Nel procedimento 60-75,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE dal Pretore di Bovino nella causa dinanzi ad esso pendente tra

CARMINE ANTONIO RUSSO

e

AZIENDA DI STATO PER GLI INTERVENTI SUL MERCATO AGRICOLO (AIMA),

domanda vertente sull'interpretazione delle disposizioni del regolamento del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, che istituisce un'organizzazione comune di mercato nel settore dei cereali (GU pag. 2269),

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; R. Monaco e H. Kutscher, presidenti di Sezione; A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen e Mackenzie Stuart, giudici;

avvocato generale: G. Reischl,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

## SENTENZA

## In fatto

L'ordinanza di rinvio e le osservazioni scritte presentate in forza dell'art. 20 dello statuto (CEE) della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

### I — Gli antefatti e il procedimento

1. Per motivi di politica antinflazionistica, il governo italiano, nel luglio 1973, decideva il blocco dei prezzi all'ingrosso e al minuto per alcuni generi di largo consumo, tra i quali le paste alimentari di grano duro.

L'Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo (AIMA) è stata autorizzata a «svolgere attività per la regolazione del mercato interno del grano ... mediante acquisto e stoccaggio all'interno e all'estero e successiva emissione regolata

sul mercato nazionale alle condizioni stabilite dal CIPE».

2. Tra il marzo e l'agosto 1973 il prezzo del grano duro sul mercato mondiale è raddoppiato, rimanendo poi praticamente invariato sino all'inizio del 1975.

Anche in Italia il fenomeno ha stabilizzato i prezzi del grano duro ad un livello superiore ai prezzi indicativi comunitari.

3. In questa situazione, in forza dell'autorizzazione di cui sopra, dal settembre 1973 l'AIMA ha acquistato sul mercato mondiale ingenti partite di grano duro, che ha rivenduto sottocosto ai pastifici italiani.

4. Il Russo, produttore di grano duro, si ritiene leso dall'operato dell'AIMA che egli ha citato per danni. Nel gennaio 1975 egli avrebbe dovuto vendere una partita di grano duro a 17 000 Lit./q, vedendo così delusa la sua legittima aspettativa, fondata sul sistema dell'organizzazione comune del mercato, di ottenere all'incirca 18 500 Lit. il quintale.

5. Il pretore di Bovino, ritenendo che per la soluzione della controversia sia necessaria un'interpretazione del diritto comunitario, con ordinanza 2 maggio 1975 ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte di giustizia, a norma dell'art. 177, le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. se l'esistenza di un'organizzazione comune del mercato dei cereali consenta agli Stati membri l'adozione di misure unilaterali che, tramite operazioni commerciali effettuate proprio dall'organismo di intervento designato ai fini dell'applicazione del regolamento n. 120/67, si traducano in un'alterazione del meccanismo di formazione dei prezzi previsto dalle norme comunitarie e in una distorsione del commercio intracomunitario;

2. se l'acquisto di un quantitativo di grano duro da parte di un organismo di intervento di uno Stato membro effettuato sul mercato mondiale ad un certo livello di prezzo e la successiva rivendita all'interno di uno Stato membro a un prezzo inferiore a quello di acquisto e addirittura inferiore al prezzo di intervento, abbia o meno l'effetto di una sovvenzione all'importazione del prodotto in questione (nella specie grano duro);

3. se, posto che le disposizioni del regolamento n. 120/67 del Consiglio e successive modalità sono direttamente applicabili nell'ordinamento italiano, esse facciano sorgere negli operatori del settore un diritto a che non venga turbato il normale gioco dei meccanismi previsti dall'organizzazione comune di mercato circa la formazione dei prezzi: diritto suscettibile di immediata tutela da parte dei giudici nazionali;

4. in caso di risposta affermativa alle precedenti questioni, stabilire se l'intervento dello Stato membro come sopra qualificato sia comportamento da considerarsi antigiuridico e, quindi, costituisca una violazione della situazione giuridica attribuita dalle norme comunitarie all'operatore economico privato;

5. se, in caso di risposta affermativa al quesito precedente, esiste nel diritto comunitario un principio che riconosce ai soggetti privati — titolari delle situazioni giuridiche qualificate dalle norme del regolamento n. 120/67 — di andare completamente e in ogni modo esenti dalle conseguenze patrimoniali pregiudizievoli risultanti dall'illegittimo comportamento dello Stato membro, in particolare quando si tratti dell'organismo di intervento.»

