CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ del 12 febbraio 1985 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

A. La domanda di pronunzia pregiudiziale della quale dovete occuparvi oggi trae anch'essa origine da un procedimento promosso in Belgio nei confronti di un rivenditore di carni al minuto. Il pubblico ministero belga fa carico all'imputato di aver applicato, nel 1981, prezzi al consumo non conformi al decreto ministeriale 27 marzo 1975 (nella versione di cui al decreto ministeriale 5 gennaio 1980). L'imputato veniva condannato in primo grado dal tribunal correctionnel di Nivelles e successivamente interponeva appello dinanzi alla cour d'appel di Bruxelles. A sua difesa, egli sostiene che il decreto ministeriale 27 marzo 1975 è incompatibile con i regolamenti del Consiglio 13 giugno 1967, n. 121, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni suine, e 27 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine.

Onde potersi pronunciare su questo punto, la cour d'appel ha sottoposto alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

« Se, in fatto di commercio al minuto delle carni suine e bovine, la valutazione a forfait, ad opera del legislatore nazionale, delle spese commerciali e d'importazione sia conciliabile coi regolamenti comunitari 13 giugno 1967, n. 121, e 27 giugno 1968, n. 805, qualora dette spese includano il margine di profitto massimo, cioè l'utile netto del dettagliante ».

Poiché conoscete già la normativa belga grazie a due precedenti procedimenti [1], [2], potrò limitarmi a descriverla brevemente.

I prezzi al consumo praticati dai rivenditori al minuto di carni bovine e suine non possono superare gli importi risultanti dal prezzo d'acquisto medio ponderato delle quattro settimane precedenti, aumentato di un margine di utile massimo pari a 31 BFR il chilogrammo e dell'importo dell'imposta sul valore aggiunto. I prezzi così calcolati devono essere esposti in negozio ed iscritti in un registro di controllo. Una volta fissati, i prezzi possono essere aumentati solo dopo quattro settimane. Gli aumenti dei prezzi d'acquisto verificatisi nel frattempo non possono quindi venir ripercossi sugli acquirenti immediatamente, ma solo dopo che sia trascorso il periodo suddetto, il che può comportare la riduzione del margine di utile.

Giustamente il giudice di rinvio osserva che una siffatta normativa nazionale potrebbe essere in contrasto con il diritto comunitario sotto due aspetti:

1) È possibile che la disciplina nazionale dei prezzi risulti inconciliabile con le discipline dei prezzi stabilite nell'ambito delle organizzazioni comuni di mercato.

1 — Sentenza 29 giugno 1978, causa 154/77, Procuratore del Re/ Dechmann, — Racc. 1978, pag. 1573.

2 — Sentenza 17 gennaio 1980, cause riunite 95 e 96/79, Procuratore del Re/Ch. Kefer e L. Delmelle, Racc. 1980, pag. 103.

* Traduzione dal tedesco.

2) È pure possibile che un margine di utile troppo esiguo possa compromettere gli scambi intracomunitari.

B. 1) Sulla coesistenza di norme comunitarie e nazionali in materia di prezzi

Nell'ambito di un procedimento promosso a norma dell'art. 177 del trattato CEE, la Corte non può pronunciarsi sulla compatibilità di norme giuridiche nazionali con il diritto comunitario; essa può tuttavia fornire al giudice proponente tutti i criteri per l'interpretazione del diritto comunitario che gli consentano di pronunciarsi sulla compatibilità di dette norme con le disposizioni di diritto comunitario di cui trattasi. La questione sollevata dalla cour d'appel di Bruxelles deve quindi intendersi come mirante a far chiarire se e in quale misura il regolamento del Consiglio 29 ottobre 1965, n. 2759 (che ha sostituito il regolamento del Consiglio 13 giugno 1967, n. 121) relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni suine, e il regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine, lascino agli Stati membri la facoltà di disciplinare mediante norme nazionali i prezzi al consumo in questi settori. In particolare si deve stabilire quali spese possano essere incluse nel margine di utile stabilito forfettariamente dal decreto ministeriale 27 marzo 1975.

