Nel procedimento 82-71

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

PUBBLICO MINISTERO DELLA REPUBBLICA ITALIANA

e

SOCIETÀ AGRICOLA INDUSTRIA LATTE (SAIL), con sede in Bari,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 37 e 90 del trattato CEE, dell'art. 22 del regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, nonché dell'art. 2 del regolamento del Consiglio 21 dicembre 1969, n. 2622, che modifica il regolamento n. 804/68, in relazione alle disposizioni legislative italiane sulla distribuzione e la vendita del latte destinato al consumo diretto,

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; J. Mertens de Wilmars e H. Kutscher, presidenti di Sezione; A. M. Donner, A. Trabucchi, R. Monaco e P. Pescatore (relatore), giudici;

avvocato generale: K. Roemer,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento

In Italia, l'art. 27 del R.D. 9 maggio 1929, n. 994, sulla vigilanza igienica del latte destinato al consumo diretto, attribuisce ai comuni la facoltà di istituire, isolatamente o riuniti in consorzio, speciali stabilimenti (centrali del latte) per la raccolta del latte destinato al consumo locale, allo scopo di sottoporlo ai controlli necessari nonché alla pastorizzazio-

ne o ad altro trattamento idoneo a garantirne la genuinità e la salubrità.
L'art. 28 dello stesso decreto stabilisce che, nei comuni ove esiste la centrale, è vietata la vendita di altro latte ad eccezione di quello da potersi consumare «crudo», preparato secondo determinate norme contenute nello stesso decreto.
Tuttavia, qualora il latte trattato nella centrale non sia sufficiente per il consumo locale, è consentita l'importazione di altro latte, purché sia pastorizzato o abbia subito altro idoneo trattamento presso stabilimenti riconosciuti adatti allo scopo dalla competente autorità sanitaria.
La legge 16 giugno 1938, n. 851, recante norme per l'impianto ed il funzionamento delle centrali del latte, precisa all'art. 1 che queste possono essere istituite nei comuni, isolati o riuniti in consorzio, per i quali sia dimostrato un consumo giornaliero di latte alimentare non inferiore ai 100 ettolitri; dette organizzazioni sono intese a raccogliere il latte destinato al consumo locale diretto, ad assicurarne la genuinità, a sottoporlo ad un trattamento che ne garantisca la salubrità, ed a confezionarlo per la vendita al consumatore in modo da escludere ogni manomissione e contaminazione.
L'art. 11 della legge n. 851 stabilisce che nel comune, o nel consorzio di comuni, autorizzato all'impianto della «centrale del latte», il prefetto fissa con decreto il perimetro della zona di produzione di pertinenza della «centrale», in relazione al fabbisogno della popolazione.
Le «centrali» sono obbligate a rifornirsi del latte ad esse occorrente presso tutti i produttori della zona.
Ai sensi dell'art. 13 della legge n. 851, il prefetto determina inoltre, con suo decreto, il perimetro della zona urbana entro la quale è vietata, salvo alcune eccezioni, l'introduzione e la vendita del latte che non sia di pertinenza della «centrale».
L'art. 16 stabilisce, fra l'altro, le sanzioni relative all'inosservanza di tale divieto.
Il 17 aprile 1971, due vigili sanitari del comune di Bari elevavano contravvenzione nei confronti di un dipendente della ditta SAIL, per aver consegnato ad una latteria compresa nel perimetro «vietato» della zona urbana di Bari determinati quantitativi di latte (precisamente, di latte pastorizzato, omogeneizzato, intero) di produzione dello stabilimento SAIL di Gioia del Colle.
Nel corso del procedimento penale instaurato dinanzi al Pretore del mandamento di Bari, il legale rappresentante della ditta SAIL ha eccepito fra l'altro che la legge n. 851, su cui si fonda l'imputazione a suo carico, è in contrasto con le disposizioni del trattato CEE che vietano le restrizioni quantitative, le discriminazioni per quanto riguarda le condizioni di approvvigionamento e lo smercio, e le limitazioni della concorrenza, come pure coi regolamenti comunitari relativi all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte.
Con ordinanza 3 luglio 1971, il Pretore ha deciso di sospendere il procedimento, in attesa che la Corte di giustizia si pronunzi in via pregiudiziale sull'interpretazione di varie norme di diritto comunitario.
Nell'ordinanza viene rilevato, in particolare, che il trattato CEE contiene precetti atti a prevalere, ove siano direttamente efficaci, sulle norme interne anteriori con essi incompatibili; un criterio di economia processuale impone quindi di chiedere immediatamente alla Corte di giustizia, senza attendere l'esperimento di tutte le impugnazioni, l'interpretazione di talune delle norme comunitarie in questione.
Sempre secondo l'ordinanza, anche se la Corte, nell'ambito di un procedimento pregiudiziale, non può statuire sulla compatibilità di una norma interna col diritto comunitario, è necessario accertare se determinate disposizioni di quest' ultimo attribuiscano ai cittadini italiani dei diritti soggettivi ch'essi possano far valere dinanzi ai giudici nazionali, avverso norme interne che stabiliscono limitazioni alla vendita e alla distribuzione del latte destinato al consumo diretto.
Il Pretore di Bari ha quindi deciso di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«a) Se l'art. 37 del trattato CEE comprende, fra i monopoli nazionali che provocano discriminazioni fra i cittadini degli Stati membri per l'approvvigionamento e per gli sbocchi, le centrali del latte alle quali la Repubblica italiana garantisce in via esclusiva l'introduzione e la vendita del latte di consumo nelle cosiddette zone di pertinenza.

b) Se l'art. 37 del trattato CEE comprende fra gli organismi per mezzo dei quali uno Stato membro controlla o influenza sensibilmente le importazioni, le centrali del latte esistenti nella Repubblica italiana.

c) Se la scadenza del termine indicato all'art. 22 paragrafo 2 del regolamento CEE 27 giugno 1968 n. 804 prorogato ex art. 2 del regolamento CEE 21 dicembre 1969 n. 2622/69 comporti il divieto di limitazioni alla introduzione e vendita del latte sotto il profilo degli artt. 5 e 37.

d) Se all'obbligo di soppressione dei vincoli in atto sia di ostacolo l'art. 90 paragrafo 2 del trattato.

e) Se dopo il 31 dicembre 1969 (e comunque dopo il 31 luglio 1970) le disposizioni sancite dall'art. 37, e segnatamente dal paragrafo 1, siano divenute direttamente e immediatamente giustiziabili negli Stati membri (o se sia accaduto per gli artt. 22 del regolamento 804/68 e 2 del regolamento 2622/69)».

L'ordinanza di rinvio è pervenuta in cancelleria il 20 settembre 1971.

In forza dell'art. 20 dello statuto della Corte di giustizia della CEE sono state presentate osservazioni scritte, il 29 novembre 1971 dalla ditta SAIL, il 3 dicembre dal Consiglio delle Comunità, il 4 dicembre dalla Commissione delle Comunità e il 13 dicembre dal governo della Repubblica italiana.

Con ordinanza 20 gennaio 1972, il Presidente della Corte ha incaricato l'avvocato generale Karl Roemer di sostituire l'avvocato generale A. Dutheillet de Lamothe, deceduto.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

La SAIL, il governo della Repubblica italiana, il Consiglio e la Commissione delle Comunità hanno svolto le loro osservazioni orali nell'udienza del 1° febbraio 1972.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 23 febbraio 1972.

Nel procedimento dinanzi alla Corte, la ditta SAIL era rappresentata dall'avv. Nicola Catalano, del foro di Roma; il governo della Repubblica italiana dal ministro plenipotenziario Adolfo Maresca, assistito nella fase scritta dal sig. Pietro Peronaci e nella fase orale dal sig. Giorgio Zagari, entrambi sostituti avvocato generale dello Stato; il Consiglio delle Comunità dal sig. Daniel Vignes, consigliere presso il suo ufficio legale, assistito dal sig. Antonio Sacchettini, viceconsigliere presso lo stesso ufficio; la Commissione delle Comunità, dal proprio consigliere giuridico sig.ra Wilma Donà-Viscardini.