6. L'ordinanza di rinvio è pervenuta alla cancelleria della Corte il 7 luglio 1975.

Hanno presentato osservazioni scritte l'attore nel procedimento di merito, assistito dagli avvocati E. Capelli e P. De Caterini, e la Commissione, rappresentata dal suo consigliere giuridico G. Marenco.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di

passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

## II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

### *1. Osservazioni presentate dal Russo*

Dopo aver esposto la disciplina comunitaria in materia di cereali, sottolineando che l'elemento centrale è il regime dei prezzi, il Russo passa in rassegna la situazione del mercato mondiale dei cereali nel 1973 e nel 1974. L'organizzazione comune del mercato dei cereali consente all'Italia di far ricorso a provvedimenti comunitari per affrontare la situazione di penuria e d'intervenire per arginare il rialzo dei prezzi.

Il governo italiano ha adottato invece provvedimenti nazionali unilaterali: con deliberazioni 7 settembre 1973, 29 marzo 1974 e 7 dicembre 1974 il CIPE «decideva un'operazione diretta a procurare forniture di grano duro per l'industria pastaia italiana a prezzi predeterminati». Nel corso del 1974, in esecuzione delle citate delibere, l'AIMA ha acquistato grossi quantitativi di grano duro sul mercato mondiale a circa 20 000 Lit. il quintale, e li ha quindi ceduti ai pastifici a 13 000 Lit. il quintale, cioè ad un prezzo inferiore a quello d'intervento comunitario. Le operazioni effettuate dall'AIMA hanno avuto notevoli ripercussioni sull'andamento dei prezzi del grano duro in Italia.

Circa *la prima questione,* il Russo osserva che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, il trasferimento della competenza nell'ambito di una politica comune implica che in futuro la facoltà di decisione sia riservata alle istituzioni comunitarie e ricorda a questo proposito che nella sentenza 23 gennaio 1975 (causa 31-74, *Galli,* Racc. 1975, pag. 47) la Corte ha affermato che «gli Stati membri non hanno più il potere di intervenire, con disposizioni nazionali adottate unilateralmente, sul meccanismo di formazione dei prezzi quale risulta dall'organizzazione comune».

Il Russo propone quindi di risolvere la questione nel seguente modo:

«È incompatibile con l'organizzazione comune di mercato dei cereali qualunque atto o comportamento posto in essere da uno Stato membro — sia direttamente, sia attraverso enti od organismi di diritto pubblico — che sia rivolto o si traduca in un'alterazione del meccanismo di formazione dei prezzi previsto dall'organizzazione stessa. In particolare è vietata qualsiasi operazione di acquisto o di vendita effettuata dall'organismo d'intervento al di fuori della stretta e puntuale esecuzione dei compiti che gli sono stati affidati dal regolamento n. 120/67 e successive modalità di applicazione.»

Sulla *seconda questione* il Russo rileva che il regime degli scambi con i paesi terzi istituito dal regolamento n. 120/67 vieta ogni forma di sovvenzione all'importazione, anche nell'ipotesi in cui i prezzi sul mercato mondiale siano superiori al prezzo d'entrata comunitario. È chiaro che uno Stato membro che acquista ad un certo prezzo sul mercato mondiale e rivende sottocosto sul mercato interno, accollando il deficit alle pubbliche finanze, sovvenziona l'importazione. Il Russo ritiene che non vi siano dubbi sull'illiceità di un tal modo di procedere. Le operazioni AIMA non trovano giustificazione in alcuna norma del trattato e tantomeno nell'art. 19 del regolamento n. 120/67.

Il Russo ritiene che la *terza questione* riguardi problemi identici a quelli già sollevati da altri giudici italiani (causa 13-68, *Salgoil,* Racc. 1968, pag. 661 e causa 93-71, *Leonesio,* Racc. 1972, pag. 287).