La Corte si è già pronunciata in varie sentenze sui sistemi di prezzi dell'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni suine e in quello delle carni bovine (causa 154/77 [1]; causa 223/78 [3]; cause riunite 95 e 96/79 [2]). Dette organizzazioni di mercato servono a creare, nei settori delle carni suine e in quello delle carni bovine, un mercato unico per l'intera Comunità sottoposto a una gestione comune. Per realizzare detto mercato unico sono stati istituiti un sistema normativo e un ambito organizzativo nel quale riveste importanza capitale un sistema dei prezzi da applicare nelle fasi della produzione e della vendita all'ingrosso. Come la Corte ha inoltre sottolineato in una giurisprudenza ormai costante (causa 31/74 [4]; causa 65/75 [5]; cause riunite 88-90/75 [6]; causa 154/77 [1]; causa 223/78 [3]; causa 5/79 [7]; cause riunite 16-20/79 [8]; cause riunite 95 e 96/79 [2]) nei settori disciplinati da un'organizzazione comune di mercato e a più forte ragione quando detta organizzazione sia basata su un sistema comune di prezzi, gli Stati membri non possono più intervenire con norme nazionali emanate unilateralmente nel sistema di formazione dei prezzi determinato dall'organizzazione comune di mercato. Tuttavia, secondo detta giurisprudenza, qualora il sistema comunitario di prezzi si applichi esclusivamente nelle

1 — Sentenza 29 giugno 1978, causa 154/77, Procuratore del Re/Dechmann, — Racc. 1978, pag. 1573.

2 — Sentenza 17 gennaio 1980, cause riunite 95 e 96/79, Procuratore del Re/Ch. Kefer e L. Delmelle, Racc. 1980, pag. 103.

3 — Sentenza 12 luglio 1979, causa 223/78, Procedimento penale a carico di Adriano Grosoli, Racc. 1979, pag. 2621.

4 — Sentenza 23 gennaio 1975, causa 31/74, Filippo Galli, Racc. 1975, pag. 47.

5 — Sentenza 29 febbraio 1976, causa 65/76, Riccardo Tasca, Racc. 1976, pag. 291.

6 — Sentenza 26 febbraio 1976, cause riunite 88-90/75, Società SADAM ed altri/Comitato interministeriale dei prezzi e Ministro dell'industria, commercio e artigianato ed altri, Racc. 1976, pag. 323.

7 — Sentenza 18 ottobre 1979, Procuratore generale/Hans Buys, Han. Pesch, Yves Dullieux e Denkavit France Sàrl, Racc. 1979, pag. 3203.

8 — Sentenza 6 novembre 1979, Procedimento penale a carico di Joseph Danis ed altri, Racc. 1979, pag. 3327.

fasi della produzione e del commercio all'ingrosso, gli Stati membri conservano il potere di adottare provvedimenti adeguati in materia di formazione dei prezzi nelle fasi del commercio al minuto e del consumo, purché tali provvedimenti non compromettano gli scopi e il funzionamento dell'organizzazione comune di mercato ed in particolare il suo sistema di prezzi.

Nella sentenza 17 gennaio 1980 (cause riunite 95-96/79 [2]) la Corte ha dichiarato che le organizzazioni di mercato di cui trattasi non ostano a che uno Stato membro fissi unilateralmente un margine di utile massimo per la vendita al minuto di carne bovina o suina, margine calcolato sostanzialmente in base ai prezzi d'acquisto praticati nelle fasi commerciali precedenti e variabile in funzione di detti prezzi, a condizione che i prezzi d'acquisto che servono al calcolo del margine vengano maggiorati delle spese commerciali e d'importazione effettivamente sostenute dal dettagliante nella fase dell'approvvigionamento e della vendita al consumo.

Coloro che hanno presentato osservazioni nel presente procedimento pregiudiziale si basano tutti sulla citata giurisprudenza della Corte, ma giungono in parte a conclusioni diverse.