II — Le osservazioni presentate alla Corte

Le osservazioni scritte e orali presentate alla Corte si possono riassumere come segue:

La *ditta SAIL,* imputata nel procedimento principale, nella persona del suo legale rappresentante, osserva che per accertare l'esistenza di un conflitto fra norma nazionale e norma comunitaria è necessario che la prima sia stata interpretata dal giudice nazionale, la seconda dalla Corte di giustizia.

a) Nella fattispecie, per quanto riguarda il trattato CEE, la soluzione della controversia principale dipende in sostanza dall'interpretazione dell'art. 37, in relazione alle disposizioni che riguardano le restrizioni quantitative e le misure d'effetto equivalente (artt. 30 e segg.), le posizioni dominanti (art. 86) e le imprese pubbliche (art. 90).

Quanto all'art. 37, va rilevato che:

— il monopolio attribuito in Italia alle centrali del latte ha «natura commerciale»;
— tale monopolio determina di per sé quelle discriminazioni che l'art. 37 impone di sopprimere;
— il prodotto oggetto del monopolio si presta alla concorrenza e agli scambi tra Stati membri;
— esso ha un peso reale negli scambi stessi (le 44 centrali hanno uno smercio giornaliero di circa 19 000 ettolitri di latte pastorizzato).

La discriminazione derivante dal monopolio delle centrali è duplice, nel senso che non soltanto è vietato a qualsiasi produttore, italiano o straniero, con sede al di fuori delle zone riservate alle centrali, di smerciare latte alimentare in tali zone, ma è altresì impossibile anche ai produttori con sede nelle cosiddette «zone bianche» — contrariamente a quanto avviene per gli altri produttori — procedere liberamente alla vendita del loro prodotto.

Ora, benché l'art. 37 del trattato CEE non imponga la soppressione di tutti i monopoli nazionali aventi carattere commerciale, il loro «riordinamento» doveva servire ad escludere che potessero ancora verificarsi, alla fine del periodo transitorio, le discriminazioni cui possono dar luogo certi poteri particolari di cui i monopoli dispongono in ordine all'importazione e allo smercio sul loro mercato di certi prodotti. Nella fattispecie, la circostanza che estese zone del mercato italiano siano riservate allo smercio dei prodotti di determinate imprese nazionali costituisce una discriminazione a danno dei produttori degli altri Stati membri. I monopoli che, come quello delle centrali del latte in Italia, sono fine a sé stessi, in quanto hanno esclusivamente lo scopo e l'effetto d'impedire gli scambi in un normale regime di concorrenza e di garantire proprio quelle discriminazioni di cui l'art. 37 impone la definitiva soppressione, sono assolutamente incompatibili con detto articolo. Di conseguenza, l'unico rimedio è la soppressione del monopolio legale attribuito in Italia alle centrali del latte o, quanto meno, la disapplicazione della norma che lo legalizza.

Una diversa conclusione non è ammissibile, in relazione a quanto disposto dall'art. 37, n. 4, neppure per la circostanza che si tratti di un prodotto agricolo. Detta norma non sancisce infatti alcuna eccezione, per i prodotti agricoli, all'obbligo tassativo del progressivo riordinamento di tutti i monopoli commerciali nazionali al fine di garantire, entro la fine del periodo transitorio, la soppressione di qualsiasi discriminazione quanto all'approvvigionamento e allo smercio. Fermo restando l'obbligo degli Stati membri di abolire le discriminazioni vietate, la norma stessa si limita a raccomandare loro — qualora il monopolio implichi un regime destinato ad agevolare lo smercio o la valorizzazione di prodotti agricoli — di porre in essere delle garanzie sostitutive per l'occupazione e il tenore di vita, esclusivamente a favore dei produttori interessati. L'art. 37, n. 4, norma speciale relativa ai prodotti agricoli, deve prevalere sull'art. 38 che prevede l'instaurazione della politica agricola comune: ciò è confermato fra l'altro dalla circostanza che l'autorizzazione concessa alla Repubblica italiana per il mantenimento del regime delle centrali del latte — all'art. 22, n. 2, del regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 148, pag. 13) — è limitata al 31 dicembre 1969, data di scadenza del periodo transitorio, come pure della motivazione della proroga di detto termine al 31 marzo 1970 nel regolamento del Consiglio 21 dicembre 1969, n. 2622, che modifica il regolamento n. 804/68 (GU n. L 328, pag. 8).

D'altra parte, nella misura in cui la Corte è competente a pronunziarsi sul se le centrali del latte costituiscano un'organizzazione nazionale di mercato, è opportuno rilevare che il loro monopolio di vendita, inseparabile dalle discriminazioni vietate dal trattato e per nulla indispensabile allo smercio della produzione di latte nelle zone ad esse riservate, non

è senz'altro più lecito dal 1° gennaio 1970.
Comunque, l'art. 37, n. 4, va riferito alle particolari disposizioni del trattato in materia di politica agricola; ora, l'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari instaurata col regolamento del Consiglio n. 804/68 implica l'abolizione, alle frontiere interne della Comunità, di tutti gli ostacoli alla libera circolazione delle merci considerate.
Del pari non potrebbe essere eccepita la pretesa finalità igienico-sanitaria del monopolio delle «centrali». In primo luogo, essa è stata esclusa dal Pretore di Bari, il quale, nell'ambito della propria competenza, ha interpretato sotto questo profilo la legislazione interna. Per quanto riguarda poi il diritto comunitario, va rilevato che l'art. 36 del trattato — pur ammettendo, per motivi di tutela della salute, divieti o restrizioni dell'importazione — stabilisce tuttavia che questi non devono costituire (come avviene nella fattispecie) un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata del commercio fra gli Stati membri.
Infine, non si può eccepire che le centrali siano incaricate di un servizio d'interesse economico generale, ai sensi dell'art. 90, n. 2, del trattato; in ogni caso, la soppressione del monopolio delle centrali quanto all'approvvigionamento ed allo smercio non potrebbe in alcun modo ostacolare lo svolgimento dei loro compiti in regime di libera concorrenza.
La violazione dell'art. 37 del trattato, derivante dall'aver mantenuto immutato, dopo la fine del periodo transitorio, il monopolio concesso alle centrali del latte, costituisce nel contempo una violazione degli artt. 5 e 90, n. 1.
L'incompatibilità, anche soltanto potenziale, del monopolio delle centrali del latte italiane con l'art. 37 del trattato è indivisibile: l'illegittimità del monopolio stesso può esser fatta valere non solo dai cittadini degli altri Stati membri, ma anche, nella stessa misura e con le stesse garanzie, dai cittadini dello Stato nel quale esiste una norma o un sistema incompatibili col trattato: ché altrimenti sarebbe paradossalmente invertito, e quindi posto nel nulla, il divieto di discriminazioni in base alla nazionalità, di cui all'art. 7 del trattato.
Dalla giurisprudenza della Corte di giustizia si desume che il divieto sancito dal suddetto art. 37 si applica direttamente e immediatamente, dal 1° gennaio 1970. L'inosservanza di questo divieto costituisce violazione dei diritti che l'ordinamento comunitario attribuisce a qualsiasi cittadino degli Stati membri e che i giudici nazionali devono tutelare.

b) Per quanto riguarda l'interpretazione dei regolamenti comunitari in materia di organizzazione comune dei mercati nel settore del latte, va ricordato che:
L'art. 22, n. 2, ultimo comma del regolamento n. 804/68 autorizzava la Repubblica italiana a mantenere in vigore, sino al 31 dicembre 1969, data di scadenza del periodo transitorio e quindi termine ultimo per l'applicazione del divieto sancito dall'art. 37 del trattato, «le misure che regolano l'approvvigionamento di latte di consumo in talune zone», ossia il regime delle centrali del latte.
Il termine suddetto veniva prorogato sino al 31 marzo 1970 dall'art. 2 del regolamento del Consiglio n. 2622/69. In relazione a quanto disposto dall'art. 37 del trattato, la legittimità di tale proroga può ritenersi discutibile.
Il 3 luglio 1971, veniva pubblicato (GU L 148, pag. 4) il regolamento del Consiglio 29 giugno 1971, n. 1411, che fissa le disposizioni complementari dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari per i prodotti della voce 04.01 della tariffa doganale comune. A causa della coincidenza della data, il Pretore di Bari non ha potuto tener conto di tale regolamento nell'ordinanza di rinvio; la Corte non può tuttavia ignorarlo, nel prendere in esame le questioni d'interpretazione che le sono state sottoposte.
Ai sensi dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1411/71, la Repubblica italiana è autorizzata a mantenere, a decorrere dal 31 marzo 1972 (art. 10, 2° comma) e fino al 31 marzo 1973, le disposizioni che

si applicavano il 31 marzo 1970 alle centrali del latte.