La questione riflette la tipica distinzione esistente nell'ordinamento italiano tra diritti soggettivi ed interessi legittimi, distinzione che è ignorata dalla Corte in quanto inesistente in diritto comunitario. Tuttavia, trattandosi di situazioni sogget-

tive create unicamente dal diritto comunitario, la Corte dovrebbe fornire al giudice nazionale gli elementi per qualificare, sotto il profilo dell'ordinamento giuridico interno, il tipo di situazioni soggettive corrispondente alla sostanza della tutela che l'ordinamento comunitario ha inteso garantire ai singoli.

Il primo punto da chiarire è dunque quello relativo al se le norme comunitarie garantiscano in modo specifico, di fronte agli enti d'intervento, l'interesse dell'agricoltore alla libera formazione del prezzo in funzione della domanda e dell'offerta o se, invece, tali norme riguardino solo in modo indiretto la posizione degli operatori privati e conferiscano alle autorità nazionali un autonomo potere di gestione, implicante una certa discrezionalità.

A questo proposito, il Russo osserva che nella fattispecie si è di fronte a regolamenti, cioè ad atti che, di per sé, possono conferire diritti soggettivi ai singoli; egli ammette però che questo fatto non basta a trarre conclusioni definitive sugli effetti concreti dei regolamenti nell'ambito degli ordinamenti giuridici interni, e che sarebbe opportuno accertare se, eventualmente, gli effetti nei confronti dei singoli non dipendano piuttosto dal potere discrezionale di cui possono godere le autorità nazionali.

Dopo l'esame dei compiti delle autorità nazionali, il Russo trae la conclusione che le norme comunitarie impongono agli enti d'intervento un divieto chiaro e preciso, incondizionato, di agire in modo da alterare la formazione dei prezzi. Tale conclusione è, a suo avviso, corroborata dalla giurisprudenza recente della Corte, specie dalla sentenza Galli.

Il negare il diritto soggettivo dei singoli, di fronte a comportamenti delle autorità nazionali che siano in contrasto con gli obiettivi d'interesse generale della Comunità, significherebbe, a suo avviso, abbandonare il funzionamento del mercato all'arbitrio delle stesse autorità nazionali e alle considerazioni di carattere politico che provocano talvolta gli interventi della Commissione per far dichiarare le inosservanze del trattato da parte degli Stati.

Per questi motivi il Russo propone che la Corte risolva la terza questione nel seguente modo:

«Le disposizioni del regolamento n. 120/67 del Consiglio e successive modalità d'applicazione sono direttamente applicabili negli ordinamenti degli Stati membri. Esse pongono in particolare l'obbligo chiaro, preciso e incondizionato per le autorità nazionali di astenersi da qualsiasi atto o comportamento che sia risolto o si traduca in un'alterazione del meccanismo di formazione dei prezzi; a tale obbligo corrisponde una situazione soggettiva attiva degli operatori privati tutelata in via diretta e completa dal diritto comunitario, e, come tale, suscettibile d'immediata tutela da parte dei giudici nazionali.»

La soluzione della quarta questione non è altro, secondo il Russo, che la conseguenza logica di quella data alle tre questioni precedenti.

Sulla *quinta questione* il Russo osserva che, pur sollevando un problema nuovo e delicato, essa rappresenta un semplice approfondimento delle questioni precedenti, specie della terza. Si tratta sempre di stabilire la consistenza, i limiti, il contenuto del diritto soggettivo conferito ai singoli.

A questo proposito egli sostiene che la Corte, nell'elaborare la nozione di «efficacia diretta» ha dovuto ricorrere all'espediente del «diritto soggettivo comunitario» per ragioni di uniformità, cioè per garantire ovunque e sempre la stessa efficacia della norma comunitaria. Questo scrupolo di uniformità dovrebbe indurre la Corte a definire nelle grandi linee le garanzie che il diritto comunitario offre per le situazioni venutesi a creare nel suo ambito. Sarebbe altrimenti inutile proclamare l'esistenza d'interessi tutelati dalle

norme comunitarie, se poi la violazione di tali norme implicasse conseguenze diverse a seconda degli Stati. L'art. 7 del trattato CEE può costituire una valida base a questo proposito. Il divieto di discriminazioni avrebbe così un senso più concreto, se fosse sancito il principio dell'obbligo di reintegrare le situazioni giuridiche «comunitarie» lese da un comportamento illegittimo alla stregua dello stesso diritto comunitario.

