CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIEGBERT ALBER

presentate l'11 maggio 2000 *

I — Introduzione

1. Oggetto del presente procedimento pregiudiziale è la questione se le disposizioni relative all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, in base alle quali, tra l'altro, viene stabilito un prezzo indicativo per il latte, si oppongano ad una normativa nazionale che intende promuovere la stipulazione di accordi interprofessionali relativamente al prezzo minimo del latte tra i produttori, da un lato, e le imprese di trasformazione o di commercializzazione, dall'altro. (Talvolta questo prezzo poteva essere più alto del prezzo del latte stabilito dalla Comunità).

II — Fatti e questione pregiudiziale

2. Dall'ordinanza di rinvio risulta la seguente situazione di fatto: Il signor Cristoforo Bertinetto (in prosieguo: l'«attore») è allevatore di bestiame e produttore di latte. Egli aveva concluso con la Biraghi SpA (in prosieguo: la «convenuta»), industria produttrice di latticini, un contratto di somministrazione del latte per il periodo da aprile 1991 a marzo 1992. Il prezzo non era un elemento contrattuale che la convenuta discutesse con ciascun fornitore e non risultava quindi dall'accettazione di un'offerta da parte dei vari fornitori. Tutti i fornitori ricevevano lo stesso prezzo secondo l'andamento del mercato. Da aprile 1991 a marzo 1992 l'attore ha ricevuto per litro di latte prezzi diversi, che talvolta corrispondevano al prezzo indicativo fissato in sede comunitaria. A volte i prezzi pagati erano anche inferiori a quelli stabiliti nell'accordo interprofessionale concluso ai sensi della legge italiana 16 marzo 1988, n. 88 (in prosieguo: la «legge n. 88/88») [1] tra l'Unalat (in rappresentanza delle associazioni di produttori di latte) e l'Assolatte (rappresentante delle industrie utilizzatrici, quindi anche della convenuta).

3. Nel procedimento dinanzi al giudice nazionale l'attore ha sostenuto che il prezzo stabilito dall'accordo interprofessionale è vincolante per tutte le industrie che aderiscono all'Assolatte e che non può a nessun titolo essere corrisposto ai produttori un prezzo inferiore. La convenuta deve quindi essere condannata al pagamento della differenza.

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Per il testo della legge vedasi più avanti III, 2.

4. La convenuta ha replicato che gli accordi interprofessionali conclusi secondo la legge n. 88/88 non sono vincolanti. La legge si limita a richiamare le norme di diritto privato sul contratto di mandato. Il prezzo fissato negli accordi non è obbligatorio neppure per gli associati. La domanda dell'attore di conseguenza va respinta.

5. Il giudice nazionale ritiene che la domanda — salvo l'applicabilità delle disposizioni sull'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari — dovrebbe essere accolta se l'accordo interprofessionale obbliga le industrie produttrici a pagare il prezzo sottoscritto dalla loro associazione di categoria. La domanda della convenuta dovrebbe invece essere accolta se l'accordo interprofessionale contiene solo semplici indicazioni, che possono essere disattese dai singoli aderenti alle associazioni. Per decidere in un senso o nell'altro il giudice nazionale esamina la legge n. 88/88, che ha istituito e disciplinato questi accordi interprofessionali. A suo parere da varie norme si desume la cogenza degli accordi. Infatti l'art. 2, lett. d), stabilisce che «gli accordi interprofessionali hanno il compito di (...) determinare in anticipo i prezzi dei prodotti (...)». L'art. 8, terzo comma, prevede l'impegno della controparte a «corrispondere il prezzo determinato in base agli accordi». Non è quindi necessaria alcuna ulteriore manifestazione di volontà da parte degli aderenti alle associazioni affinché il contenuto dell'accordo interprofessionale vincoli gli stessi: il valore cogente deriva dalla legge ed è sufficiente l'adesione all'associazione stipulante da parte dell'acquirente.

6. Il giudice nazionale perviene infine alla conclusione che la presente controversia rientra in particolare nel campo di applicazione dell'art. 3 del regolamento (CEE) n. 804/68 [2], che disciplina la fissazione del prezzo indicativo per la totalità del latte venduto dai produttori durante la campagna lattiera.