Questa disposizione non può avere effetto retroattivo. Di conseguenza, è comunque indubbia l'incompatibilità del regime delle centrali con le norme comunitarie, quanto meno per il periodo intercorrente fra il 1° aprile 1970 e il 31 marzo 1972, periodo in cui si verificavano i fatti che hanno dato luogo alla causa principale.

D'altra parte, l'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1411/71 può essere interpretato nel senso ch'esso autorizzi il mantenimento delle centrali del latte, ma non il ripristino del loro monopolio legale di vendita, definitivamente incompatibile coi precetti fondamentali del trattato, dopo la scadenza del periodo transitorio, in senso analogo può essere interpretato anche l'art. 2 del regolamento n. 2622/69. Solo quest'interpretazione, oltre ad eliminare ogni sospetto d'invalidità delle norme emanate dal Consiglio, permette altresì di giustificare la nuova autorizzazione concessa a molti mesi di distanza dalla scadenza della precedente proroga e il provvisorio mantenimento dell'attuale struttura delle centrali del latte, la quale, una volta soppresso il monopolio legale di vendita, non sarebbe più in assoluto e stridente contrasto con un formale divieto del trattato.

Sarebbe invece impossibile ammettere che l'art. 9, n. 2 del regolamento n. 1411/71 abbia ininterrotta portata retroattiva a decorrere dal 31 dicembre 1969, così da legittimare, dal 1° gennaio 1970 al 31 marzo 1973, il monopolio attribuito in Italia alle centrali del latte. Interpretata in tal senso, la disposizione stessa sarebbe manifestamente invalida: per violazione del trattato (art. 37), per violazione di forme sostanziali (il Parlamento non è stato nuovamente consultato prima della proroga, oltre la data ultima sulla quale l'assemblea aveva espresso parere favorevole, del termine per il riordinamento delle centrali), per violazione di principi giuridici generali (irretroattività della norma, specie se questa può far rivivere sanzioni penali), per sviamento di potere (i poteri normativi del Consiglio sono stati esercitati per legittimare la violazione, da parte di uno Stato membro, di un rigoroso precetto del trattato e la lesione di diritti soggettivi), per sviamento di procedura.

c) Concludendo, la ditta SAIL propone alla Corte di risolvere come segue le questioni ad essa deferite:

— Il monopolio di vendita attribuito in Italia dalla legge 16 giugno 1938, n. 851 alle centrali del latte provoca di per sé le discriminazioni quanto alle condizioni di approvvigionamento e di smercio, definitivamente e improrogabilmente vietate, a partire dal 1° gennaio 1970, a norma dell'art. 37, o eventualmente da qualsiasi altra prescrizione del trattato, senza che a ciò possa fare ostacolo l'art. 2 del regolamento 2622/69, né l'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1411/71.

— L'art. 37 si applica alle centrali del latte gestite in Italia, direttamente o indirettamente, da alcune amministrazioni comunali, senza che a ciò possa fare ostacolo il disposto dell' art. 36, né quello dell'art. 90, n. 2, del trattato.

— Il mantenimento del monopolio attribuito in Italia alle centrali del latte è in contrasto altresì con l'art. 22, n. 2, del regolamento n. 804/68 e con l'art. 189 del trattato.

— L'art. 2 del regolamento n. 2622/69 e l'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1411/71 vanno interpretati nel senso che non autorizzano il mantenimento del monopolio suddetto successivamente al 31 dicembre 1969; ovvero, in caso contrario, detti articoli sono invalidi.

— Il divieto sancito dall'art. 37 è divenuto, a partire dal 1° gennaio 1970, immediatamente e direttamente efficace negli Stati membri; la violazione del divieto stesso (o comunque l'incompatibilità con esso) attribuisce a tutti i cittadini degli Stati membri dei diritti che i giudici nazionali devono tutelare.

Il *governo della Repubblica italiana* osserva che la Corte, adita a norma del-

l'art. 177 del trattato CEE, si pronuncia unicamente sull'interpretazione astratta delle norme comunitarie, non già sulla loro interpretazione con riferimento a questa o quella norma giuridica nazionale, il che implicherebbe un giudizio sulla compatibilità della norma nazionale con quella comunitaria. Una siffatta commistione dei mezzi d'impugnazione previsti dall'art. 177 e, rispettivamente, dall'art. 169, costituirebbe un sovvertimento del sistema contenzioso comunitario. La domanda del Pretore di Bari è di conseguenza irricevibile, per quanto attiene ai primi quattro quesiti.

Circa la quinta questione, è difficile determinarne esattamente il contenuto e la portata, giacché essa è redatta in modo oscuro e indeterminato. Qualora essa tenda, come le altre questioni, a fare implicitamente dichiarare dalla Corte che le centrali del latte costituiscono un monopolio, e che la disciplina normativa che le riguarda è in contrasto col trattato CEE anche la questione n. 5 è irricevibile.

Quanto al merito delle questioni deferite alla Corte, va rilevato in primo luogo che in Italia esiste un'organizzazione nazionale del mercato del latte e, inoltre, che il diritto comunitario ha sancito — fra l'altro, negli artt. 38, n. 2, 42 e 45 del trattato come pure nei regolamenti del Consiglio relativi all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte — il principio secondo cui le organizzazioni nazionali dei mercati agricoli restano in vigore, in tutti i loro elementi, fino a quando non vengano sostituite da organizzazioni a livello europeo. Attualmente, dato che non sono state ancora emanate le disposizioni complementari relative ai prodotti compresi nella voce 04.01 della tariffa doganale comune, non esiste un'organizzazione comune del mercato del latte di consumo. Ne deriva che le norme del trattato che riguardano l'abolizione delle restrizioni quantitative fra gli Stati membri non sono di ostacolo al mantenimento dell'organizzazione del mercato del latte in Italia ed in particolare delle disposizioni che disciplinano l'approvvigionamento di latte alimentare di determinate zone.

La disciplina vigente in Italia nel settore del latte di consumo non costituisce affatto, del resto, un monopolio ai sensi dell'art. 37 del trattato CEE: in primo luogo, i quantitativi di latte intero distribuiti dalle centrali ad una parte, soltanto, della popolazione non consentono, qualora siano raffrontati al volume del consumo globale dei vari tipi di latte nell'intero territorio nazionale, di parlare di monopolio «nazionale»; inoltre le finalità igienico-sociali delle centrali escludono ch'esse abbiano «carattere commerciale».

Va osservato poi che la realizzazione di un mercato unico nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari implica l'abolizione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci in parola, alle frontiere interne delle Comunità; ora, il regime italiano relativo all'istituzione e al funzionamento delle centrali del latte riguarda esclusivamente gli scambi nell'ambito nazionale, mentre non restringe la libertà degli scambi fra i vari Stati membri, né provoca discriminazioni fra i cittadini di tali Stati.

Talune restrizioni degli scambi sono comunque legittimate, ai sensi dell'art. 36 del trattato, dallo scopo di tutela della salute, perseguito dalle centrali.

Poiché le centrali si possono considerare come imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale, le norme del trattato si applicano loro, ai sensi dell'art. 90, n. 2, solo nei limiti in cui ciò non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata.

Quanto ai regolamenti 804/68 e 2622/69, va rilevato che le disposizioni degli stessi che autorizzano il mantenimento del regime delle centrali del latte italiane non sono delle vere e proprie norme giuridiche, in quanto non fanno che constatare una situazione derivante dal trattato stesso, e cioè il mantenimento dell'organizzazione nazionale di un mercato agricolo fino a quando non sia stata creata un'organizzazione comune per lo stesso prodotto. Dette disposizioni impartiscono in realtà un termine, del resto puramente indicativo, al Consiglio

delle Comunità, per l'istituzione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte alimentare. Da tale istituzione dipende l'eventuale obbligo della Repubblica italiana di modificare il regime nazionale di distribuzione e vendita del prodotto di cui trattasi. Ora, la Commissione non ha ancora istituito un'organizzazione comune del mercato del latte alimentare.

D'altra parte, il regolamento n. 1411/71 non ha prorogato il suddetto termine, bensì ha abrogato una norma transitoria del regolamento n. 804/68, alla quale esso ha sostituito un'altra norma transitoria d'applicazione immediata.