È chiaro che nella fattispecie dovrebbe essere stabilito solo il principio dell'obbligo di risarcimento. Le modalità per la sua concreta attuazione dovrebbero continuare ad essere di competenza del giudice nazionale.

Il Russo propone quindi che la quinta questione venga risolta come segue:

«La violazione di situazioni giuridiche soggettive attive che trovino nel diritto comunitario direttamente applicabile la loro disciplina, implica in ogni caso per i giudici nazionali l'obbligo di reintegrare — facendo ricorso agli strumenti loro offerti dai rispettivi ordinamenti interni — le conseguenze patrimoniali pregiudizievoli subite dai titolari di dette situazioni soggettive per il fatto della violazione.»

*2. Osservazioni della Commissione*

A giudizio della Commissione, *le prime due questioni* sollevano il problema del se uno Stato membro che rivenda sottocosto il grano duro importato non infranga i principi dell'organizzazione comune di mercato nel settore dei cereali. Il problema presenta tre aspetti:

In primo luogo è necessario chiedersi se tale attività non sia in conflitto con il sistema dei prezzi e degli interventi, inteso al sostegno dei prezzi sul mercato comunitario. La Commissione osserva che, se il livello normale dei prezzi è superiore al prezzo indicativo, la condotta dello Stato membro sarebbe illegittima solo qualora il prodotto fosse rivenduto a prezzo più basso del prezzo indicativo, in quanto in tal caso essa tenderebbe ad abbassare il prezzo di mercato al disotto del prezzo indicativo, obbligando così eventualmente a riattivare il sistema d'intervento. Se invece il prezzo di mercato fosse inferiore al prezzo indicativo, la condotta dello Stato in questione sarebbe senz'altro illecita.

In secondo luogo la Commissione si chiede se l'attività di cui trattasi non sia contraria al sistema previsto per il caso in cui i prezzi del mercato mondiale raggiungano il livello di quelli comunitari, sistema che ha la funzione di evitare aumenti eccessivi di prezzo e di garantire le forniture.

Dopo aver esaminato il fondamento giuridico di tale sistema, costituito dagli artt. 19 e 20 del regolamento n. 120/67 e dalle relative norme generali di attuazione (regolamenti n. 1968/73 e n. 2591/69, GU n. L 201, pag. 10 e n. L 234, pag. 1), la Commissione ricorda che nel periodo in cui sono state effettuate le operazioni dell'AIMA, essa ha vietato le esportazioni di grano duro, dal 4 agosto 1973 al 9 aprile 1975, applicando la clausola di salvaguardia.

La Commissione ritiene che le operazioni dell'AIMA siano incompatibili con tali sistemi. Le norme comunitarie non conferiscono in merito alcun potere autonomo agli Stati membri. Esse costituiscono un sistema completo a sé stante e, definendo le attribuzioni delle istituzioni comunitarie, escludono implicitamente la possibilità che gli Stati membri adottino provvedimenti contrari o anche complementari.

In terzo luogo la Commissione si chiede se l'attività dell'AIMA non sia in conflitto con il sistema di formazione dei prezzi che si deduce dall'organizzazione comune dei mercati nel suo complesso. Dalla sentenza Galli risulta che la stessa esistenza di un'organizzazione comune di mercato presuppone, anche a prescindere dai congegni previsti ad hoc, che i prezzi si formino sul mercato in base al libero gioco della concorrenza.

L'incompatibilità dell'attività dell'AIMA con l'organizzazione comune è dunque patente, ritiene la Commissione, e tale opinione è stata comunicata al governo italiano dopo la sentenza Galli.

