CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON

presentate il 14 maggio 1987 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

I.1. La questione sottopostavi non è del tutto nuova. Si tratta, infatti, di valutare l'estensione delle competenze « residue » degli Stati membri in materia di prezzi agricoli qualora vi sia un regolamento che istituisca un'organizzazione comune dei mercati basata su un regime comune dei prezzi. A proposito di questo problema, dalla vostra copiosa giurisprudenza si desume una soluzione i cui principi fondamentali sono stati enunciati nella sentenza Galli [1] e in seguito costantemente riaffermati. Così, avete ricordato, nella sentenza Kefer e Delmelle, trattandosi nella fattispecie del regime dei prezzi istituito proprio dai due regolamenti di cui trattasi nel presente procedimento [2], che

« nei campi in cui esiste un'organizzazione comune dei mercati, a maggior ragione quando detta organizzazione è basata su un regime *comune* dei prezzi, gli Stati membri non possono più intervenire con disposizioni nazionali, adottate *unilateralmente*, nel congegno di formazione dei prezzi, qual è determinato dall'organizzazione comune »,

precisando tuttavia che

« le disposizioni di un regolamento agricolo comunitario che implichino un regime di prezzi che si applichi negli stadi della *produzione* e del commercio *all'ingrosso lasciano intatto il potere degli Stati membri* (...) di adottare gli opportuni provvedimenti in fatto di formazione dei prezzi negli stadi del commercio *al minuto e del consumo*, purché essi non mettano in pericolo gli scopi o il funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati, in particolare del suo regime dei prezzi » [3].

2. La Corte di cassazione italiana, che si rivolge a voi in via pregiudiziale, fa espresso riferimento alle due precitate sentenze. Tuttavia essa ritiene che le vostre sentenze Tasca [4] e Sadam [5] lascino sussistere alcuni dubbi quanto ai criteri da applicare in materia. Essa si chiede, in generale, se l'esistenza di un regime comunitario dei prezzi agricoli nella fase del commercio all'ingrosso o della produzione sia sufficiente, di per sé, ad escludere qualsiasi competenza degli Stati membri in materia di prezzi nella stessa fase o se la compatibilità di un regime nazionale dei prezzi con la disciplina comunitaria dipenda semplicemente, qualunque sia la fase commerciale considerata, dal fatto che esso rischi o no di compromettere gli scopi e il funzionamento del regime istituito dall'organizzazione comune. Inoltre, la Corte di cassazione vi chiede di pronunciarvi sul se possa avere un'incidenza su detta compatibilità il fatto che il regime italiano sul blocco dei prezzi di cui trattasi, oltre ad essere provvisorio, comporti una clausola specifica

* Traduzione dal francese.

1 — Causa 31/74, Racc. 1975, pag. 47.

2 — Regolamenti 13 giugno 1967, n. 121 (GU del 19.6.1967, pag. 2283) e 27 giugno 1968, n. 805 (GU L 148 del 28.6.1968, pag. 24).

3 — Cause riunite 95 e 96/79, Racc. 1980, pag. 103, punto 8 della motivazione; il corsivo è mio.

4 — Causa 65/75, Racc. 1976, pag. 291.

5 — Cause riunite da 88 a 90/75, Racc. 1976, pag. 323.

di revisione dei prezzi in funzione di prezzi comunitari.

II.3. La vostra giurisprudenza effettua una distinzione di principio a seconda che la normativa interna disciplini la *stessa fase commerciale* disciplinata dall'organizzazione comune, cioè, per i regolamenti di cui trattasi, la fase della produzione e del commercio all'ingrosso, o riguardi una *fase diversa*, quella della vendita al minuto. La misura dell'intervento comunitario in materia di prezzi delimita esattamente la competenza riservata agli Stati membri.