Il *Consiglio delle Comunità* osserva che, al momento dell'elaborazione delle disposizioni relative alla circolazione e alla vendita del latte alimentare, si è dovuto tener conto, da un lato, del fatto che taluni dei regimi nazionali relativi a tale prodotto avevano il carattere di norme di tutela della pubblica sanità e, dall'altro, dell'esistenza, in particolare in Italia, di sistemi nazionali di organizzazione del mercato la cui soppressione poteva essere effettuata solo nell'ambito di una organizzazione comunitaria.

Il testo fondamentale, e cioè il regolamento del Consiglio n. 804/68, disciplina solo parzialmente i problemi del latte alimentare. L'art. 22, n. 2, si può analizzare come segue:

— applicazione, il 1° gennaio 1970 al massimo, del regime comunitario del latte alimentare (latte e crema di latte, freschi, non concentrati né zuccherati, di cui alla voce 04.01 della tariffa doganale comune);

— applicazione, fino a tale data, di disposizioni transitorie;

— facoltà degli Stati membri di mantenere in vigore, fino all'adozione di tali disposizioni transitorie, le restrizioni quantitative e le misure d'effetto equivalente esistenti;

— facoltà della Repubblica federale di Germania e della Repubblica italiana di mantenere in vigore, fino al 31 dicembre 1969, taluni regimi speciali relativi alla distribuzione del latte alimentare (in particolare, per l'Italia, regime dell'approvvigionamento di determinate zone).

Nella disciplina relativa all'organizzazione del mercato del latte si manifestava quindi uno sdoppiamento, poiché essa comprendeva un regolamento di base e un regolamento complementare per il latte destinato al consumo diretto. A causa della vastità dei problemi da risolvere per l'elaborazione di una definizione del latte alimentare, il Consiglio non è stato in grado di adottare le disposizioni transitorie previste dal regolamento n. 804/68. Il regolamento del Consiglio n. 2622, rinviava fra l'altro di tre mesi (sino al 31 marzo 1970) il termine durante il quale l'Italia poteva mantenere il regime nazionale per la distribuzione del latte di consumo. La difficoltà di differenziare le disposizioni complementari, previste per il latte di consumo dall'art. 22, n. 2, del regolamento n. 804/68, dalle norme sanitarie relative allo stesso prodotto rendeva impossibile l'osservanza del termine del 31 dicembre 1969, data di scadenza del periodo transitorio previsto dall'art. 8 del trattato CEE; solo il 29 giugno 1971 veniva infatti adottato il regolamento del Consiglio n. 1411/71, che fissa le disposizioni complementari dell'organizzazione comune dei mercati, nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, per i prodotti della voce 04.01 della tariffa doganale comune.

Questo regolamento stabilisce l'abrogazione, entro il 31 marzo 1972, dell'art. 22, n. 2, del regolamento n. 804/68; d'altronde, esso autorizza la Repubblica italiana a mantenere in vigore, sino al 31 marzo 1973, il regime relativo alle centrali del latte, quale era applicato fino al 31 marzo 1970. Tuttavia, il regolamento n. 1411/71 potrà essere applicato — fatte salve le esigenze in materia di tutela della pubblica sanità — solo il giorno in cui entreranno in vigore le norme generali che il Consiglio deve adottare in materia di requisiti di qualità, di composizione e di messa in commercio, e comunque entro il 31 marzo 1972.

Fino ad oggi il Consiglio non ha quindi disciplinato la circolazione del latte alimentare.
Sul piano giuridico, va distinta la situazione esistente alla data del 31 marzo 1970 da quella risultante dall'applicazione del regolamento n. 1411/71.

a) Alla fine del marzo 1970 è scaduto il termine estremo entro il quale, ai sensi dell'art. 22, n. 2, del regolamento n. 804/68, modificato dall'art. 2 del regolamento n. 2622/69, la Repubblica italiana poteva mantenere le misure che disciplinano l'approvvigionamento di talune zone in latte alimentare. Detto termine non è stato prorogato. Si pone pertanto il problema dell'eventuale necessità di eliminare il regime italiano delle centrali del latte, sia ai sensi dell'art. 37 del trattato (in quanto sia loro applicabile), sia a causa della scadenza del termine stabilito dai regolamenti del Consiglio.

Esso si può considerare sotto due aspetti:

— In primo luogo, il regime in questione può essere considerato in un contesto di misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative, di cui agli artt. 30-34 del trattato CEE, oppure di monopoli nazionali, di cui all'art. 37. Sia nell'uno che nell'altro caso, il Consiglio non poteva imporre l'abolizione delle centrali del latte, fino a quando non fossero state altrimenti soddisfatte le esigenze di sanità pubblica che erano state alla base della loro creazione. Nell'ipotesi che si tratti di misure equivalenti a restrizioni quantitative, vi ostava l'art. 36; se si tratta invece di monopoli ai sensi dell'art. 37, il loro riordinamento avrebbe dovuto avvenire secondo un ritmo uguale a quello dell'eliminazione delle restrizioni quantitative e, soprattutto, avrebbe incontrato anch'esso un limite nell'art. 36. Di conseguenza, lo scadere del termine previsto dai regolamenti n. 804/68 e n. 2622/69 è privo di effetti.
— In secondo luogo, il regime delle centrali del latte può essere considerato in una prospettiva puramente agricola, cioè come un'organizzazione nazionale di mercato consistente in un complesso di congegni e di mezzi legali, mediante i quali le autorità competenti cercano di controllare e di regolarizzare il mercato. In tal caso, va tenuto presente che il ritmo di abolizione degli ostacoli alla libera circolazione dei prodotti agricoli non è stabilito secondo un calendario preciso, ma lasciato alla descrezionalità del Consiglio; ciò risulta, per quanto riguarda l'instaurazione della politica comune, dagli artt. 40, n. 2, lettera b), 43, n. 3 e 37, n. 4, come pure, per quanto concerne il carattere non perentorio del termine di scadenza del periodo transitorio, dagli artt. 42, 44, n. 6, e 45 del trattato CEE.
L'organizzazione italiana del mercato del latte alimentare può quindi restare in vigore fino a quando non venga sostituita da una organizzazione comune di mercato e, poiché la regola della realizzazione completa della politica agricola comune prima della fine del periodo transitorio non è assoluta, la sostituzione globale della organizzazione comunitaria alle organizzazioni nazionali può essere ritardata oltre la fine del periodo transitorio, a causa di esigenze imprescindibili di ordine sanitario.

b) Quanto alla situazione risultante dall'applicazione del regolamento n. 1411/71, non è possibile ammettere che l'art. 9, n. 2, dello stesso regolamento, il quale autorizza la Repubblica italiana a mantenere in vigore le norme relative alle centrali del latte, abbia effetto retroattivo, di guisa che non vi sia alcuna soluzione di continuità fra la scadenza del regolamento n. 2622/69 e l'entrata in vigore del regolamento n. 1411/71: in primo luogo, la retroattività non è espressamente prevista dal testo in questione; inoltre, il regolamento n. 1411/71 non è ancora entrato in vigore.
D'altra parte, essendo legato a considerazioni relative alla protezione della sanità pubblica, il regime delle centrali del latte non richiedeva alcuna autorizzazione del Consiglio per poter sussistere; non vi era quindi alcun bisogno di attribuire effetto retroattivo all'art. 9, n. 2, del regolamento n. 1411/71. L'applicazione di norme intese alla tutela della

sanità pubblica spettava in primo luogo agli Stati membri. Solo dal momento in cui avesse annunciato la sua ferma volontà di adottare rapidamente le norme relative alla qualità ed alla messa in commercio del latte alimentare e si fosse proposto di unificare quelle necessarie alla protezione della sanità pubblica, il Consiglio avrebbe potuto prevedere, come conseguenza dell'adozione di tali norme, la soppressione delle centrali del latte, dal momento che nulla ne avrebbe più giustificato il mantenimento. Questo è quanto si evince dall'art. 9, n. 2, che fissa, per la trasformazione di tali centrali, il termine di un anno a partire dalla data estrema prevista per l'emanazione della suddetta normativa.
Perciò, per quanto riguarda l'Italia, in cui esisteva stretto collegamento fra l'organizzazione nazionale del mercato del latte alimentare e le norme sanitarie, il Consiglio, fino al marzo 1970, ha autorizzato indistintamente il loro mantenimento; in seguito, si è astenuto dal prendere decisioni, lasciando allo Stato membro interessato la facoltà di adottare o di mantenere in vigore le misure ritenute necessarie alla tutela della pubblica sanità; infine, nel giugno 1971, ha limitato l'esistenza delle centrali del latte a una data collegata a quella in cui sarebbe stata adottata la normativa comunitaria riguardante la qualità e la messa in commercio del prodotto.

c) Comunque, per quanto riguarda il caso in esame, va rilevato che anche qualora il regime delle centrali del latte italiane venisse abolito, il latte non circolerebbe liberamente nella Comunità. Vi si opporrebbero difficoltà di carattere sanitario e di polizia sanitaria (in quanto vari Stati membri posseggono legislazioni sanitarie molto rigorose); difficoltà relative alla determinazione delle caratteristiche qualitative e commerciali; infine, difficoltà inerenti alla disciplina dei prezzi (poiché vari Stati membri applicano, per motivi d'ordine sociale, un sistema di prezzi massimi).

