fra l'altro perché, a ben vedere, una valutazione più ampia non sarebbe possibile a causa dell'insufficiente conoscenza delle circostanze di fatto.

a) Va quindi innanzitutto accertato se costituisca un aiuto, ai sensi dell'art. 92 del trattato CEE e dell'art. 22 del regolamento n. 120/67 (ora, regolamento n. 2727/75), il fatto che un ente d'intervento si avvalga di finanziamenti statali per acquistare cereali ch'esso rivenda successivamente ad un prezzo inferiore a quello consentito dal diritto comunitario.

L'art. 92, il quale si applica, secondo l'art. 22 del regolamento n. 120/67 (ora, regolamento n. 2727/75), anche al commercio dei prodotti contemplati da questo regolamento, qualifica, com'è noto, «incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidono sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma, che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza». A norma del n. 2, lett. a), dello stesso articolo, cui pure si è fatto rinvio, nel corso del procedimento, in questo contesto, sono invece compatibili col mercato comune «gli aiuti a carattere speciale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti».

Nella presente fattispecie sembra che l'AIMA — è questa l'impressione che si è potuta trarre nel corso del procedimento — abbia acquistato, seguendo le direttive del governo italiano, frumento tenero al prezzo d'intervento valendosi di finanziamenti statali, rivendendolo poi ad un prezzo notevolmente inferiore al fine di far ribassare il prezzo del pane. Si può quindi partire dal presupposto che lo Stato italiano abbia sostenuto un onere finanziario, e che perciò si configuri l'ipotesi di «aiuto concesso mediante risorse statali».

Poiché lo scopo dell'intervento consisteva nella riduzione del prezzo del pane a favore di categorie sociali a debole reddito, è inoltre chiaro che si può parlare di aiuto a carattere sociale concesso a singoli consumatori, e che si deve quindi ammettere la compatibilità dell'intervento col trattato. A ciò si potrebbe tuttavia obiettare che il metodo applicato, il quale non prevedeva immediate sovvenzioni a favore dei consumatori, poteva implicare anche il fatto che beneficiari dell'aiuto fossero le interposte aziende molitorie. Ciò potrebbe affermarsi, in quanto solo determinati molini potevano partecipare all'iniziativa destinata a ridurre il prezzo del pane, con la conseguente garanzia di poter vendere la farina, sia pure ad un prezzo ridotto, mentre altri molini, che invero partecipano anch'essi all'attività del settore economico di cui trattasi, erano temporaneamente costretti a rinunziare a certe vendite. Potrebbe anche esser vero — e ciò dovrebbe venir eventualmente accertato dal giudice a quo — che nella vendita della farina a prezzo ridotto fossero possibili, com'è stato sostenuto nella fase orale del procedimento, maggiori guadagni, fra l'altro con riferimento a pregiati prodotti secondari, che non nella vendita della farina ottenuta da cereali per i quali vigevano i correnti prezzi di mercato.

È senz'altro manifesto anche il fatto che, in tale situazione (cioè ammesso che venissero favoriti determinati molini), si può parlare altresì di una alterazione della concorrenza, o quanto meno — il che è già sufficiente — di una minaccia di alterazione della concorrenza. Sotto questo profilo, in ogni caso, l'obiezione del governo italiano, secondo cui a quell'epoca, data la situazione deficitaria del mercato, non sarebbero esistiti per alcun molino problemi di smercio, indipendentemente dal fatto che le aziende potessero o meno partecipare all'iniziativa intesa alla riduzione del prezzo del pane, non sembra poter costituire — si pensi alle maggiori spese di trasporto o alla perdita della clientela tradizionale — una valida eccezione.

Sembra invece impossibile dare una valutazione di un altro elemento di fatto, quello dell'incidenza negativa sugli scambi fra Stati membri, incidenza che, potendosi parlare di aiuto ai sensi del trattato, è da temere o — secondo altri — effettivamente si verifica qualora siano favorite solo determinate imprese. Un pericolo del genere è infatti senz'altro insignificante, nel caso di azioni di sostegno limitate ad un'unica provincia ed attuate in periodi di scarsità di cereali sul mercato internazionale. Esso non è tuttavia completamente da escludere. Anche su questo punto è il giudice nazionale che dovrebbe far luce, appoggiandosi ad esempio alle relative statistiche sul commercio estero, dalle quali si possa eventualmente rilevare che le importazioni di cereali o di farina in Italia sono diminuite, o che si è verificata un'alterazione delle correnti di traffico, nel senso che la farina che altrimenti avrebbe trovato collocamento sul mercato italiano è stata esportata in altri paesi.