4. Gli Stati membri conservano tale competenza per attuare una politica di prezzi al minuto amministrati o bloccati purché il regime nazionale sia compatibile con gli scopi e col funzionamento del regime comunitario dei prezzi nelle fasi precedenti di messa in commercio [6]. Tuttavia, l'esistenza di quest'ultimo regime capovolge necessariamente la presunzione di compatibilità di un regime nazionale di prezzi che operi nella *stessa* fase commerciale. In altri termini, l'esistenza stessa di un regime comunitario dei prezzi nella fase del commercio all'ingrosso, anche se fa salva, qualora siano soddisfatte talune condizioni, la competenza degli Stati membri nella fase della vendita ai consumatori, vieta a detti Stati, per i prodotti che ne costituiscono oggetto, l'adozione *unilaterale*, nella stessa fase, di un regime di prezzi diverso dal regime *comunitario*. Questa soluzione di principio non sembra contraddetta dalle sentenze Tasca e Sadam.

III.5. Le due menzionate sentenze sono basate infatti sulle stesse considerazioni, e la loro originalità consiste nel fatto che esse le applicano ad una situazione *particolare*. I dubbi del giudice a quo sono dovuti alla seguente statuizione, figurante in dette sentenze:

« *indipendentemente dalla fase commerciale considerata*, la fissazione unilaterale, da parte di uno Stato membro, di prezzi massimi per la vendita di zucchero è incompatibile col regolamento n. 1009/67, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, qualora metta in pericolo gli obiettivi o il funzionamento di tale organizzazione, ed in ispecie del suo regime di prezzi » [7].

6. Si deve da ciò dedurre che è rimessa in discussione la distinzione della misura dell'intervento statale autorizzata, a seconda della fase della messa in commercio? Nulla consente di affermarlo. Innanzitutto, sarebbe illogico che nelle stesse sentenze la Corte abbia ricordato espressamente questo principio, come enunciato nella sentenza Galli [8], per abbandonarlo in seguito a favore del solo criterio della compatibilità con lo scopo e col funzionamento del regime comunitario dei prezzi. In realtà, il riferimento alla distinzione di cui sopra non calzava al fatto che *in quei casi* le questioni pregiudiziali formulate dal giudice nazionale, come avete osservato, « non fanno distinzioni a seconda delle varie fasi commerciali ». Come ha esattamente rilevato la Commissione, avete quindi dovuto esaminare il problema della compatibilità col diritto comunitario di un regime nazionale di controllo dei prezzi globalmente, cioè senza distinguere fra le situazioni a seconda della fase commerciale considerata [9].

7. Avete così tenuto conto dei rischi di ripercussione sui prezzi praticati nelle fasi precedenti della messa in commercio, disci-

6 — Vedasi, in particolare, sentenza 5 giugno 1985, causa 116/84, Roelstraete, Racc. pag. 1705.

7 — Causa 65/75 e cause riunite da 88 a 90/75, già menzionate, dispositivo, punto 1 della motivazione; il corsivo è mio.

8 — Vedasi causa 65/75, summenzionata, punto 9/11, e cause riunite 88-90/75, precitate, punto 9/11.

9 — Causa 65/75, precitata, punto 4/6 della motivazione, e cause riunite da 88 a 90/75, precitate, punto 5/6.

plinati dall'organizzazione comune, che deriverebbero dalla fissazione unilaterale, da parte di uno Stato membro, dei prezzi di vendita ai consumatori, rilevando, a questo proposito, che,

« in pratica, una disciplina nazionale in materia di prezzi agricoli la quale si riferisca alle stesse fasi commerciali contemplate dal regime dei prezzi vigente nell'ambito dell'organizzazione comune di mercato avrà maggiori probabilità di trovarsi in conflitto con questo regime che non una disciplina da applicare esclusivamente in altre fasi commerciali » [10].

8. A causa dell'interazione fra i prezzi al minuto e quelli all'ingrosso e, inoltre, del rischio di conflitto che può sorgere dalla coesistenza di regimi nazionale e comunitario di prezzi agricoli, avete ritenuto incompatibile con il regolamento che istituisce l'organizzazione comune qualsiasi regime nazionale dei prezzi che comprometta gli scopi e il funzionamento della stessa. Per riferirvi ai rischi di incompatibilità in tutte le fasi della messa in commercio e in particolare alla ripercussione a monte di un regime di prezzi massimi al minuto avete così applicato il criterio stesso su cui si basa la distinzione predetta. Infatti, tanto nel caso del regime nazionale di prezzi che operi nella stessa fase commerciale quanto in quello del regime nazionale riguardante una fase diversa da quella disciplinata dall'organizzazione comune vi è il rischio che siano posti a repentaglio lo scopo e il funzionamento di questa organizzazione.