La *Commissione delle Comunità* osserva innanzitutto che a torto il Pretore di Bari sembra ritenere che l'eventuale conflitto tra le norme nazionali e quelle comunitarie potrebbe essere risolto in base al principio della prevalenza della norma successiva: le norme comunitarie devono comunque prevalere su quelle nazionali, anche posteriori, e i giudici nazionali devono quindi sempre disapplicare, data la preminenza del diritto comunitario, la norma nazionale che contrasti con norme comunitarie direttamente efficaci.
D'altra parte, così come sono state formulate nell'ordinanza di rinvio, le prime tre questioni sembrano intese ad ottenere che la Corte si pronunci direttamente sulla compatibilità della legislazione italiana sulle centrali del latte con le disposizioni del trattato CEE. Ciò non coincide però con la finalità dell'art. 177 dello stesso trattato. Si dovrebbero quindi riformulare le questioni suddette, in modo da desumerne in forma astratta i problemi d'interpretazione che interessano nella fattispecie. Le questioni potrebbero essere redatte come segue:

— Se l'art. 37 del trattato CEE comprenda, fra i monopoli nazionali che presentano un carattere commerciale o fra gli organismi per mezzo dei quali uno Stato membro controlla o influenza sensibilmente gli scambi intracomunitari, gli organismi a cui uno Stato membro attribuisce e garantisce il diritto esclusivo di vendita di un prodotto di consumo nell'ambito di zone limitate del territorio nazionale e la cui gestione è affidata ad enti pubblici territoriali.
— Se il diritto esclusivo di vendita riconosciuto a tali organismi costituisca in sé e per sé una discriminazione ai sensi dell'art. 37.
— Se nell'ipotesi contemplata dall'art. 22, n. 2, ultimo comma, seconda parte, del regolamento (CEE) 804/68, la scadenza del termine ivi indicato, prorogato ex art. 2 del regolamento (CEE) 2622/69, implichi l'obbligo di eliminare le misure contrarie ai principi dell'art. 37 e in particolare, in caso di soluzione affermativa del quesito n. 2, del diritto esclusivo di vendita.

Quanto all'interpretazione delle norme in questione, la Commissione presenta le seguenti osservazioni:

a) Sull'art. 37 del trattato CEE:

Risulta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia che ricadono sotto l'art. 37 i monopoli nazionali e gli organismi analoghi i quali abbiano ad oggetto dei negozi su un prodotto commerciale che si presti alla concorrenza ed agli scambi fra Stati membri, e inoltre abbiano un peso reale negli scambi stessi. L'accento è posto sulla natura del prodotto oggetto dell'attività economica svolta dai monopoli nazionali o dagli organismi analoghi, nonché sull'incidenza effettiva che tale attività può avere sugli scambi, l'art. 37 va applicato qualora lo Stato, mediante un'attività commerciale di cui si riserva l'esclusiva, esercitata direttamente ovvero attribuita o delegata ad altri soggetti di diritto, controlli o influenzi sensibilmente, de jure o de facto, le importazioni o le esportazioni tra gli Stati membri.
Anche un'attività che riguardi esclusivamente il commercio di un prodotto sul mercato interno di uno Stato membro può avere una incidenza sugli scambi; neppure si può escludere che questi possano essere sensibilmente influenzati da un'attività localizzata in una parte soltanto del territorio nazionale; si deve valutare di volta in volta se l'attività economica in esame riguardi un prodotto che, per sua natura e in considerazione delle esigenze tecniche o internazionali a cui è sottoposto, possa avere un certo rilievo nelle importazioni o esportazioni fra cittadini degli Stati membri.
Nella nozione di monopolio nazionale rientra non solo il «monopolio di Stato», ma anche il monopolio delegato o attribuito in proprio ad organismi diversi dallo Stato, ma operanti sotto il suo controllo o sotto il controllo dei suoi enti territoriali; inoltre, essa comprende non solo i monopoli che operano sull'intero territorio nazionale, ma anche quelli la cui attività interessa soltanto alcune zone di detto territorio.

Circa la questione del se il diritto esclusivo di vendere un prodotto sul mercato nazionale o su una parte di esso non costituisca già in sé e per sé una discriminazione, si può osservare che l'art. 37 vieta unicamente le discriminazioni nelle condizioni di approvvigionamento o di smercio tra i cittadini degli Stati membri. Perciò il diritto esclusivo, concesso ad un monopolio nazionale di carattere commerciale, di vendere un certo prodotto non può essere considerato in sé e per sé come discriminatorio, se l'esistenza di tale diritto, considerata indipendentemente dalle modalità del suo esercizio, ha, nei confronti dei cittadini dello Stato membro in cui esiste il monopolio, gli stessi effetti che nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri. Ciò si verifica quando il diritto esclusivo di vendita riguarda non soltanto i prodotti importati, ma anche quelli nazionali. La differenza fra il trattamento che lo Stato membro in cui esiste il monopolio riserva ai propri cittadini e il trattamento che gli altri Stati membri fanno ai propri non può costituire una discriminazione, in quanto non proviene dallo stesso autore.
Inquadrata nel suo contesto, cioè nell'ambito delle disposizioni del trattato relative alla libera circolazione delle merci e, più particolarmente, all'abolizione delle restrizioni quantitative e delle misure d'effetto equivalente tra gli Stati membri, la disciplina prevista dall'art. 37 per i prodotti trattati dai monopoli nazionali non può quindi che mirare ad assicurare, anche per questi prodotti, delle condizioni di circolazione analoghe a quelle che — per i prodotti il cui commercio non è riservato allo Stato e che sono oggetto di libera concorrenza — risultano dall'abolizione dei dazi doganali, delle restrizioni quantitative e delle tasse e misure d'effetto equivalente.
Il diritto esclusivo di vendita di un prodotto, per il fatto stesso che è lo Stato (inteso nella sua accezione più ampia) a disporne, anche se non costituisce in sé e per sé una discriminazione concreta, è comunque di per sé idoneo a creare delle discriminazioni ai sensi dell'art. 37. Tut-

tavia, non se ne può dedurre che, a partire dalla fine del periodo transitorio, i monopoli nazionali che continuino ad usufruire di tale diritto siano contrari all'art. 37, n. 1, del trattato: quest'articolo mira solo al riordinamento dei monopoli nazionali di carattere commerciale, non già alla loro soppressione. Ora, poiché il diritto esclusivo costituisce l'essenza stessa del monopolio, la sua eliminazione equivale alla soppressione del monopolio.

Nel caso in esame, non è necessario accertare se in pratica sia sempre possibile conciliare le varie esigenze dell'art. 37 — in particolare quella di liberalizzare gli scambi intracomunitari — con l'interesse degli Stati membri di conservare certi utili strumenti della loro politica economica. In realtà, l'esclusione di qualsiasi discriminazione fra i cittadini degli Stati membri per quanto riguarda le condizioni relative all'approvvigionamento e allo smercio è comunque impossibile nell'ipotesi in cui il diritto esclusivo di vendita sia attribuito ad un organismo che produce, trasforma o confeziona esso stesso il prodotto di cui si tratta. Un monopolio che combini produzione e commercio costituisce in sé e per sé un regime preferenziale in favore della produzione nazionale ed è quindi in sé e per sé discriminatorio.