Queste considerazioni possono essere sufficienti, nella fattispecie, per quanto riguarda l'interpretazione dell'art. 92. Non mi sembra necessario prendere in esame pure l'altra questione (anch'essa formulata dal giudice a quo) relativa alla violazione del divieto di discriminazione, poiché in ogni caso, secondo il trattato, gli aiuti non ammessi sono già, per loro natura, discriminatori. Né mi sembra necessario prendere inoltre in considera-

zione quanto disposto dall'art. 93 (necessità di tempestiva comunicazione dei progetti alla Commissione e conseguenze della mancata comunicazione). Questo punto non è stato espressamente sollevato dal giudice proponente, e ciò, evidentemente, nell'esatta convinzione che, ai fini della decisione in merito alle pretese di risarcimento — come quelle fatte valere nella causa principale —, rilevante è esclusivamente la violazione di norme sostanziali del trattato, non già l'osservanza di norme processuali.

b) Le altre due questioni, che vorrei trattare altrettanto brevemente, si riferiscono agli artt. 86 e 90 del trattato CEE. Con esse si chiede di accertare se un ente d'intervento che sia dotato di ingenti mezzi finanziari costituisca un'impresa in posizione dominante ai sensi dei suddetti articoli, e se il fatto che nella sua attività venga violata una normativa comunitaria destinata ad evitare distorsioni della concorrenza costituisca un abuso di tale posizione dominante.

Il giudice a quo è manifestamente interessato, in proposito, all'applicazione dell'art. 86, 2° comma, lett. c), secondo cui l'abuso può consistere «nell'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio per la concorrenza». Se si tiene presente quanto ho già detto circa l'efficacia del divieto di discriminazione per quanto riguarda l'attività degli enti d'intervento, sia che questi vendano cereali sottoposti all'intervento, sia che agiscano al di fuori dei loro compiti istituzionali, è particolarmente difficile ravvisare l'utilità dell'ulteriore soluzione delle questioni sub 4) e 5). In proposito vorrei, comunque, fare almeno le seguenti considerazioni.

Mi sembra estremamente improbabile che un ente d'intervento, il quale agisca per conto dello Stato effettuando la vendita di cereali a prezzi prestabiliti e per un determinato scopo politico-sociale, possa essere considerato come un'impresa pubblica, per la quale trovino applicazione le norme del trattato relative alla concorrenza. In effetti, un ente del genere partecipa alla vita economica ed alla concorrenza nell'attività economica non già nella veste di imprenditore, ma piuttosto in quanto organo amministrativo dello Stato, nell'esercizio di potestà d'imperio; in definitiva è lo Stato stesso che agisce, tramite l'ente, per il conseguimento di determinati scopi, cosicché si tratta, in realtà, direttamente della responsabilità dello Stato, per la cui valutazione il ricorso alle norme del trattato relative alla concorrenza appare artificioso.

Qualora, tuttavia, si ammettesse la tesi secondo cui l'ente d'intervento va considerato come un'impresa pubblica ai sensi dell'art. 90, si dovrà manifestamente concludere, al tempo stesso, che si tratta di un'impresa incaricata della gestione «di servizi d'interesse economico generale», ai sensi dell'art. 90, n. 2. Secondo l'opinione sostenuta in dottrina, ciò si può ammettere anche qualora si tratti soltanto degli interessi di una parte della popolazione, relativi, ad esempio, all'approvvigionamento di generi alimentari o alla soddisfazione delle normali esigenze della vita. In tal caso, tuttavia, le norme del trattato non si applicano incondizionatamente; esse vengono invece in considerazione soltanto in quanto la loro applicazione non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, dei compiti affidati alle imprese. Tuttavia, data l'impossibilità di conoscere sufficientemente i fatti in un procedimento pregiudiziale, non si può stabilire quale sia la valutazione da dare su questo punto, come pure in merito all'incidenza negativa sullo sviluppo degli scambi, di cui si parla nello stesso art. 90, n. 2, e ciò a prescindere dal fatto che tale accertamento può essere omesso, in quanto questa norma — come affermato nella sentenza 14 luglio 1971 (causa 10/71, *Pubblico Ministero lussemburghese/Vedova J. P. Hein,* Racc. 1971, pag. 723) — non ha efficacia diretta, nel senso di creare diritti soggettivi.