7. La legge n. 88/88 contiene infatti elementi che, a seconda dell'interpretazione della norma comunitaria, potrebbero confliggere con la stessa:

a) gli accordi interprofessionali sono vincolanti [artt. 2, lett. d), e 8, n. 2];

b) gli accordi devono stabilire il prezzo minimo o i criteri per la sua determinazione [art. 5, lett. b)];

2 — Regolamento (CEE) 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).

c) è prevista una convocazione d'autorità delle parti, su richiesta di una di esse, ad opera del Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste, se non interviene spontaneamente la stipula degli accordi (art. 4);

d) nello stesso modo, l'Assessore regionale all'agricoltura, su richiesta di una delle parti, deve convocarle entrambe per favorire gli accordi di cui all'art. 7 (art. 7, n. 2);

e) le parti stipulanti gli accordi devono promuovere la conclusione di contratti di vendita dei prodotti e sono tenute a verificare la conformità dei contratti stipulati ai contenuti degli accordi medesimi (art. 8, n. 1);

f) le imprese che abbiano concluso contratti conformi agli accordi interprofessionali ricevono con preferenza rispetto alle altre imprese gli incentivi per l'ammodernamento e la ristrutturazione nel settore agroalimentare (art. 12).

8. Il giudice nazionale ha perciò sottoposto alla Corte di giustizia per una pronuncia in via pregiudiziale la seguente questione di interpretazione:

«Se l'art. 3 del regolamento del Consiglio n. 804 del 27 giugno 1968 vieti allo Stato italiano di disciplinare con legge la stipulazione di accordi interprofessionali con il compito di determinare in anticipo i prezzi del latte secondo le procedure e le conseguenze della legge 16 marzo 1988 n. 88».

III — Ambito normativo

1) *Diritto comunitario*

Il regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (in prosieguo: il «regolamento n. 804/68»)

9. Relativamente alla determinazione del prezzo indicativo del latte l'art. 3 prevede quanto segue:

«1. Anteriormente al 1° agosto di ogni anno viene fissato per la Comunità, per la

campagna lattiera che inizia l'anno successivo, un prezzo indicativo per il latte.

(...)

2. Il prezzo indicativo è il prezzo del latte che si tende ad assicurare per la totalità del latte venduto dai produttori durante la campagna lattiera, compatibilmente con le possibilità di smercio esistenti sul mercato della Comunità e sui mercati esterni.

3. - 4. (...)».

2) *Diritto nazionale*

La legge 16 marzo 1988 contenente norme sugli accordi interprofessionali e sui contratti di coltivazione e vendita dei prodotti agricoli [3]

«Articolo 1

1) La presente legge disciplina gli accordi interprofessionali per favorire lo sviluppo della produzione agricola e l'organizzazione del mercato agricolo secondo le linee e gli obiettivi della programmazione agroalimentare nazionale.

(...)

Articolo 2

1) Gli accordi interprofessionali hanno il compito di:

a) disciplinare la quantità della produzione agricola, per farla corrispondere alla domanda sui mercati interni ed esteri, e per perseguire condizioni di equilibrio e stabilità del mercato;

(...)

d) determinare in anticipo i prezzi dei prodotti o i criteri per la loro determinazione onde fissare i programmi di coltivazione.

(...)

3 — GURI n. 69 del 23 marzo 1988.

Articolo 5

1) (...) per il raggiungimento delle finalità della presente legge gli accordi interprofessionali stabiliscono in particolare:

(...)

b) il prezzo minimo o, in caso di accordi pluriennali, i criteri per la sua determinazione, con particolare riferimento alla dinamica dei costi di produzione; i tempi, le modalità di pagamento e le eventuali anticipazioni del prezzo;

(...)

Articolo 8

(...)

3) La controparte s'impegna a:

(...)

b) corrispondere il prezzo determinato in base agli accordi;

(...)

Articolo 12

1) Gli incentivi per l'ammodernamento e la ristrutturazione nel settore agro-alimentare della trasformazione e della distribuzione sono concessi con preferenza alle imprese che abbiano concluso contratti di coltivazione e vendita conformi agli accordi interprofessionali.

2) Gli incentivi per l'agricoltura, fermi restando i criteri di priorità previsti dalla legislazione vigente, sono concessi con preferenza ai produttori agricoli soci delle associazioni, che stipulino contratti di coltivazione e vendita conformi agli accordi interprofessionali».