Secondo l'*imputato* nella causa principale, il margine di profitto forfettario comprende le spese commerciali e d'importazione, incontrate dal venditore al minuto, nonché il margine di utile netto. Poiché, a suo avviso, non è possibile stabilire quale frazione del margine suddetto sia destinata a coprire le spese commerciali e d'importazione e quale frazione costituisca l'utile netto del dettagliante, questi si trova esposto al rischio che il margine di utile, a causa delle spese commerciali e d'importazione effettivamente sostenute, si riduca a zero o che il saldo sia addirittura passivo. Per evitare questo pericolo, egli propone alla Corte di risolvere la questione del giudice di rinvio nel senso che, in base ai citati regolamenti comunitari, nella fase della vendita al minuto si deve tener conto di tutte le spese commerciali e d'importazione che il dettagliante ha effettivamente incontrato, tanto nella fase dell'approvvigionamento quanto nella fase della vendita al consumo. Ciò implica che il legislatore nazionale non può più calcolare forfettariamente l'entità delle spese commerciali e d'importazione.

A giudizio del *governo belga*, il giudice proponente parte da un'errata interpretazione delle norme nazionali di cui trattasi. In caso di importazione di carni bovine e suine, le spese inerenti all'operazione vengono considerate infatti come componente del prezzo d'acquisto e possono quindi, come tali, venir interamente ricuperate dai macellai, allorché calcolano i loro prezzi di vendita al minuto. Ciò emergerebbe chiaramente dalla direttiva n. 223 ai dipendenti dell'Ufficio per il controllo economico (Inspection générale économique). Di conseguenza, le spese d'importazione — come del resto le altre spese di approvvigionamento — non verrebbero calcolate forfettariamente, poiché non sarebbero comprese nel margine di utile massimo. Il governo belga giunge perciò alla conclusione che il diritto comunitario non vieta agli Stati membri di stabilire unilateralmente, per le carni bovine e suine, un margine di utile massimo calcolato, in valore assoluto, in base ai prezzi praticati nelle fasi distributive precedenti e oscillante in funzione di questi prezzi, aumentati di tutte le *spese d'acquisto* effettivamente sostenute dal dettagliante, comprese le spese d'importazione, purché detto *margine di utile* sia sufficiente a coprire le spese *generali* e le spese

2 — Sentenza 17 gennaio 1980, cause riunite 95 e 96/79, Procuratore del Re/Ch. Kefer e L. Delmelle, Racc. 1980, pag. 103.

commerciali dei dettaglianti nel loro complesso, a garantire loro un utile adeguato e a non ostacolare l'interscambio comunitario.

A giudizio della *Commissione* la questione del giudice proponente mira a far stabilire se la disciplina comunitaria vieti che un margine di utile massimo per la vendita al minuto di carni bovine e suine comprenda, oltre l'utile netto del dettagliante, una quota forfettaria per le spese commerciali e d'importazione. Trattandosi di prezzi di vendita al minuto, fase commerciale che esula dalle organizzazioni di mercato considerate, la fissazione di un margine di utile del dettagliante non sarebbe in via di principio, secondo la giurisprudenza della Corte, atta a compromettere il perseguimento degli scopi e il funzionamento delle organizzazioni comuni. Tuttavia, sempre secondo la Commissione, questa conclusione è subordinata a determinati presupposti.

Innanzitutto, il livello del margine di utile deve garantire al dettagliante un'adeguata remunerazione della sua attività. Inoltre si deve stabilire quali fattori siano stati presi in considerazione per calcolare detto margine.

Le spese importazione non dovrebbero essere incluse nel margine massimo di utile, altrimenti l'importazione di prodotti dagli altri Stati membri diventerebbe più difficile o addirittura impossibile in quanto l'utile del dettagliante verrebbe decurtato dell'importo delle spese d'importazione. Ciò sarebbe in contrasto con l'art. 30 del trattato CEE. Tuttavia è incontestabile che il margine di profitto massimo comprende, oltre all'utile del dettagliante, anche le spese sostenute nella fase della vendita al minuto se il livello di detto margine viene fissato in modo che sia garantita un'adeguata remunerazione.

In conclusione, la Commissione propone di risolvere la questione del giudice a quo nel senso che le organizzazioni di mercato di cui trattasi non vietano agli Stati membri di fissare unilateralmente, per la vendita al minuto di carni bovine o suine, un margine di utile massimo espresso da un importo fisso, calcolato essenzialmente in base ai prezzi d'acquisto praticati nelle precedenti fasi distributive, maggiorati delle spese d'importazione effettivamente sostenute dal dettagliante; questo margine dev'essere fissato ad un livello tale da garantire di regola un'adeguata remunerazione per l'attività del dettagliante. È però indispensabile che il margine comprenda solo l'utile del dettagliante e le spese incontrate nella fase della vendita al minuto oppure, se comprende parzialmente spese commerciali connesse alla fase dell'approvvigionamento del dettagliante, venga fissato ad un livello tale da coprire tutte le spese di tale natura effettivamente sopportate dal dettagliante.