3. Passiamo ora all'esame della sesta questione, intesa a chiarire se l'ente d'in-

tervento sia obbligato a risarcire i danni, qualora il suo comportamento possa essere qualificato come una violazione delle norme comunitarie considerate nelle questioni precedenti. Si tratterebbe manifestamente, in tal caso, di far valere una responsabilità amministrativa, in quanto si dovrebbe partire dal presupposto che l'ente d'intervento abbia agito, poiché seguiva direttive del governo, in quanto organo amministrativo dello Stato, oppure si dovrebbe ammettere ch'esso abbia agito nell'ambito degli specifici compiti spettantigli in base all'organizzazione del mercato, i quali vanno anch'essi considerati inerenti a poteri sovrani, esercitati per il conseguimento degli scopi del trattato.

In tale contesto, punto di partenza delle nostre considerazioni è la questione del se le norme comunitarie che si afferma siano state violate siano norme aventi efficacia diretta, le quali attribuiscano diritti ai singoli. Se così è — e ciò deve ammettersi, tenuto conto delle norme vigenti circa la vendita di cereali d'intervento, nonché delle disposizioni in materia di formazione dei prezzi nel mercato comune, e del divieto di discriminazione —, ne consegue, in forza del diritto comunitario, cui deve riconoscersi la preminenza sul diritto interno, che le norme interne contrastanti devono cedere il passo e vanno disapplicate, anche se emanate in epoca posteriore. E ciò implica, in linea di principio, che qualora, ciononostante, le norme interne siano state applicate, i relativi provvedimenti devono essere revocati ovvero, qualora tale restitutio in integrum sia impossibile, dev'essere corrisposto un risarcimento pecuniario (solo in tal modo, infatti, può darsi piena attuazione al diritto comunitario). Ciò vale in ogni caso in cui siano state violate norme poste a tutela del soggetto leso; e tali sono da considerare le disposizioni di diritto comunitario che interessano nella fattispecie in esame.

D'altra parte, giustamente è stato sostenuto che il diritto comunitario contiene unicamente norme sulla responsabilità degli organi della Comunità. Nulla esso dispone, invece, circa un'eventuale responsabilità dello Stato o di organi statali. Si deve inoltre ammettere che la disciplina vigente nei vari Stati membri in materia di risarcimento dei danni presenta, sotto diversi aspetti, notevoli differenze, situazione che non si può ignorare, trincerandosi dietro al semplice riferimento alle esigenze del diritto comunitario, e precisamente a quella della sua uniforme attuazione.

Dal punto di vista del diritto comunitario si può quindi unicamente affermare, in proposito, che gli Stati membri sono tenuti a fare tutto quanto è necessario per una piena tutela dei diritti del singolo. Pur riconoscendo che, in via di principio, la violazione del diritto comunitario fa sorgere anche un obbligo di risarcimento, nel presente stadio dell'integrazione si deve ammettere che non esiste altra possibilità se non quella di far rinvio, per i dettagli, alle disposizioni del diritto interno. Ciò è stato affermato dalla Corte, nella causa 60/75 *(Russo/AIMA)*, nei seguenti termini: «Nell'ipotesi che il danno derivi dalla violazione di una norma di diritto comunitario da parte dello Stato, questo dovrà risponderne, nei confronti del soggetto leso, in conformità alle disposizioni di diritto interno relative alla responsabilità della pubblica amministrazione». Anche nel presente caso, non mi sembra che si possa andare oltre tale affermazione.