Sulla *terza e quarta questione* la Commissione rileva che a ragione il giudice a quo chiede se le disposizioni comunitarie vadano interpretate nel senso ch'esse conferiscono ai singoli un diritto che gli Stati membri devono rispettare, astenendosi dal prendere provvedimenti con esse incompatibili. Il problema non tocca tanto l'efficacia immediata delle disposizioni comunitarie, che — trattandosi di regolamenti — non è contestabile, quanto la loro interpretazione.

Secondo la giurisprudenza della Corte, una norma comunitaria conferisce diritti ai singoli nei limiti in cui è intesa a tutelare i loro interessi. Certo la Corte ha posto tale condizione e ne ha affermato la necessità con riferimento alla responsabilità aquiliana delle Comunità. È la prima volta che la questione viene sollevata a proposito della responsabilità degli Stati membri. Trattandosi però di un elemento d'interpretazione della norma comunitaria attinente alla situazione giuridica sostanziale dei singoli, la Commissione non ritiene che la soluzione possa essere diversa nei due casi. D'altronde ogni altra soluzione implicherebbe il grave rischio di divergenze nell'applicazione e nell'efficacia del diritto comunitario, a seconda dell'ordinamento giuridico nel quale esso sia fatto valere.

La Commissione esamina quindi se, nella fattispecie, le norme comunitarie mirino a tutelare gli interessi dei singoli.

Da quanto si è esposto circa il sistema di formazione dei prezzi risultante dal complesso dell'organizzazione comune si desume che la norma derivata mira, per definizione, alla protezione di tutti gli operatori, sia acquirenti che venditori di cereali. Se ne deve inferire che ai singoli spetta il diritto di opporsi a che gli Stati membri adottino provvedimenti come quelli adottati dall'AIMA.

La *quinta questione* è quella del se esista un principio comunitario in forza del quale, nell'ipotesi in cui un'infrazione commessa da uno Stato membro leda i diritti soggettivi dei singoli, questi possano pretendere il totale risarcimento del danno pecuniario subito.

La Corte ha già affermato che il diritto comunitario «non limita il potere dei giudici nazionali competenti di applicare, tra i vari mezzi offerti dall'ordinamento interno, quelli che appaiono loro più appropriati onde tutelare i diritti soggettivi attribuiti dal diritto comunitario» (sentenza 4 aprile 1968, causa 34-67, *Lück*, Racc. 1968, pag. 359). Ciò implica che il diritto interno deve contemplare procedimenti atti a tutelare i diritti derivanti dalle norme comunitarie. L'obbligo che in proposito incombe agli Stati membri scaturisce già dal fatto che la norma ha fatto assurgere a «diritto» l'interesse tutelato.

L'esistenza di tale obbligo è stata confermata dalla Corte allorché (sentenza 19 dicembre 1968, causa 13-68, *Salgoil*, Racc. 1968, pag. 661) essa ha affermato che tali norme «obbligano le autorità ed in particolare i giudici competenti a proteggere gli interessi dei singoli contro eventuali violazioni».

È quindi superfluo invocare l'art. 5 del trattato come fonte dell'obbligo, incombente agli Stati membri, di prevedere un sistema di tutela per i diritti conferiti ai singoli dalle norme comunitarie. Circa la misura di detta tutela, il principio dell'effettività nonché quello dell'applicazione uniforme del diritto comunitario esigono che tale salvaguardia, «ferma restando l'indifferenza del diritto comunitario per il mezzo prescelto, sia adeguata ed efficace».

All'udienza del 18 novembre 1975, hanno presentato osservazioni orali il sig. Russo, rappresentato dagli avvocati Capelli e De Caterini, il governo italiano, rappresentato dall'avvocato Marzano, e la Commissione, rappresentata dal dr. Marenco.

Gli elementi nuovi messi in luce nei loro interventi si possono riassumere come segue:

Secondo il *governo italiano* la questione essenziale, fra quelle formulate dal giudice nazionale, è la terza; la sua soluzione in senso negativo potrebbe dispensare la Corte dal risolvere le altre questioni.

Il problema che viene sollevato consiste nello stabilire se i regolamenti comunitari attribuiscano ai singoli il diritto di ottenere un certo livello di prezzi.

Ora, non sembra possibile riconoscere ai produttori di grano duro un diritto di questa portata. Se si ammette che le norme comunitarie relative all'organizzazione comune dei mercati attribuiscano ai singoli un diritto del genere, è necessario andare fino alle estreme conseguenze di tale premessa, il che implica anzitutto che il produttore potrebbe sindacare, in sede giurisdizionale, l'esercizio dei poteri spettanti alla Commissione; ma, considerato che il regolamento comunitario è volto anche alla tutela del consumatore, dovrebbe ammettersi la stessa possibilità a favore di quest'ultimo. Il consumatore che si vedesse leso in un diritto analogo a quello del produttore, cioè quello di poter pagare un prezzo giusto, potrebbe chiamare in causa le istituzioni comunitarie.

Il governo italiano sostiene che al produttore spetta un solo diritto integralmente tutelato dalla normativa comunitaria, e cioè quello di vendere i suoi prodotti all'ente d'intervento, al prezzo d'intervento. Al di fuori di questo diritto, o si ammette che qualsiasi produttore o consumatore possa sindacare l'esercizio dei poteri conferiti alla Commissione, oppure occorre stabilire quali siano, fra le norme direttamente efficaci di cui trattasi, quelle che attribuiscono diritti soggettivi.

Secondo lo stesso governo, le conseguenze di una soluzione affermativa della questione sarebbero inammissibili, tanto da far apparire necessaria la soluzione in senso negativo.

In merito alla quinta questione, il governo italiano ricorda che l'art. 215 del trattato CEE disciplina unicamente la responsabilità della Comunità. Nei confronti del cittadino, la responsabilità dello Stato rimane necessariamente disciplinata dagli ordinamenti nazionali. Non basta che la Corte affermi la responsabilità degli Stati, nei confronti dei singoli, così come può dichiarare quella della Comunità. L'uniformità cui tenderebbe una siffatta pronunzia non potrebbe essere raggiunta. L'obiettivo della disciplina uniforme verrebbe di fatto compromesso dalla diversità dei sistemi probatori e delle preclusioni processuali vigenti nei singoli Stati.

Sulle questioni di merito, il governo italiano osserva che è necessario accertare quali siano i poteri della Comunità nel settore in questione, specialmente in caso di perturbazione del mercato, prendendo quindi in considerazione, in particolare, gli artt. 19 e 20 del regolamento n. 120/67. Dall'esame di questi articoli risulta, a suo avviso, che detti poteri riguardano unicamente le perturbazioni del mercato comune, accertate nell'ambito della Comunità e connesse alle importazioni ed alle esportazioni. Ora, si dovrebbe tener conto del fatto che una perturbazione può anche consistere, ad esempio, in una situazione di penuria in un paese o in una zona determinati.

Il governo italiano aggiunge, al riguardo, che non v'è provvedimento che, alla lunga, non influisca sui prezzi, sia esso un aumento degli stipendi dei dipendenti statali, un diverso criterio di tassazione, o altro. Ma allora, se nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato non resta alcuna competenza agli Stati membri, si dovrà pervenire alla conclusione che questi non possono più adottare alcun provvedimento, neppure di politica congiunturale, nei settori sottoposti ad una siffatta organizzazione.

Il governo italiano ritiene necessario osservare che provvedimenti di diritto interno i quali non influiscano sulla circo-

lazione delle merci, né sulla formazione dei prezzi sul mercato europeo — ed i provvedimenti adottati dall'AIMA rispettavano tali condizioni, com'è stato ammesso dalla Commissione nella causa 40-75 (Bertrand) — non possono essere incompatibili coi regolamenti comunitari. Altrimenti, l'autorità nazionale competente dovrebbe rivolgersi agli organi comunitari ogni qualvolta in un paese, una regione, o addirittura una città, venisse a mancare un prodotto soggetto ad organizzazione di mercato, e ciò anche qualora la situazione di penuria non dipendesse da fattori contemplati negli artt. 19 e 20 del regolamento n. 120/67. Tale conclusione sarebbe assurda, in quanto impedirebbe, ad esempio, qualsiasi attività di beneficenza, come l'acquisto di scorte e la loro distribuzione ai poveri, operazioni che influiscono anch'esse sui prezzi.