10. Per una sintesi delle restanti disposizioni pertinenti della legge n. 88/88 si rinvia alle osservazioni del giudice nazionale (v. sopra paragrafi 5 e 7).

IV — Osservazioni delle parti

11. La convenuta sostiene che il regolamento n. 804/68 è in contrasto con una normativa nazionale che sia intesa a fissare, con qualsivoglia metodo, un prezzo uniforme del latte [4]. Gli artt. 4 e 7 della legge n. 88/88 perseguirebbero tuttavia proprio questo scopo, poiché prevedono la convocazione d'imperio delle parti al fine di favorire il raggiungimento degli accordi. Lo stesso vale anche per l'art. 12 della legge n. 88/88, che avvantaggia i sottoscrittori di accordi interprofessionali nell'erogazione di incentivi per ammodernamenti e ristrutturazioni aziendali, con lo scopo di indurre le parti a concludere tali accordi e quindi a raggiungere un prezzo uniforme.

12. Il governo italiano fa presente che la legge n. 88/88 non prevede né interventi diretti né la fissazione di un prezzo da parte della Pubblica Autorità. Inoltre non vi è alcun nesso tra un accordo interprofessionale ai sensi della legge n. 88/88 e la determinazione del prezzo indicativo ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 804/68. Il prezzo indicativo non può essere inteso come un prezzo di commercializzazione uguale per tutta la Comunità, ma come un parametro di riferimento al di sotto del quale scattano i meccanismi di intervento previsti dall'organizzazione comune di mercato del settore. Il prezzo di commercializzazione è invece determinato dalle dinamiche del mercato. Da recenti indagini è risultato che il prezzo di commercializzazione varia considerevolmente tra i vari Stati membri. Perciò la legge n. 88/88 non è incompatibile con il regolamento n. 804/68.

13. La Commissione fa presente innanzi tutto che gli Stati membri secondo la giurisprudenza della Corte non possono promuovere o favorire la formazione dei prezzi dei prodotti, qualora si tratti di prodotti per i quali esiste un'organizzazione comune dei mercati. Gli Stati membri violerebbero perciò il regolamento n. 804/68 qualora intervenissero nella fissazione dei prezzi in modo che vengano determinati prezzi che si discostano dal prezzo indicativo vigente all'interno della Comunità, poiché questo alla fine comporterebbe una perturbazione del mercato comune. Inoltre, la Commissione sostiene che ogni intervento dello Stato nella formazione dei prezzi può distorcere la concorrenza nel mercato comune. Le disposizioni nazionali che favoriscono gli accordi tra imprese sono incompatibili con le regole di concorrenza della Comunità e costituiscono una violazione degli artt. 5 e 85 del Trattato CE.

4 — Se gli accordi interprofessionali non fossero applicabili per tale motivo, il ricorso nella causa principale dovrebbe essere respinto.

V — Valutazione

14. La Corte di giustizia si è occupata più volte della questione della compatibilità delle norme dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari con le disposizioni degli Stati membri sulla determinazione dei prezzi del latte. In particolare le corrispondenti disposizioni italiane hanno costituito più volte oggetto di esame [5].

15. La Corte di giustizia al riguardo si è occupata innanzi tutto delle tendenze di base della normativa comunitaria. Ai sensi dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 804/68 viene fissato ogni anno per la Comunità un prezzo indicativo per il latte. Ai sensi dell'art. 3, n. 2, questo prezzo indicativo è il prezzo del latte che si tende ad assicurare per la totalità del latte venduto dai produttori durante la campagna lattiera, compatibilmente con le possibilità di smercio esistenti sul mercato della Comunità e sui mercati esterni.

16. In assenza di misure dirette d'intervento per il latte, la tutela del prezzo del latte viene perseguita in particolare mediante il sistema di prezzi d'intervento per determinati prodotti della lavorazione del latte previsto nell'art. 5 del regolamento n. 804/68. Scopo di questi prezzi d'intervento è di assicurare il raggiungimento del prezzo indicativo del latte alle condizioni di cui all'art. 3 del regolamento n. 804/68, ossia, in particolare, compatibilmente con le leggi di mercato nell'ambito della Comunità.