Né nella fase scritta, né nella fase orale del presente procedimento, sono emersi elementi che giustifichino una modifica dell'orientamento di base della Corte. Per questo motivo vi propongo di attenervi sostanzialmente alla vostra pronunzia del 17 gennaio 1980. Tutt'al più mi chiedo quali ulteriori precisazioni potrebbero essere fornite al giudice a quo. A mio parere, la cour d'appel vorrebbe sapere come si debbano classificare le spese commerciali e d'importazione, cioè se esse rientrino nel prezzo d'acquisto oppure vadano incluse nel margine di utile massimo. In quest'ultimo caso, risulterebbe effettivamente ridotto l'importo che dovrebbe garantire al dettagliante un'adeguata retribuzione della sua attività.

Secondo me, la Corte ha già chiaramente risolto questo problema nella più volte citata sentenza 17 gennaio 1980 [2]. Essa ha stabilito che si deve partire dai prezzi di acquisto praticati nelle precedenti fasi distributive, maggiorati delle spese commerciali e d'importazione effettivamente incontrate e solo a questo punto calcolare il margine di utile. Questo, mi pare, emerge chiaramente dal dispositivo della sentenza. La soluzione che vi proporrò al termine delle mie conclusioni ricalcherà quindi, sostanzialmente, la sentenza 17 gennaio 1980 [2]. Non vedo alcuna ragione di modificare tale orientamento giurisprudenziale accogliendo la proposta del governo belga oppure la proposta alternativa della Commissione, che intendono includere in ogni caso le spese commerciali nel margine di utile fissato forfettariamente qualora detto margine venga fissato ad un livello tale da coprire tutte le spese effettivamente incontrate dal dettagliante.

2) Esaminerò ora la questione se delle norme nazionali in materia di prezzi come quelle di cui ci stiamo occupando possano considerarsi misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative. Il giudice proponente ritiene infatti di non poter applicare il decreto ministeriale belga 27 marzo 1975 qualora risulti che le disposizioni dello stesso ostacolano gli scambi intracomunitari in quanto non garantiscono a *tutti* i dettaglianti una remunerazione adeguata della loro attività.

Questo orientamento appare determinato dal punto 10 della motivazione della sentenza 17 gennaio 1980 [2] nel quale la Corte ha considerato che il sistema di prezzi dell'organizzazione comune di mercato potrebbe essere pregiudicato qualora il margine di utile sia esso stesso fissato ad un livello il quale, tenuto conto delle modalità di calcolo del prezzo d'acquisto, non è atto a garantire al dettagliante un'equa remunerazione della sua attività. Un margine di utile che non soddisfi queste condizioni potrebbe pregiudicare il congegno di fissazione dei prezzi dell'organizzazione comune negli stadi commerciali anteriori, ovvero pregiudicare gli scambi intracomunitari attraverso una rilevante diminuzione delle importazioni. Vorrei riassumere queste considerazioni, semplificandole, nel senso che potrebbero verificarsi situazioni nelle quali il dettagliante interessato si trovi « nella morsa » di due sistemi di prezzi: il sistema comunitario del prezzo minimo nella fase del commercio all'ingrosso, da un lato, e il sistema nazionale del prezzo massimo nella fase della vendita al consumo dall'altro. Il margine di utile, qualora fosse compresso entro limiti troppo stretti, non sarebbe sufficiente a coprire le spese di gestione generali del dettagliante e a garantirgli una remunerazione per la sua attività. Un siffatto margine di utile potrebbe infatti provocare un blocco dei prezzi massimi nel commercio al minuto e quindi costituire un provvedimento atto ad « ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari » (causa 8/74 [9]). Questo caso limite è preso in considerazione dallo stesso governo belga (l'imputato nella causa principale e la Commissione non affrontano questo problema). Nel caso in cui il margine di utile fosse troppo ridotto, vi sarebbe da temere che i macellai belgi cessino la vendita di carni bovine e suine per vendere altri tipi di carne. Ciò potrebbe effettivamente provocare una riduzione delle importazioni di

2 — Sentenza 17 gennaio 1980, cause riunite 95 e 96/79, Procuratore del Re/Ch. Kefer e L. Delmelle, Racc. 1980, pag. 103.