9. Ciononostante, qualora il regime nazionale di cui trattasi riguardi in particolare i prezzi nella fase della produzione e in quella del commercio all'ingrosso dei prodotti soggetti ad un regime comunitario di prezzi fissati nella stessa fase commerciale, la sua natura unilaterale non può che interferire, alterandola, con la natura comune del regime dettato dall'organizzazione comune. In altri termini, si deve presumere che il sistema nazionale di prezzi rischi di compromettere lo scopo ed il funzionamento del sistema comunitario di prezzi — vi è « conflitto manifesto » o « conflitto diretto », per dirla con l'avvocato generale Mayras [11] — poiché lo Stato membro non può più, in via di principio, intervenire unilateralmente nel sistema comune dei prezzi. Per contro, qualora lo Stato membro eserciti, in materia di prezzi, competenze non assunte dalla Comunità, per esempio nella fase della vendita al minuto, spetta al giudice nazionale accertare l'esistenza del rischio suddetto.

10. Questa conclusione è corroborata dalla vostra successiva giurisprudenza. Così, nella sentenza Danis avete dichiarato che una normativa sul controllo dei prezzi è incompatibile con il regolamento che istituisce l'organizzazione comune di cui trattasi non solo

« *qualora* essa viga per i prezzi dei prodotti disciplinati da detto regolamento, *nelle fasi della produzione e del commercio all'ingrosso* »,

ma anche

« *qualora*, venendo applicata in successive fasi della distribuzione, *ponga a repentaglio, a giudizio del giudice nazionale, gli scopi o il funzionamento* della stessa organizzazione » [12].

La sentenza Toffoli, emessa lo stesso giorno, è ancora più chiara. In essa avete dedotto dal principio secondo cui gli Stati

10 — Causa 65/75, precitata, punto 12/14 della motivazione, e cause riunite da 88 a 90/75, precitate, punto 12/14.

11 — Vedansi le conclusioni dell'avvocato generale Mayras per la causa 154/77, Dechmann, Racc. 1978, pag. 1591.

12 — Cause riunite da 16 a 20/79, Danis, Racc. 1979, pag. 3327, punto 10 della motivazione; il corsivo è mio.

membri, nell'ambito di un regime di prezzi istituito da un'organizzazione comune,

« non possono più intervenire, con disposizioni nazionali adottate unilateralmente, nel processo di formazione dei prezzi disciplinati, per il medesimo stadio di produzione o di messa in commercio, dall'organizzazione comune » che « una legislazione nazionale intesa a promuovere ed a favorire la formazione, con qualsivoglia metodo, di un prezzo uniforme del latte alla produzione, consensualmente o d'autorità, a livello nazionale o regionale, si situa, *di per sé stessa*, al di fuori dell'ambito delle competenze riservate agli Stati membri e contrasta col principio della realizzazione di un prezzo indicativo alla produzione per il latte venduto dai produttori comunitari nel corso della campagna lattiera, compatibilmente con le possibilità di smercio esistenti sul mercato della Comunità e sui mercati esterni » [13].

11. Dalle citate sentenze emerge che la misura dell'intervento degli Stati membri dipende, nella materia considerata, dalla ripartizione originaria delle competenze contemplata dagli artt. 39 e seguenti del trattato CEE, come concretizzata con l'adozione del regolamento che istituisce un'organizzazione comune di mercato. Detta ripartizione esclude di regola che uno Stato membro adotti una normativa sul blocco dei prezzi nella fase della produzione e del commercio all'ingrosso qualora *nelle stesse fasi* una disciplina comunitaria stabilisca, *per gli stessi prodotti*, i prezzi da applicare.