Il governo italiano ricorda che la Commissione ha deciso di vietare le esportazioni di grano duro, il che non ha certo risolto il problema in Italia. Esso si chiede se la Commissione non avrebbe potuto ridurre il prezzo al consumo, e sostiene, in proposito, che l'art. 103 del trattato CEE conserva la propria utilità fino a quando non esista una politica economica comune in un settore in cui provvedimenti congiunturali siano operanti su un piano diverso da quello della produzione o del commercio del frumento. Sarebbe assurdo ipotizzare provvedimenti congiunturali limitati ai prodotti industriali, e che non abbiano alcuna influenza sul mercato dei prodotti agricoli.

Il governo italiano conclude che la Comunità non è competente a dettare norme o ad intervenire, qualora si presentino situazioni anomale diverse da quelle considerate dai regolamenti comunitari.

La *Commissione* ha sottolineato fra l'altro, in udienza, che nella sentenza Galli la Corte si è basata sull'esistenza di un'organizzazione comune di mercato, non già unicamente sul fatto che la fissazione dei prezzi massimi potesse costituire un ostacolo per gli scambi.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 9 dicembre 1975.

## In diritto

1 Con ordinanza 2 maggio 1975, pervenuta in cancelleria il 7 luglio 1975, il Pretore di Bovino ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, varie questioni vertenti sull'interpretazione del regolamento del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, che istituisce un'organizzazione comune di mercato nel settore dei cereali (GU pag. 2269). Le questioni sono state sollevate nel corso di un procedimento per risarcimento di danni, promosso da un produttore italiano di grano duro contro l'azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo (AIMA). L'attore si ritiene leso dall'attività di questo ente, consistente nell'acquistare ingenti quantitativi di grano duro sul mercato mondiale e nel rivenderli ai pastifici italiani a prezzi di gran lunga inferiori non solo a quelli d'acquisto, ma anche al prezzo d'intervento fissato secondo le norme relative all'organizzazione comune del mercato nel settore dei cereali.

2 L'attività dell'AIMA era stata autorizzata dal governo italiano, con provvedimento adottato per motivi di politica antinflazionistica ed inteso a garantire l'approvvigionamento dell'industria pastaia a prezzi che le consentissero di non produrre in perdita, nonostante i prezzi massimi imposti per la vendita, all'ingrosso e al minuto, dei prodotti finiti. All'epoca dell'emanazione del suddetto provvedimento, i prezzi del mercato mondiale erano notevolmente superiori a quelli stabiliti in forza della disciplina comunitaria, ed il grano duro, la cui produzione nella Comunità è deficitaria, non poteva essere esportato nei paesi terzi. Dal fascicolo risulta, in primo luogo, che il prezzo praticato dall'AIMA nel rivendere il prodotto ai pastifici era di circa 13 000 Lit. il quintale (e cioè inferiore al prezzo indicativo, il quale era dell'ordine di 16 400 Lit., e perfino al prezzo d'intervento, che ammontava press'a poco a 15 000 Lit.); inoltre, che il prezzo ottenuto dall'attore per una partita di grano duro venduta nel gennaio 1975 era stato pari a 17 000 Lit. il quintale.

3 Con le prime due questioni, il giudice nazionale chiede in sostanza se l'attività di uno Stato membro, consistente nell'acquistare grano duro sul mercato mondiale e nel rivenderlo a prezzi inferiori a quello d'acquisto, o addirittura a quello d'intervento, sia compatibile con l'organizzazione comune del mercato nel settore dei cereali. Le altre tre questioni riguardano la situazione soggettiva degli operatori in caso di illecita ingerenza dello Stato nel sistema di formazione dei prezzi contemplato dall'organizzazione comune del mercato, e le conseguenze relative al fatto che l'intervento statale si sia eventualmente risolto in una lesione dei diritti attribuiti ai singoli operatori dalle norme comunitarie.

4 Le questioni di cui sopra sono sorte in ragione del carattere dispositivo dei provvedimenti relativi all'intervento statale sul mercato dei cereali, intervento che non aveva lo scopo di influire direttamente sulla formazione dei prezzi su detto mercato, bensì di arginare l'aumento dei prezzi al consumo di taluni generi alimentari a base di grano duro.

5 Un intervento del genere, da parte di uno Stato membro, può essere compatibile con l'organizzazione comune del mercato nel settore dei cereali soltanto qualora non metta in pericolo gli obiettivi o il funzionamento di tale organizzazione. Ora, uno dei principali obiettivi di quest'ultima, quello di garantire ai produttori un prezzo che si avvicini il più possibile a quello indicativo, viene messo in pericolo in quanto l'attività dell'ente statale può influire sull'andamento del mercato e provocare una tendenza al ribasso, per cui i prezzi vengano a situarsi al di sotto del livello del prezzo indicativo. Si deve perciò

concludere che l'attività di uno Stato membro consistente nell'acquistare grano duro sul mercato mondiale e nel rivenderlo poi sul mercato comunitario a prezzo inferiore al prezzo indicativo è incompatibile con l'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali.

6 Ciò non implica, tuttavia, che sia legittima la pretesa di risarcimento fatta valere da un operatore che, avendo venduto i suoi prodotti ad un prezzo superiore a quello indicativo, ha fruito dei vantaggi che il regolamento tende a garantire. Il singolo produttore, infatti, ha diritto in forza della disciplina comunitaria, a che non vengano frapposti ostacoli alla possibilità di ricavare un prezzo che si avvicini a quello indicativo e che, comunque, non sia inferiore a quello d'intervento. Il regolamento n. 120/67 è per l'appunto inteso a porre lo sviluppo dell'agricoltura comunitaria al riparo dalle variazioni dei prezzi mondiali e, in tal modo, a garantire un equo tenore di vita alla popolazione agricola, nonché a stabilizzare i mercati mediante un sistema comunitario di prelievi e restituzioni, che costituiscono, per il buon funzionamento del mercato comune agricolo, una protezione contro i rischi del mercato mondiale.

7 Detto regolamento non mira, quindi, a garantire agl'interessati il diritto di trarre profitto dalle alee congiunturali, qualora il livello dei prezzi mondiali superi quello ritenuto auspicabile per la realizzazione degli obiettivi dell'organizzazione comune del mercato. Il singolo agricoltore non può quindi legittimamente sostenere, in base al diritto comunitario, di aver subito un danno, qualora il prezzo da lui ottenuto sul mercato sia superiore al prezzo indicativo.

8 Spetta al giudice nazionale, considerate le circostanze del caso, di accertare di volta in volta l'eventuale esistenza di tale danno.

9 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.

## Sulle spese

10 Le spese sostenute dal governo italiano e dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti, il presente procedimento ha il carattere di un incidente

sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi di pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal Pretore di Bovino con ordinanza 2 maggio 1975, afferma per diritto:

**Il regolamento 13 giugno 1967, n. 120, che istituisce un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, va interpretato nel senso che:**

**a) l'attività di uno Stato membro consistente nell'acquistare grano duro sul mercato mondiale e nel rivenderlo poi sul mercato comunitario a prezzo inferiore al prezzo indicativo è incompatibile con l'organizzazione comune dei mercati;**

**b) il singolo produttore ha diritto, in forza della disciplina comunitaria, a che non vengano frapposti ostacoli alla possibilità di ricavare un prezzo che si avvicini a quello indicativo e che, comunque, non sia inferiore a quello d'intervento;**

**c) nell'ipotesi che il danno causato al produttore derivi da un intervento dello Stato membro in contrasto col diritto comunitario, lo Stato dovrà risponderne, nei confronti del soggetto leso, in conformità alle disposizioni di diritto interno relative alla responsabilità della pubblica amministrazione.**

Lecourt Monaco Kutscher

Donner Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 22 gennaio 1976.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

R. Lecourt