17. Per raggiungere questo scopo il regolamento contiene, inoltre, un sistema di tutela ai confini della Comunità, che è costituito in particolare da prelievi, che devono corrispondere alla differenza tra il prezzo di soglia ed il prezzo franco - frontiera. Inoltre, il regolamento n. 804/68 prevede la possibilità di concedere restituzioni all'esportazione, il cui importo è uguale per l'intera Comunità, ma può essere determinato in maniera diversa a seconda del paese terzo cui la consegna è destinata.

18. Uno degli obiettivi principali dell'organizzazione dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari è quello di assicurare ai produttori di latte un prezzo che tenda verso quello indicativo. I meccanismi previsti a tal fine nel regolamento restano sotto l'esclusivo controllo della Comunità [6].

19. Nella sua sentenza nella causa Toffoli [7] la Corte di giustizia doveva pronunciarsi

5 — Sentenze 6 novembre 1979, causa 10/79, Toffoli/Regione Veneto (Racc. pag. 3301); 7 febbraio 1984, causa 166/82, Commissione/Italia (Racc. pag. 459), e 27 aprile 1988, causa 225/86, Commissione/Italia (Racc. pag. 2271). Per la giurisprudenza della Corte di giustizia relativa a misure unilaterali degli Stati membri sulla determinazione dei prezzi di prodotti agricoli v., ad esempio, anche le sentenze 23 gennaio 1975, causa 31/74, Galli (Racc. pag. 47); 18 ottobre 1979, causa 5/79, Buys (Racc. pag. 3203), e 6 novembre 1979, cause riunite 16/79-20/79, Joseph Danis (Racc. pag. 3327).

6 — V. sentenza nella causa Toffoli, menzionata alla nota 5, punto 11.

7 — Menzionata alla nota 5.

sulla compatibilità della legge italiana n. 306/75 — che successivamente è stata sostituita dalla legge n. 88/88 di cui trattasi nella presente fattispecie — con il regolamento n. 804/68. La situazione giuridica di quel tempo si presentava alla Corte di giustizia nel modo seguente: In base alla legge allora in vigore, che conteneva tra l'altro norme per la determinazione del prezzo del latte alla produzione, la produzione e la vendita del latte da parte dei produttori associati erano disciplinate da regole e da programmi stabiliti dall'associazione. Inoltre, i produttori associati erano tenuti a vendere il latte tramite la loro associazione. Il prezzo del latte alla produzione, indipendentemente dall'uso cui esso era destinato, era fissato, per ogni campagna agricola e per ogni regione, mediante negoziazione collettiva con la partecipazione delle diverse categorie interessate. L'accordo raggiunto tra le parti veniva pubblicato ed era per esse vincolante. Se tale accordo non veniva raggiunto nel termine di 30 giorni dall'inizio della campagna agricola, il prezzo del latte alla produzione era determinato da una commissione nominata con decreto del Presidente della Regione. La deliberazione di questa commissione veniva anch'essa pubblicata ed era vincolante fra le parti.

20. Alla Corte di giustizia era stata sottoposta la questione pregiudiziale se il regolamento n. 804/68 impedisse allo Stato italiano di attribuire con legge alle sue autorità amministrative il potere di determinare il prezzo del latte alla produzione.

21. Basandosi sulle finalità dell'ordinamento dei mercati, la Corte ha dichiarato al riguardo che «nei settori disciplinati da un'organizzazione comune dei mercati, a maggior ragione quando tale organizzazione si basi su un regime comune dei prezzi, gli Stati membri 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. Di conseguenza, 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 se 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, principio posto dal regolamento n. 804/68, in particolare dal suo art. 3» [8].

22. La Corte ha perciò risolto la questione ad essa allora sottoposta nel senso che «la determinazione, in via diretta o indiretta, da parte di uno Stato membro, del prezzo del latte alla produzione è incompatibile

8 — Sentenza nella causa Toffoli, menzionata alla nota 5, punto 12.

con l'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, istituita dal regolamento del Consiglio 27 giugno 1968 n. 804/68».

23. La Corte ha rafforzato questa affermazione nella sua sentenza 7 febbraio 1984 in un procedimento per inadempimento contro l'Italia, si trattava di nuovo della legge n. 306/75. La Corte ha ammesso una violazione del diritto comunitario, poiché la legge italiana prevedeva la fissazione di un prezzo uniforme del latte alla produzione da parte di una commissione nominata con decreto del Presidente della Regione interessata [9]. La Corte ha poi dichiarato che il diritto comunitario osta ad ogni norma di legge che contempli un qualsiasi intervento da parte di un'autorità pubblica, nazionale o regionale, inteso a promuovere e a favorire la formazione consensuale di un prezzo uniforme del latte alla produzione [10].

24. Si deve, quindi, ammettere 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, è incompatibile con il regolamento n. 804/68.

9 — Sentenza nella causa 166/82 menzionata, alla nota 5, punto 24.

10 — Sentenza nella causa 166/82 menzionata, alla nota 5, punto 25.

25. Per la presente causa questo significa che occorre esaminare se la Repubblica italiana abbia determinato, in via diretta o indiretta, il prezzo del latte alla produzione e se in tal modo abbia violato il regolamento n. 804/68.

26. Il giudice nazionale nell'ordinanza di rinvio ha indicato una serie di criteri che a suo parere si pongono a favore del fatto di promuovere o favorire, quantomeno indirettamente, la formazione di un prezzo uniforme alla produzione da parte dei pubblici poteri. Si fa presente in particolare che gli accordi interprofessionali di cui è causa sono vincolanti e stabiliscono il prezzo minimo e i criteri per la sua determinazione. Se non interviene spontaneamente la stipula degli accordi, è prevista la convocazione d'autorità delle parti, su richiesta di una di esse, ad opera del Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste. Inoltre l'assessore regionale all'agricoltura, su richiesta di una delle parti, deve convocarle entrambe per favorire la stipulazione degli accordi interprofessionali. Le parti di tali accordi interprofessionali devono promuovere la conclusione di contratti di vendita di prodotti e sono tenute a verificare la conformità dei contratti stipulati ai contenuti degli accordi. Infine le imprese che abbiano concluso contratti conformi agli accordi interprofessionali ricevono con preferenza rispetto alle altre imprese gli

incentivi per l'ammodernamento e la ristrutturazione nel settore agroalimentare.

27. Dalla combinazione di questi criteri risulta che lo Stato pur determinando direttamente il prezzo alla produzione del latte, tuttavia promuove la conclusione dei relativi accordi interprofessionali. Con la conclusione di questi accordi interprofessionali alle parti spettano benefici sotto forma di incentivi che altrimenti sarebbero loro rifiutati. Anche la cogenza degli accordi interprofessionali nel contesto della convocazione delle parti ad opera dei pubblici poteri fa pensare ad un'ingerenza indiretta dello Stato nella determinazione dei prezzi alla produzione.

28. Poiché, tuttavia, ogni determinazione di questo prezzo — con qualsivoglia metodo — è incompatibile con il principio sancito nel regolamento n. 804/68, in particolare nell'art. 3, secondo cui per il latte venduto dai produttori, compatibilmente con le possibilità di smercio esistenti sul mercato della Comunità e sui mercati esterni, si tende ad assicurare un prezzo indicativo del latte, si deve ritenere che una tale legislazione nazionale sia incompatibile con la relativa organizzazione comune dei mercati.

29. Infine va ancora rilevato che spetta al giudice nazionale accertare la rispettiva situazione di fatto e determinare e, in particolare, interpretare le disposizioni degli Stati membri che si applicano alla causa a qua.

30. In conclusione si deve perciò dichiarare che disposizioni nazionali in base alle quali uno Stato membro promuove o favorisce la conclusione di accordi interprofessionali che comportano la determinazione dei prezzi alla produzione del latte sono incompatibili con l'organizzazione comune dei mercati del latte e dei prodotti lattiero-caseari istituita dal regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804/68. Poiché questi accordi sono vincolanti per le parti in base alla legge n. 88/88 ed inoltre è previsto per le parti un trattamento preferenziale nella concessione di incentivi, non è più importante accertare se lo Stato membro stesso abbia partecipato direttamente alla determinazione dei prezzi alla produzione.

VI — Le spese

31. Le spese sostenute dal governo italiano e dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

VII — Conclusione

32. In base alle osservazioni svolte sopra si propone di risolvere la questione pregiudiziale nel modo seguente:

«L'art. 3 del regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, si oppone a disposizioni quali quelle della legge (italiana) 16 marzo 1988, n. 88, che disciplinano la stipulazione di accordi interprofessionali attribuendo alle parti di tali accordi il compito di determinare in anticipo i prezzi del latte secondo le procedure e con le conseguenze previste da tale legge».