Applicando questi criteri interpretativi alle centrali del latte italiane, si deve concludere ch'esse rientrano nell'ampia definizione dei monopoli nazionali di carattere commerciale, data dal 2° comma dell'art. 37, n. 1. Esse possono influenzare sensibilmente le importazioni, tenuto conto dell'entità dei quantitativi di latte ch'esse trattano. È indubbio inoltre che, allo stadio attuale del progresso tecnico, il latte può costituire oggetto di scambi internazionali.

Il fatto di obbligare le centrali a fornire ai consumatori anche il latte trattato e confezionato da altre imprese comunitarie equivarrebbe a far cessare la ragione stessa della loro esistenza, che non è quella di distribuire il latte, ma di sottoporlo a un determinato trattamento e di confezionarlo per la vendita al consumatore.

Il mantenimento del diritto esclusivo attribuito alle centrali per la vendita del latte implica perciò quelle discriminazioni nelle condizioni di approvvigionamento e di smercio che l'art. 37, dopo la fine del periodo transitorio, vuole escluse in modo assoluto.

b) Sui regolamenti n. 804/68 e n. 2622/69:

All'adempimento dell'obbligo risultante dall'art. 37, n. 1, possono tuttavia essere di ostacolo talune clausole di salvaguardia.

Gli artt. 43, n. 3 e 45 del trattato stabiliscono, ad esempio, implicitamente il principio che gli Stati membri hanno il diritto di mantenere le loro organizzazioni nazionali di mercato fino a che non vengano sostituite da una delle forme di organizzazione comune previste dall'art. 40, n. 2. Ora, un monopolio nazionale dev'essere considerato come un'organizzazione nazionale di mercato ai sensi del trattato, se appunto garantisce lo smercio della produzione nazionale a prezzi stabili e remunerativi.

Il riconoscimento del diritto degli Stati membri di mantenere le loro organizzazioni in attesa della creazione di un'organizzazione comune implica necessariamente il riconoscimento del diritto degli Stati stessi di mantenere in vigore tutte le misure che fanno parte integrante dell'organizzazione nazionale, anche qualora siano in contrasto con le norme sulla libera circolazione delle merci.

Dall'art. 45 si desume inoltre che le discriminazioni possono essere mantenute, se la loro soppressione può compromettere il funzionamento dell'organizzazione nazionale.

Per le organizzazioni nazionali di mercato che si presentano sotto forma di monopolio nazionale, vi è quindi contrasto fra l'art. 37 (il quale esige il loro riordinamento progressivo, adottato al ritmo dell'eliminazione delle restrizioni quantitative, in modo che venga esclusa qualsiasi discriminazione nelle condizioni relative

all'approvvigionamento e allo smercio, alla fine del periodo transitorio) e gli artt. 43, n. 3 e 45, i quali consentono invece, per le organizzazioni nazionali in generale, il mantenimento delle discriminazioni fino all'instaurazione di un'organizzazione comune. Il conflitto è però risolto dall'art. 38, n. 2, che prevede l'applicazione ai prodotti agricoli delle norme relative all'instaurazione del mercato comune, solo in quanto non contrastino con gli artt. da 39 a 46 incluso. Gli articoli 43, n. 3 e 45 prevalgono dunque sull'art. 37, e permettono, per i prodotti agricoli sottoposti a monopolio di commercio, il mantenimento delle misure discriminatorie che facciano parte della disciplina nazionale di mercato, fino al subentrare di un'organizzazione comune. La prevalenza degli artt. 43, n. 3, e 45 sull'art. 37 ha permesso ai monopoli aventi le caratteristiche di un'organizzazione nazionale di mercato di sfuggire all'obbligo di riordinamento progressivo stabilito dall'art. 37, n. 1. Essa ha inoltre modificato il termine per la realizzazione dell'obiettivo finale perseguito dall'art. 37: questo non coincide più con la fine del periodo transitorio, ma con la sostituzione, alle organizzazioni nazionali, dell'organizzazione comune dei mercati.

L'art. 37, n. 4, non osta a tale conclusione in quanto esso non prevale sulle disposizioni del trattato relative all'agricoltura: è inammissibile che le deroghe alle norme sull'instaurazione del mercato comune possano applicarsi a tutti i prodotti agricoli sottoposti ad organizzazione nazionale di mercato, ma non a quelli che sono soggetti ad un monopolio nazionale; del resto, l'art. 38, n. 2, non esclude l'art. 37, n. 4, dalle norme cui è possibile derogare nel settore agricolo. In realtà, non vi è contrasto fra l'art. 37, n. 4, e le norme riguardanti l'agricoltura, a parte il fatto che l'art. 37, n. 4, non si applica ai prodotti agricoli come tali, bensì ai prodotti trasformati. Certo, ai sensi dell'art. 40, n. 1, la politica agricola comune avrebbe dovuto essere attuata al più tardi alla fine del periodo transitorio. Tuttavia, se la Comunità non è stata in grado d'instaurare entro detto termine un'organizzazione comune, la fine del periodo transitorio non è di ostacolo al mantenimento delle organizzazioni nazionali di mercato o di alcuni elementi di esse.

Il fatto che vengano mantenuti in vigore provvedimenti che ostacolano la libera circolazione delle merci è tuttavia inammissibile, senza autorizzazione espressa della Comunità, dal momento che esiste un'organizzazione comune, sia pure incompleta.

Spettava quindi al Consiglio, al momento dell'instaurazione definitiva dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (effettuata col regolamento n. 804/68), il decidere sulla sorte delle centrali. In effetti, in un primo momento il Consiglio ha autorizzato la Repubblica italiana a mantenere in vigore le norme che disciplinano l'approvvigionamento di latte da consumo in talune zone, fino al 31 dicembre 1969 (art. 22, n. 2, ultimo comma, seconda parte, del regolamento n. 804/68); constatando, in seguito, che sarebbe stato inopportuno sopprimere detto regime nel corso della campagna lattiero-casearia, esso ha prorogato l'autorizzazione suddetta fino al 31 marzo 1970 (art. 2 del regolamento n. 2622/69). Lo spirare di questo termine ha quindi perfezionato l'obbligo imposto alla Repubblica italiana, dall'art. 37, n. 1, di sopprimere le misure con esso contrastanti e, in particolare, il diritto esclusivo di vendita del latte destinato al consumo, attribuito alle centrali nell'ambito della zona di loro pertinenza.

Non sono le centrali in quanto tali, cioè in quanto «centri di raccolta del latte» e in quanto «stabilimenti dotati di impianti per il trattamento e il confezionamento del latte», che sono in contrasto con l'art. 37. La violazione di questa norma risulta piuttosto da talune modalità di funzionamento delle centrali stesse, in particolare dal loro diritto esclusivo di vendita, dall'obbligo loro imposto di approvvigionarsi presso i produttori locali, e dall'obbligo incombente agli industriali di rifornirsi presso le centrali. Sono quindi queste modalità

che andavano soppresse alla data del 31 marzo 1970.

c) Sull'interpretazione dell'art. 90, n. 2:

Ai sensi dell'art. 90, n. 2, determinate imprese, in particolare quelle incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale, sono esonerate dall'obbligo di rispettare le norme del trattato — in particolare quelle relative alla concorrenza — se l'applicazione di tali norme compromette l'adempimento, in linea di diritto o di fatto, dello specifico compito loro affidato. L'esonero vale tuttavia solo in quanto lo sviluppo degli scambi non ne risulti compromesso «in misura contraria agli interessi della Comunità».

La nozione di «servizi d'interesse economico generale» non può essere definita se non tenendo conto delle diverse situazioni, proprie di ciascuno Stato membro. Su un piano generale, si può comunque ritenere che rientri nella suddetta nozione un'attività intesa alla distribuzione di beni di consumo.

Quanto allo stabilire quando l'applicazione delle norme del trattato «osti» all'adempimento dello specifico compito di un'impresa del genere, la questione non può essere risolta che di volta in volta, tenendo conto, in primo luogo della natura dei compiti affidati all'impresa e, in secondo luogo, delle norme del trattato che entrano in gioco. In ogni caso, trattandosi di una disposizione d'eccezione, l'art. 90, n. 2, va interpretato restrittivamente.