4. L'ultima questione, infine, si riferisce all'efficacia delle pronunzie pregiudiziali di questa Corte con le quali viene interpretato il diritto comunitario. In proposito, tutti i partecipanti al procedimento hanno difeso, in sostanza, lo stesso punto di vista, ed in effetti la questione sembra ammettere un'unica soluzione.

La tesi secondo cui le pronunzie pregiudiziali di questa Corte sono vincolanti per il giudice a quo è confermata dal fatto che nell'art. 177 del trattato CEE viene

usata l'espressione «e competente a pronunciarsi», mentre, ad esempio nell'art. 228, si fa menzione di semplici «pareri» della Corte. Una diversa interpretazione renderebbe, del resto, impossibile anche il raggiungimento dello scopo dell'art. 177, che è quello di garantire l'uniforme interpretazione del diritto comunitario, e renderebbe incomprensibile l'obbligo di effettuare il rinvio, imposto ai giudici di ultima istanza, obbligo connesso alla suddetta funzione della Corte. In tal senso, inoltre, quest'ultima si è già pronunciata nella sentenza 24 giugno 1969 (causa 29/68, *Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH/Hauptzollamt Saarbrücken,* Racc. 1969, pag. 165), affermando che «l'interpretazione della Corte di giustizia vincola» i giudici nazionali competenti a conoscere delle controversie di merito dalle quali sono scaturite le questioni pregiudiziali. Ciò significa, qualora la Corte accerti l'efficacia diretta del diritto comunitario, in particolare con riferimento alla sua prevalenza sul diritto interno, il giudice a quo deve disapplicare il diritto interno constrastante, senza alcuna necessità di ulteriori provvedimenti interni, come una legge o una pronunzia della corte costituzionale dello Stato.

In proposito, d'altra parte, dato il riferimento che è stato fatto all'efficacia di una sentenza emessa dalla corte di cassazione di uno Stato membro, è necessaria un'ulteriore considerazione. Il giudice a quo è certamente vincolato soltanto nel senso che, nella sua valutazione, esso non può partire da un'interpretazione del diritto comunitario diversa da quella data dalla Corte di giustizia. Non è invece escluso — ed anche questo è stato affermato nella sentenza 29/68 — che il giudice a quo interpelli nuovamente la Corte di giustizia, in caso di persistente incertezza. Naturalmente è anche possibile ch'esso modifichi il suo giudizio quanto alla rilevanza delle questioni sottoposte alla Corte ai fini della definizione della controversia e si pronunci, perciò, senza tener conto della sentenza della Corte in cui vengono risolte le questioni pregiudiziali da esso sollevate.

Con ciò dovrei aver detto tutto il necessario anche sulla settima questione.

5. Di conseguenza, limitandosi a quanto è essenziale ai fini della pronunzia nella causa principale, la Corte potrebbe risolvere le questioni sottopostele dalla pretura di Cittadella nel seguente modo:

a) È incompatibile con l'organizzazione comune del mercato nel settore dei cereali il fatto che uno Stato membro ceda, nell'ambito del mercato comune, tramite un ente nazionale d'intervento, frumento tenero ad un prezzo inferiore a quello indicativo o addirittura a quello d'intervento, e — trattandosi di cereali sottoposti all'intervento — senza osservare le disposizioni vigenti per la vendita di tali cereali. In ogni caso, per siffatte vendite di cereali, va rispettato anche il principio della parità di trattamento degli acquirenti.

b) Le norme relative all'organizzazione comune del mercato dei cereali, dalle quali si ricavano i suddetti principi, nonché il divieto di discriminazione, hanno efficacia diretta ed attribuiscono diritti soggettivi ai singoli. La loro mancata osservanza e la conseguente lesione di soggetti i cui interessi sono tutelati dalle suddette disposizioni fanno sorgere, per lo Stato, l'obbligo di risarcire i danni in conformità al diritto interno.

c) Le pronunzie pregiudiziali della Corte di giustizia a norma dell'art. 177 del trattato CEE vincolano il giudice a quo, nel senso ch'esso deve definire la controversia basandosi, qualora la consideri rilevante, sull'interpretazione del diritto comunitario data dalla Corte di giustizia.