9 — Sentenza 11 luglio 1974, Procedimento penale a carico di Benoît e Gustave Dassonville, Racc. 1974, pag. 837.

carni bovine e suine in Belgio e un aumento delle esportazioni di questo tipo di carni dal Belgio.

Non credo che la Corte disponga di sufficienti elementi per potersi pronunciare su questo punto. Spetta al giudice nazionale stabilire se il margine di utile forfettario sia stato fissato ad un livello troppo basso. In base alle statistiche di cui disponiamo, si può solo constatare che il margine di utile nel periodo 1976-1981 è aumentato di circa il 40%, mentre i prezzi al consumo in Belgio sono aumentati del 25% circa. Nemmeno il comportamento dei consumatori ci fornisce indicazioni chiare, poiché nel periodo summenzionato il consumo di carne bovina (pro capite) è sceso di circa il 10% mentre il consumo di carne suina è aumentato dell'11%. Tuttavia, l'aumento del consumo di altri tipi di carne in questo periodo è leggermente superiore al consumo di carni bovine e suine.

Non disponiamo di statistiche sull'importazione e sull'esportazione.

Mi sembra impossibile ipotizzare, in base ai dati dell'andamento dei prezzi e del consumo di carne, quale potrebbe essere il flusso delle correnti commerciali in assenza della disciplina dei prezzi belga. Anche se il governo belga rileva che la fissazione del margine di utile ad un livello troppo basso potrebbe indurre i macellai belgi a ritenere non più redditizio lo smercio di carni bovine o suine, si può pur sempre ribattere che un basso margine di utile può stimolare il consumo di detti tipi di carne fintantoché essi vengono offerti dai rivenditori al minuto. Propongo quindi di fornire su questo punto solo una soluzione in termini generali, riservando al giudice proponente l'accertamento dei fatti specifici e la loro valutazione.

3) Mi sia consentita un'ultima breve osservazione.

Nel corso della fase scritta e della fase orale del procedimento ha avuto un certo rilievo la direttiva 21 dicembre 1979, n. 223, indirizzata ai dipendenti dell'Inspection générale économique belga. Il governo belga ha sostenuto che con questa direttiva veniva garantita, in linea di massima, l'applicazione conforme al diritto comunitario del decreto ministeriale 27 marzo 1975.

Detta direttiva mira all'uniforme applicazione del decreto ministeriale da parte dei dipendenti dell'Inspection générale économique. Come circolare interna essa è sicuramente vincolante per i dipendenti suddetti. Per contro, non può avere importanza per le autorità competenti a promuovere l'azione penale e per i giudici, che devono basarsi solo sul testo — alquanto vago — del decreto ministeriale 27 marzo 1975. Né mi convince interamente l'argomento del governo belga, secondo cui la direttiva n. 223 impedisce in pratica l'instaurazione di procedimenti penali. La miglior prova dell'inefficacia di detta direttiva è data dal presente procedimento. La direttiva non ha impedito la condanna dell'imputato in primo grado. Solo il giudice di appello ha ritenuto di dover sottoporre alla Corte le questioni su cui aveva dubbi.

C. In conclusione, propongo di risolvere come segue la questione del giudice a quo:

La fissazione unilaterale, da parte di uno Stato membro, di un margine di utile massimo forfettario per la vendita al minuto di carni bovine o suine è compatibile con il regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine, e con il regolamento del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2759, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni suine, qualora sia garantito che:

1) detto margine di utile sia calcolato essenzialmente a partire dai prezzi d'acquisto, quali sono praticati nelle fasi commerciali anteriori e i prezzi finali varino in funzione di detti prezzi d'acquisto;

2) i prezzi d'acquisto che servono al calcolo del margine siano maggiorati delle spese commerciali e di importazione effettivamente sostenute dal dettagliante nella fase dell'approvvigionamento e della vendita al consumo;

3) il margine venga fissato ad un livello che non ostacoli gli scambi intracomunitari di carni bovine e suine.