12. Questo è per l'appunto lo scopo perseguito dai regolamenti nn. 121/67 e 805/68 che, come avete espressamente rilevato nella sentenza Kefer e Delmelle [14], per consentire la realizzazione di un mercato unico per i prodotti da essi disciplinati, sono basati su un regime comune dei prezzi, prezzo base e di orientamento, da un lato, e, eventualmente, prezzo d'intervento, dall'altro [15], da applicarsi nelle fasi della produzione e del commercio all'ingrosso.

13. A questo proposito, si deve pertanto ritenere che il regime nazionale che blocchi i prezzi nella fase della produzione e in quella della distribuzione delle carni suine e bovine rientranti nella sfera d'applicazione, rispettivamente, dei regolamenti del Consiglio n. 121/67 e 805/68, si debba *presumere incompatibile* — anche la sua vigenza è limitata nel tempo — con il regime dei prezzi istituito da questi due regolamenti, in quanto interferisce col processo di formazione dei prezzi contemplato dall'organizzazione comune dei mercati, pregiudicando così non solo gli scopi da questa perseguiti per *l'intera* Comunità al fine di creare un mercato *unico*, in conformità agli artt. 39 e 40 del trattato CEE, ma anche il funzionamento della stessa.

IV.14. Questa conclusione non è modificata dall'esistenza di una clausola di revisione dei prezzi nazionali in funzione dei prezzi comunitari, come determinati nell'ambito dell'organizzazione comune. Detta clausola non può in alcun caso giustificare l'intervento unilaterale di uno Stato membro in un settore in cui la Comunità gode di una competenza normativa esclusiva. Del resto, il governo italiano ha detto chiaramente nelle sue osservazioni che l'applicazione della clausola richiedeva una previa autorizzazione amministrativa. Tale disciplina si risolve quindi nel subordinare l'efficacia dei regolamenti comunitari di cui trattasi, che

13 — Causa 10/79, Racc. 1979, pag. 3301, punto 12 della motivazione; il corsivo è mio.

14 — Cause riunite 95 e 96/79, precitate, punto 7 della motivazione.

15 — Vedansi i punti 3 e 4 della motivazione dei due regolamenti e gli artt. 3, 4 e 5 del regolamento n. 121/67, e 3, 5 e 6 del regolamento n. 805/68.

dev'essere immediata ed uniforme, alla decisione di un'autorità nazionale, nella fattispecie quella dei comitati provinciali dei prezzi, adottata previe direttive del comitato interministeriale prezzi. Orbene, è opportuno ricordare che

« gli Stati membri sono tenuti, in forza degli obblighi che derivano dal trattato, a non ostacolare l'efficacia diretta propria dei regolamenti » e « l'osservanza scrupolosa di tale obbligo è una condizione indispensabile per l'applicazione simultanea e uniforme dei regolamenti comunitari nell'intera Comunità » [16].

Ne avete tratto la conclusione che

« gli Stati membri non possono emanare, né consentire agli enti nazionali muniti di potestà normativa di emanare, atti che nascondano agli amministrati la natura comunitaria di una norma giuridica e gli effetti che ne derivano » [17].

15. Di conseguenza, la clausola di revisione dei prezzi contenuta nella normativa di cui trattasi, oltre a non poter giustificare l'adozione di un regime dei prezzi nella fase disciplinata dalle organizzazioni comuni, altera la portata dei regolamenti che istituiscono queste ultime.

V.16. In base a tutte le considerazioni che precedono, la questione sollevata dalla Corte di cassazione dev'essere risolta nel senso che

— Il regime dei prezzi stabilito dai regolamenti (CEE) 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, osta a che gli Stati membri adottino un regime nazionale sul blocco dei prezzi che si applichi nella fase della vendita all'ingrosso dei prodotti rientranti nelle predette organizzazioni, anche se l'applicazione di detto regime sia limitata nel tempo ed esso contenga una clausola di revisione dei prezzi bloccati.

16 — Causa 50/76, Amsterdam Bulb, Racc. 1977, pag. 137, punti 5 e 6 della motivazione.

17 — Causa 50/76, succitata, punto 7 della motivazione.