Il compito specifico delle centrali del latte italiane consiste non tanto nell'approvvigionamento di latte da consumo di talune collettività territoriali, quanto nel garantire le caratteristiche qualitative del latte da esse distribuito. Non si vede come l'adempimento di questo compito possa essere compromesso dall'applicazione dell'art. 37 del trattato.

d) Sull'interpretazione dell'art. 36 del trattato CEE:

Benché il Pretore di Bari non abbia chiesto alla Corte l'interpretazione dell'art. 36, è opportuno esaminare se questo non possa essere invocato nella fattispecie. L'art. 36 permette infatti il mantenimento o l'introduzione di divieti o restrizioni all'importazione che siano giustificati da motivi «di tutela della salute e della vita delle persone». Dal momento che l'art. 37 non fa che concretizzare particolari modalità di applicazione degli artt. 30-34 del trattato, previste per casi particolari, l'eccezione dell'art. 36 può essere opposta anche agli obblighi derivanti dall'art. 37.

Essendo una norma eccezionale, l'art. 36 può tuttavia giustificare solo i provvedimenti in contrasto col principio della libera circolazione delle merci che siano effettivamente e strettamente necessari per preservare la salute o la vita umana.

Ora, tenuto conto delle attuali tecniche per il trattamento e il confezionamento del latte alimentare, per garantire l'igiene e la salute pubblica bastano le norme, le restrizioni e i controlli cui sono sottoposti, in Italia, il commercio e l'importazione del latte. Non è quindi affatto necessario riservare alle centrali il diritto esclusivo di vendita del latte da consumo.

e) Sull'efficacia diretta dell'art. 37 del trattato CEE:

La Corte ha già avuto occasione di dichiarare che l'art. 37, n. 2, ha efficacia diretta. In base ad analoghi criteri, la Commissione ritiene che, con lo scadere del periodo transitorio, anche il n. 1 dell'art. 37 sia divenuto, in linea di principio, direttamente efficace.

La differenza tra il n. 1 e il n. 2 dell'art. 37 riguarda esclusivamente la data in cui si è perfezionato l'obbligo imposto agli Stati membri di evitare qualsiasi discriminazione fra i cittadini degli stessi Stati per quanto riguarda le condizioni di approvvigionamento e di smercio. Il potere discrezionale degli Stati, riguardo ai mezzi e ai tempi, nel procedere al riordinamento progressivo dei monopoli nazionali si limitava al periodo transitorio, mentre l'obbligo finale, cioè l'esclusione di qualsiasi discriminazione, è divenuto, allo scadere di tale periodo, chiaro e preciso, non sottoposto a condizione e

non subordinato ad interventi degli Stati membri o delle istituzioni comunitarie.
Trattandosi però di prodotti agricoli sottoposti ad organizzazione nazionale di mercato sotto forma di monopolio commerciale, il termine ultimo può non coincidere con la fine del periodo transitorio. In questi casi è il termine fissato dal Consiglio, nell'ambito della disciplina dell'organizzazione comune dei mercati per i prodotti di cui trattasi, che determina la data a partire dalla quale l'art. 37, n. 1, ha, nella sua portata di principio, efficacia diretta. Nella fattispecie, l'art. 37, n. 1, è divenuto efficace nei confronti dei singoli a partire dal 31 marzo 1970.
È vero che il Consiglio, col regolamento n. 1411/71, ha di nuovo autorizzato la Repubblica italiana a mantenere le misure di cui trattasi, fino al 31 maggio 1973. Secondo la Commissione, comunque, l'entrata in vigore del nuovo regolamento è irrilevante nella fattispecie: poiché vi è stata soluzione di continuità, la nuova autorizzazione non può — secondo un principio che dovrebbe essere fondamentale nel diritto comunitario — intaccare i diritti quesiti dai singoli in forza di una disposizione che aveva in quel tempo efficacia diretta nell'ordinamento degli Stati membri.

f) Concludendo, la Commissione propone di risolvere le varie questioni nel modo seguente:

1) L'art. 37 del trattato CEE comprende fra i monopoli nazionali che presentano un carattere commerciale o gli organismi per mezzo dei quali uno Stato membro controlla o influenza sensibilmente gli scambi tra Stati membri, gli organismi

— a cui uno Stato membro attribuisce e garantisce il diritto esclusivo di vendita di un prodotto di consumo nell'ambito di zone limitate del territorio nazionale,
— la cui gestione è tenuta o controllata da enti pubblici territoriali,
— se il prodotto di cui trattasi è idoneo agli scambi e l'attività di detti organismi in ordine al commercio di tale prodotto può avere un'incidenza effettiva sugli scambi intracomunitari.

2) Il diritto esclusivo di vendita può dare luogo a discriminazioni tra cittadini degli Stati membri per quanto riguarda le condizione relative all'approvvigionamento e agli sbocchi se è riservato ad organismi che sono essi stessi interessati nella produzione, nella lavorazione o nel condizionamento del prodotto di cui si tratta.

3) Nell'ipotesi contemplata dall'art. 22, n. 2, ultimo comma, seconda parte, del regolamento (CEE) 804/68, la scadenza del termine ivi indicato, prorogato ex articolo 2 del regolamento (CEE) 2622/69, comportava l'obbligo di eliminare le misure contrarie ai principi enunciati all'art. 37, n. 1.

4) All'obbligo suddetto non erano di ostacolo né l'art. 90, n. 2 né l'art. 36 del trattato CEE.

5) Le disposizioni dell'art. 37, n. 1 sono divenute direttamente efficaci nell'ordinamento degli Stati membri, quanto alla loro portata di principio, a partire dal 1° gennaio 1970. Tuttavia, nel caso che rileva dall'applicazione dell'art. 22, n. 2, ultimo comma, seconda parte, del regolamento (CEE) 2622/69, dette disposizioni hanno prodotto effetti diretti nei rapporti tra lo Stato interessato ed i suoi amministrati, attribuendo a questi diritti che i giudici nazionali devono tutelare, solo con la scadenza del termine previsto dall'art. 2 del regolamento (CEE) 2622/69.

In diritto

1 Con ordinanza 3 luglio 1971, prevenuta in cancelleria il 20 settembre 1971, il Pretore di Bari ha chiesto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del trattato

CEE, di pronunziarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione di determinate disposizioni del trattato CEE, in ispecie degli artt. 37 e 90, come pure sull'interpretazione dei regolamenti del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU n. L 148, pag. 13) e 21 dicembre 1969, n. 2622, che modifica il precedente (GU n. L 328, pag. 8). L'interpretazione viene chiesta in relazione alla disciplina del mercato del latte di consumo e, più precisamente, al regime delle centrali del latte istituite a norma delle leggi italiane.

Sulla competenza della Corte

2 Tanto il governo della Repubblica italiana quanto la Commissione hanno eccepito che in realtà si chiede alla Corte di valutare direttamente, alla luce del trattato, il regime delle centrali del latte e quindi di pronunziarsi sulla sua compatibilità con le norme comunitarie. Il governo della Repubblica italiana, in particolare, sostiene che ciò costituisce una commissione dei mezzi d'impugnazione contemplati dall'art. 177 con quelli contemplati dall'art. 169 e che le questioni sottoposte alla Corte sono di conseguenza irricevibili.

3 Questa Corte, benché nell'ambito dell'art. 177 del trattato non sia competente a statuire sulla compatibilità di una norma nazionale col diritto comunitario, può tuttavia desumere dal tenore delle questioni formulate dal giudice nazionale, tenendo conto dei dati da questo esposti, gli aspetti attinenti all'interpretazione del diritto comunitario, allo scopo di consentire a detto giudice di risolvere il problema giuridico che gli è stato sottoposto.

4 Il governo della Repubblica italiana considera le questioni del pari irricevibili per il fatto che le soluzioni che la Corte eventualmente ne desse influirebbero sull'applicazione del diritto penale di uno Stato membro.

5 L'art. 177, redatto in termini generali, non fa alcuna distinzione a seconda del carattere, penale o meno, del procedimento nazionale nell'ambito del quale le questioni pregiudiziali sono state formulate. L'efficacia del diritto comunitario non può variare a seconda dei diversi settori del diritto nazionale nei quali esso può spiegare effetti. La Corte è quindi competente a risolvere le questioni sottopostele.

Nel merito

6 Il giudice proponente deve applicare la legge penale italiana a dei fatti che costituirebbero violazione delle norme che attribuiscono alle centrali del latte

il diritto esclusivo di approvvigionamento e di vendita entro un determinato territorio. Onde risolvere la controversia, detto giudice ha sottoposto alla Corte in primo luogo delle questioni relative all'interpretazione degli artt. 37 e 90 del trattato e, in secondo luogo, ha chiesto l'interpretazione di determinate disposizioni dei regolamenti 804/68 e 2622/69.

7 Il Consiglio e il governo della Repubblica italiana sono del parere che, dato il suo carattere specifico, il regime delle centrali del latte vada considerato, non già alla luce degli artt. 37 e 90, bensì da un punto di vista puramente agricolo, in quanto esso costituisce un'organizzazione nazionale di mercato la cui sussistenza andrebbe garantita fino al momento in cui non le sia stata sostituita un'organizzazione comune dei mercati. A norme dell'art. 38, n. 2, le norme generali stabilite per l'instaurazione del mercato comune si applicherebbero infatti ai prodotti agricoli solo ove non siano in contrasto con le disposizioni contenute nel titolo del trattato relativo all'agricoltura.

8 Di fronte a questa tesi ed alle sue eventuali conseguenze per la risoluzione della controversia principale, è opportuno esaminare in primo luogo la terza questione, relativa all'interpretazione dei regolamenti 804/68 e 2622/69, adottati nell'ambito della politica agricola comune. Con detta questione si chiede se lo scadere del termine, stabilito dall'art. 22, n. 2, del regolamento 804/68 e prorogato dall'art. 2 del regolamento 2622/69, implichi l'obbligo di eliminare le disposizioni eventualmente in contrasto coi principi del trattato e, in particolare, di sopprimere il diritto esclusivo di vendita riservato da uno Stato membro, su determinate parti del suo territorio, ad organizzazioni di produzione istituite a norma di legge.

9 Il significato delle disposizioni soprammenzionate non può essere determinato che nel contesto del complesso dei regolamenti di cui fanno parte.

10 a) In seguito al regolamento del Consiglio 5 febbraio 1964 n. 13, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, detta organizzazione veniva definitivamente instaurata nel suo complesso dal regolamento 804/68. L'art. 22, n. 2, di quest'ultimo regolamento stabiliva tuttavia che, per quanto riguarda i prodotti della voce 04.01 della tariffa doganale comune — tra cui in particolare il latte destinato al consumo diretto — ulteriori disposizioni sarebbero state adottate in seguito, tuttavia non oltre la fine del periodo transitorio. Il quarto comma dello stesso numero 2 autorizzava la Repubblica italiana a mantenere in vigore, fino al 31 dicembre 1969 «le misure che regolano l'approvvigionamento di latte da consumo in talune zone». È pacifico che questa disposizione riguardava il regime delle centrali del latte.

11 b) Col regolamento 2622/69 il Consiglio, ritenendo inopportuno sopprimere durante la campagna lattiero-casearia le disposizioni nazionali particolari della Repubblica italiana, prorogava al 31 marzo 1970 il termine stabilito dall'art. 22, n. 2, ultimo comma, del regolamento 804/68.

12 c) La proposta — presentata il 17 marzo 1970 dalla Commissione al Consiglio — intesa ad autorizzare la Repubblica italiana a mantenere in vigore, in via transitoria, fino al 31 marzo 1972 le disposizioni riguardanti le centrali del latte (GU n. 43, pag. 5) non veniva approvata dal Consiglio entro il 31 marzo 1970.

13 d) Col regolamento 29 giugno 1971 n. 1411 — posteriore ai fatti che costituiscono oggetto del giudizio pendente dinanzi al giudice proponente e quindi irrilevante ai fini di questo — il Consiglio ha fissato le norme ulteriori relative all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle merci di cui alla voce 04.01 della tariffa doganale comune (GU n. L 148, pag 4). A norma dell'art. 4 di questo regolamento, l'attuazione di detta organizzazione resta tuttavia subordinata all'elaborazione, da parte del Consiglio, di talune disposizioni relative alla messa in commercio del latte destinato all'alimentazione umana. Nello stesso regolamento il Consiglio, ritenuto che l'Italia aveva iniziato l'elaborazione di provvedimenti intesi a modificare la struttura delle centrali del latte, onde non compromettere detta riforma ha autorizzato la Repubblica italiana — all'art. 9, n. 2 — a mantenere in vigore, fino al 31 marzo 1973, le disposizioni afferenti a dette centrali in vigore il 31 marzo 1970.

14 Dal complesso di queste disposizioni emerge che, a partire dall'entrata in vigore del regolamento 804/68, i mercati del settore lattiero-caseario hanno costituito oggetto di un'organizzazione definitiva, benché sotto certi aspetti ancora incompleta. A partire da tale momento, spettava unicamente all'autorità comunitaria il decidere della conservazione, in via provvisoria, di qualsiasi regime nazionale — di organizzazione, d'intervento o di controllo — relativo ai prodotti di cui trattasi. Limitando al 31 dicembre 1969, data di scadenza del periodo transitorio, la tolleranza concessa alla Repubblica italiana per quanto riguarda le centrali del latte, il Consiglio ha tratto le debite conseguenze dall'incompatibilità di tale regime coi principi che costituiscono il fondamento dell'organizzazione di mercato prevista per il settore di cui trattasi.

15 D'altro canto, con la fissazione del termine di tre mesi posto alla proroga concessa alla Repubblica italiana dal regolamento 2622/69, il Consiglio ha reso manifesto di considerare l'autorizzazione accordata solo come un provvedimento di carattere essenzialmente transitorio, inteso a far coincidere la sop-

pressione dell'esclusiva di vendita con la fine della campagna lattiero-casearia in corso. Benché dal regolamento 1411/71 si possa inferire l'intenzione del legislatore comunitario di concedere all'Italia un certo termine supplementare, allo scopo di consentire la riconversione delle centrali del latte, è certo che, all'epoca dei fatti sui quali il giudice nazionale deve statuire, il solo testo vigente in materia era il regolamento 2622/69, il cui art. 2 fissava al 31 marzo 1970 la scadenza del periodo di tolleranza concesso. Ne consegue che, all'epoca dei fatti sottoposti alla valutazione del giudice proponente, una precisa disposizione di un regolamento implicava la soppressione dell'esclusiva di vendita attribuita alle centrali del latte e, come corollario, la disapplicazione delle afferenti disposizioni di legge nazionali.

16 Stando così le cose, in detta epoca andava applicato senza restrizioni l'art. 40, n. 3, secondo comma, del trattato, dal quale si desume che, qualunque sia la forma scelta per l'organizzazione comune dei mercati agricoli, questa organizzazione dev'essere comunque tale da escludere «qualsiasi discriminazione fra produttori e consumatori della Comunità».

17 In considerazione della soluzione data alla terza questione, non è necessario esaminare le restanti questioni sottoposte alla Corte dal Pretore di Bari.

Sulle spese

18 Le spese esposte dalla Commissione e dal Consiglio delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Il presente procedimento, nei confronti delle parti nella causa principale, ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, al quale spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,
sentite le osservazioni orali della ditta SAIL, del governo della Repubblica italiana, del Consiglio e della Commissione delle Comunità europee,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in ispecie gli artt. 37, 38, 40 e 177,
visti i regolamenti del Consiglio del 5 febbraio 1964, n. 13, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, del 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organiz-

zazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, del 21 dicembre 1969, n. 2622, che modifica il regolamento n. 804/68, e del 29 giugno 1971, n. 1411, che fissa le disposizioni complementari dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari per i prodotti della voce 04.01 della tariffa doganale comune,
visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della Comunità economica europea, in ispecie l'art. 20,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Pretore del mandamento di Bari con ordinanza 3 luglio 1971, afferma per diritto:

Lo scadere del termine stabilito dall'art. 22, n. 2, del regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804 — termine prorogato dall'art. 2 del regolamento 21 dicembre 1969, n. 2622 — implicava, all'epoca dei fatti sottoposti alla valutazione del giudice proponente, la soppressione dell'esclusiva di vendita contemplata nell'ambito del «regime delle zone di raccolta e di distribuzione per il latte nella Repubblica italiana» di cui alle disposizioni menzionate e comporta, come conseguenza, la disapplicazione di tutte le disposizioni di legge nazionali che sanciscono detta esclusiva.

Lecourt Mertens de Wilmars Kutscher

Donner Trabucchi Monaco Pescatore

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 21 marzo 1972.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt