SENTENZA DELLA CORTE
DEL 6 NOVEMBRE 1979 [1]

Gaetano Toffoli ed altri contro la Regione Veneto (domanda di pronunzia pregiudiziale, proposta dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto)

«Prezzo del latte alla produzione»

Causa 10/79

Massime

Agricoltura — Organizzazione comune dei mercati — Latte e prodotti lattiero-caseari — Prezzo del latte alla produzione — Fissazione unilaterale da parte di uno Stato membro — Incompatibilità con la normativa comunitaria — Mancanza di sanzioni per l'inosservanza del prezzo — Non è una dirimente

La 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 del Consiglio n. 804/68, e in particolare dal suo art. 3. L'incompatibilità di una legislazione del genere con l'organizzazione comune dei mercati di cui trattasi non è affatto influenzata dalla mancanza di sanzioni per l'inosservanza del prezzo stabilito in base alla legislazione stessa.

Nella causa 10/79,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto nella causa dinanzi ad esso pendente tra

GAETANO TOFFOLI ED ALTRI

1 — Lingua processuale: l'italiano.

e

LA REGIONE VENETO,

domanda vertente sull'interpretazione 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 n. L 148 del 28 giugno 1968, pag. 13),

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; A. O'Keeffe e A. Touffait, presidenti di Sezione; P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco e T. Koopmans, giudici;

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

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento

La legge italiana n. 306 dell'8 luglio 1975 (Gazzetta ufficiale n. 194 del 23 luglio 1975) prevede, da un lato, misure in favore delle associazioni di produttori nel settore zootecnico e, dall'altro, norme per la determinazione del prezzo di vendita del latte alla produzione.

Ai sensi dell'art. 2 della legge, i produttori associati possono produrre e vendere il latte rispettando le regole ed i programmi stabiliti dall'associazione. Inoltre, sono tenuti a vendere il latte tramite la loro associazione.

Il prezzo del latte alla produzione è fissato, per ogni annata agraria e per ogni regione, mediante accordo fra le categorie professionali interessate (produttori, trasformatori e centrali del latte) e secondo i criteri definiti dagli artt. 8 e 9

della legge. Il prezzo concordato è poi pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione (BUR), divenendo così «vincolante tra le parti contraenti» (art. 10).

In mancanza di tale accordo, il prezzo è fissato da una apposita commissione nominata dal presidente della giunta regionale e comprendente i rappresentanti delle categorie professionali interessate. Tale prezzo è pubblicato nel BUR ed è immediatamente applicabile (art. 11).

La commissione nominata, con decreto del 7 marzo 1978, n. 352, dal presidente della giunta regionale del Veneto, ha stabilito, con determinazione dell' 11 aprile 1978, pubblicata nel BUR del 17 aprile 1978, il prezzo regionale del latte bovino alla produzione, fino al 31 dicembre 1978, in 260 lire il litro, IVA compresa.

Il signor Gaetano Toffoli, ed altri industriali del settore lattiero-caseario, hanno proposto ricorso al Tribunale amministrativo regionale (TAR) per il Veneto per l'annullamento, in particolare, della determinazione del prezzo del latte alla produzione di cui sopra, deducendo l'incompatibilità della legge n. 306/75 con il regolamento 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 del 28 giugno 1968, pag. 13).

Secondo gli argomenti dedotti davanti al giudice a quo dalla Regione Veneto, resistente nel procedimento di merito, l'entrata in vigore del regolamento n. 804/68 non produce l'effetto di sottrarre al legislatore nazionale il potere di disciplinare il prezzo del latte e, comunque, tale effetto non si produce finchè quel prezzo non sia stato effettivamente fissato da parte delle competenti autorità comunitarie.

Al riguardo il giudice nazionale, nella motivazione dell'ordinanza di rinvio, osserva che la formula finale del regolamento, secondo la quale esso è «obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri», non dirime la questione finché non sia precisato il concetto di «applicabilità» dei regolamenti comunitari. Il problema dell'estensione del potere lasciato al legislatore nazionale prima della fissazione, da parte della Comunità, del prezzo indicativo del latte a norma dell'art. 3 del regolamento n. 804/68 costituisce, quindi, una questione di interpretazione del regolamento stesso e dell'art. 189, secondo comma, del Trattato CEE, il cui testo è riprodotto dalla formula sopra citata.

Con ordinanza 28 novembre 1978, il giudice nazionale ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, la seguente questione pregiudiziale:

«Se la normativa comunitaria, e precisamente il regolamento n. 804 del 1968 (Organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari), in relazione all'art. 189, 2° comma, del Trattato CEE, impedisca allo Stato italiano di attribuire con legge alle sue autorità amministrative il potere di determinare il prezzo del latte alla produzione, anche quando la Comunità non abbia fissato il prezzo indicativo del latte a norma dell'articolo 3 del regolamento n. 804/68.»

L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 19 gennaio 1979.

A norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto CEE della Corte di giustizia, osservazioni scritte sono state depositate dai ricorrenti nel procedimento principale, con l'avvocato Feliciano Benvenuti, di Venezia; dalla resistente nel procedimento principale, rappresentata dagli avvocati Luigi Righetti, Matteo Pagnes e Giangiacomo Pancino, di Venezia; dal Governo italiano, rappresentato dall'ambasciatore Adolfo Maresca, in qualità di agente, assistito dall'avvocato dello Stato

Ivo Maria Braguglia; e dalla Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Richard Wainwright, assistito dal sig. Guido Berardis, membro del Servizio giuridico.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di sottoporre un quesito per iscritto alla Commissione e di passare alla procedura orale senza procedere ad istruttoria.

II — Riassunto delle osservazioni scritte presentate alla Corte

Come considerazione preliminare, *i ricorrenti* nel procedimento di merito affermano che la questione pregiudiziale può trovare una soluzione anche semplicemente di fatto. La Comunità ha, infatti, fissato il prezzo indicativo del latte a norma dell'art. 3 del regolamento n. 804/68. Più precisamente, fra il prezzo del latte fissato, in media, in Italia, in base alle procedure previste dalla legge n. 306 del 1975 ed i prezzi indicativi alla produzione stabiliti dalla Comunità vi è sempre stata una notevole differenza, che ha messo in evidenza l'incompatibilità della normativa italiana con quella comunitaria. È sufficiente ricordare che nel primo trimestre 1977 la differenza fra il prezzo del latte in Italia ed il prezzo indicativo comunitario era circa del 48 %.

Quanto precede potrebbe rendere superfluo l'ulteriore esame della questione, la cui formulazione sembra indicare che i dubbi interpretativi del giudice nazionale dipendano esclusivamente dal mancato uso, da parte della Comunità, del potere di fissare il prezzo. L'esercizio del potere previsto dall'art. 3 del regolamento n. 804/68 da parte della Comunità sembra costituire per il giudice a quo il momento in cui diviene comunque applicabile in ciascuno degli Stati membri, e obbligatorio per tutti, il regolamento comunitario. Se così è, sarebbe superflua qualsiasi altra indagine interpretativa della normativa comunitaria.

Per l'ipotesi, tuttavia, che la Corte intenda analizzare più a fondo la questione sottopostale, sia in relazione alla compatibilità della normativa italiana con quella comunitaria, sia in relazione al concetto di «applicabilità» dei regolamenti comunitari, che sembra essere posto in dubbio dal giudice nazionale, i ricorrenti nel giudizio di merito espongono osservazioni complementari, riassumibili come segue:

Le due procedure instaurate con la legge n. 306/75, mirano ad eliminare le regole del mercato libero nella formazione del prezzo di vendita del latte alla produzione, in contrasto con la normativa comunitaria. In effetti, gli accordi di cui all'art. 10 della legge sono stipulati non fra i singoli interessati, come vorrebbero le leggi di mercato, ma fra le categorie dei produttori e quelle degli utilizzatori di ciascuna regione. Sempre a norma di questo articolo, il prezzo concordato deve essere pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione per divenire vincolante tra le parti; si elimina così la possibilità di concorrenza in seno ad un'intera categoria. L'illegittimità della normativa italiana viene, poi, aggravata dal fatto che, se non si raggiunge un accordo ai termini dell'art. 10, si applica la procedura di cui all'art. 11 e la commissione convocata dall'amministrazione regionale, nella composizione della quale gli industriali sono rappresentati in minoranza rispetto ai produttori, procede alla fissazione del prezzo, con determina-

zione vincolante per le intere categorie dei produttori e degli utilizzatori.

Si persegue così non solo lo scopo di imporre un prezzo vincolante per tutte le parti interessate, ma anche quello di tutelare senza alcuna ragione la categoria dei produttori a tutto svantaggio di quella degli utilizzatori, i quali si vedono vincolati dai prezzi imposti per le vendite al dettaglio.

Le norme contestate sono, quindi, in assoluta contraddizione con l'obiettivo principale del regolamento n. 804/68, che risiede nella realizzazione di un mercato unico, rispetto al quale il prezzo indicativo assolve solamente una funzione strumentale.

Il regolamento n. 804/68 è direttamente ed immediatamente applicabile nell'ordinamento giuridico italiano ed esclude, in modo assoluto, ogni fissazione coattiva del prezzo del latte e dei prodotti lattiero-caseari, sottraendone il potere ai singoli Stati membri e perfino alle categorie interessate.

I ricorrenti concludono le loro osservazioni chiedendo alla Corte di dichiarare la diretta ed immediata applicabilità del regolamento n. 804/68 nell'ordinamento giuridico italiano e la conseguente illegittimità della legge italiana 8 luglio 1975, n. 306, nella parte in cui prevede una procedura di fissazione dei prezzi di vendita del latte alla produzione.

La *resistente* nel procedimento di merito contesta l'ammissibilità della questione sollevata, poiché essa implica la valutazione, da parte della Corte, della legittimità o della validità della legge n. 306/75. In subordine, la resistente fa valere che non sussiste, comunque, alcuna incompatibilità fra tale legge e il regolamento n. 804/68. In effetti, le disposizioni italiane, adottate in forza di un potere legislativo conservato dallo Stato italiano, si limitano a completare le disposizioni comunitarie.

Secondo il *Governo italiano,* pur essendo stato fissato un prezzo indicativo per il latte, gli Stati membri hanno conservato in astratto il potere di regolare il prezzo nazionale del prodotto in ciascuna fase commerciale. A sostegno di questa tesi, il Governo italiano richiama il principio generale enunciato dalla Corte nelle cause 65/75 Tasca e 88-90/75 SADAM ed altri (Racc.1976, pag. 291 e, rispettivamente, pag. 323) secondo il quale «indipendentemente dalla fase commerciale considerata, la fissazione unilaterale, da parte di uno Stato membro, di prezzi massimi per la vendita dello zucchero è incompatibile col regolamento n. 1009/67, qualora metta in pericolo gli obiettivi ed il funzionamento della suddetta organizzazione, ed in ispecie il suo regime di prezzi». Conseguenza di tale principio è che, riconosciuto in astratto il potere degli Stati membri, spetta ai giudici nazionali, sulla base anche degli elementi di diritto comunitario forniti dalla Corte, accertare e stabilire in concreto se la fissazione unilaterale dei prezzi sia tale da mettere in pericolo gli obiettivi ed il funzionamento dell'organizzazione comune considerata.

Ferma dunque la competenza degli Stati membri nel senso suindicato, il quesito posto dal Tribunale amministrativo può essere esaminato prescindendo dall'ipotesi particolare in esso formulata («... anche quando la Comunità non abbia fissato il prezzo indicativo del latte a norma dell'art. 3 del regolamento n. 804/68»). In primo luogo, infatti, tale ipotesi sarebbe irrilevante: posto che la fissazione o meno, da parte della Comunità, del prezzo indicativo del latte, non incide sul problema delle competenze come sopra delineato e risolto. In secondo luogo, di fatto non si verifica che la Comunità non fissi il prezzo indicativo

del latte, ai sensi dell'art. 3 del regolamento n. 804/68. Può avvenire che tale prezzo non sia fissato nel termine (anteriormente al 1° agosto) previsto nel suddetto art. 3, ma non avviene che il prezzo non sia fissato.

Per quanto riguarda la legge n. 306/75, il Governo italiano osserva anzitutto che essa non comporta *nessuna disciplina autoritativa del prezzo del latte.* Come risulta dai suoi articoli da 1 a 7, la legge ha lo scopo manifesto di promuovere la cooperazione in agricoltura, in particolare nel settore del latte, che è, tradizionalmente, uno dei più deboli dell'agricoltura italiana.

Nell'ambito dell'indicato scopo, l'art. 8, 2° comma, della legge n. 306/75 prevede che — in via normale — il prezzo di vendita del latte alla produzione sia determinato «... per le singole zone di produzione, per ciascuna annata agraria, attraverso la contrattazione collettiva con la partecipazione di tutte le parti interessate e con particolare riferimento alla dinamica dei costi di produzione del latte». La contrattazione collettiva può avvenire autonomamente, su spontanea iniziativa delle parti interessate, ovvero dietro iniziativa della regione interessata (art. 10). *Se si perviene ad un accordo,* questo è pubblicato sul bollettino ufficiale della regione «... ed è vincolante per le parti contraenti» (art. 10, 3° comma). *Se non si perviene ad un accordo,* il prezzo del latte alla produzione, sempre su base regionale, è determinato da una commissione nella quale sono rappresentati tutti gli operatori del settore (produttori, cooperative lattiero-casearie, industrie di trasformazione, centrali del latte.). La determinazione della commissione è pubblicata sul suddetto bollettino ufficiale «... ed è vincolante tra le parti ...».

La legge n. 306/75 *non prevede sanzioni* per chi, associato o non, non rispetti il prezzo scaturito dall'accordo di cui all'art. 10, ovvero determinato dalla decisione della Commissione di cui all'art. 11.

È quindi da escludere, nel modo più reciso, che la legge nazionale introduca un sistema per la imposizione autoritativa del prezzo del latte alla produzione. Questo non si verifica neppure quando non si raggiunge l'accordo tra le parti interessate (art. 10); la decisione della commissione di cui all'art. 11, invero, rappresenta soltanto un modo di risoluzione del disaccordo in seno alle categorie interessate, non già un provvedimento autoritativo che ad esse si sovrapponga. È importante notare al riguardo che la decisione promana dalle stesse categorie interessate e che essa *è vincolante soltanto tra le parti,* cioè per gli associati di tali categorie.

La legge nazionale, in conclusione, è rivolta a promuovere e favorire gli accordi interprofessionali estesi anche alla accettazione di un prezzo uniforme alla produzione del latte (su base regionale); non impone in nessun modo, però né il prezzo né la stipulazione degli accordi interprofessionali, né, tanto meno, l'estensione del contenuto di tali accordi a soggetti (privati od associazioni) diversi dalle associazioni di categoria che abbiano partecipato alla contrattazione collettiva.

Così illustrato il contenuto della legge nazionale è difficile ipotizzare delle eventuali ragioni di conflitto (diretto od indiretto) tra tale legge e l'organizzazione comune del mercato del latte o dei prodotti lattiero-caseari. Non sembra, in primo luogo, che possa venire in rilievo il profilo (altre volte considerato) dell'influenza sul regime dei prezzi comunitari, specie del prezzo d'intervento, ovvero

sulla libera circolazione del prodotto allo interno della Comunità (cfr. citate sentenze in cause 65/75 e 88—90/75). Una tale influenza, con le conseguenti ipotesi di conflitto diretto od indiretto potrebbe verificarsi soltanto in presenza di un regime nazionale di prezzi imposti autoritativamente e vincolanti *erga omnes.*

Non si può verificare, invece, se la disciplina nazionale si limita ad agevolare l'accordo di tutte le categorie interessate sul prezzo alla produzione.

L'eventualità di un conflitto indiretto con gli obiettivi od il funzionamento dell'organizzazione comune, a causa del livello del prezzo nazionale, è ugualmente da escludere, nel caso concreto, se si considera che il prezzo medio alla produzione del latte in Italia è, di regola, leggermente più elevato del prezzo indicativo. Questa circostanza, che deriva esclusivamente dalla già rilevata carenza produttiva del settore non costituisce certamente ostacolo alla libera circolazione del prodotto in Italia. Anzi, avvantaggia le importazioni comunitarie, che infatti sono continuate ad aumentare pur dopo l'entrata in vigore della legge n. 306/75.

Non si può neppure sostenere con fondamento che il meccanismo previsto dalla legge nazionale produca l'effetto di offrire ai produttori di latte italiani una garanzia supplementare rispetto a quella prevista dall'organizzazione comune di mercato.

La disciplina nazionale non prevede, infatti, strumenti tali da imporre, *erga omnes,* il prezzo alla produzione del latte. Ciò nemmeno quando il prezzo è fissato, nel disaccordo delle parti, dalla commissione di cui all'art. 11 della legge. I produttori non associati sono dunque liberi di vendere il latte al prezzo per loro conveniente; gli altri operatori non associati sono liberi di acquistare il latte a prezzo diverso da quello concordato o determinato. Questa libertà sussiste anche per gli operatori associati, visto che la legge non commina nessuna sanzione neanche per gli associati che non rispettino il prezzo concordato ovvero quello determinato. Gli strumenti previsti dalla legge favoriscono, quindi, senza dubbio, la contrattazione, ma certamente non la impongono.

Si deve ugualmente escludere che la legge nazionale imponga l'obbligo di rifornirsi di latte prodotto in Italia, al prezzo concordato, o ad un altro prezzo.

La normativa nazionale non contempla, dunque, meccanismi di garanzia per i produttori; la sola garanzia per i produttori italiani, al pari degli altri produttori comunitari, resta l'intervento di cui al titolo II del regolamento n. 804/68. Ciò consente anche di ritenere che la disciplina nazionale non soltanto non crea garanzie supplementari rispetto all'intervento comunitario, ma neppure incide sul funzionamento dell'intervento stesso.

Prima di passare all'esame del problema posto dal giudice nazionale, la *Commissione* espone alcune osservazioni preliminari, dirette a chiarire due aspetti della questione.

In primo luogo, a parere della Commissione, non si tratta tanto di stabilire se, nella fattispecie, l'organizzazione comune dei mercati nel settore lattiero-caseario «impedisca allo Stato italiano di attribuire con legge alle sue autorità amministrative il potere di determinare il prezzo del latte alla produzione», quanto piuttosto di stabilire se, nel quadro della

disciplina comunitaria in esame, un simile potere normativo spetti o meno allo Stato membro in prima persona. Dall'analisi dei due sistemi di fissazione dei prezzi predisposti dalla legge n. 306/75, la Commissione deduce che la legge, in fondo, conferisce allo Stato la responsabilità di determinare il prezzo del latte alla produzione. Infatti, se il procedimento di contrattazione previsto dall'art. 10 fallisce, automaticamente scatta il procedimento di carattere autoritario (prezzo determinato dalla commissione regionale e vincolante per tutti), previsto dall'art. 11.

Il secondo punto che occorre chiarire riguarda l'ultima frase del quesito proposto: «anche quando la Comunità non abbia fissato il prezzo indicativo del latte a norma dell'articolo 3 del regolamento n. 804/68». A voler cogliere il senso di questa frase nel suo contesto, si sarebbe indotti a ritenere che il TAR stesso risolverebbe positivamente il proprio quesito «nel caso che la Comunità abbia fissato il prezzo indicativo del latte», mentre i suoi dubbi sorgerebbero nel caso di un vuoto derivante dall'inattività delle autorità comunitarie in merito alla fissazione del prezzo indicativo.

La Commissione sostiene, a questo proposito, che si tratta di una ipotesi fuori della realtà.

Infatti, la fissazione del prezzo indicativo del latte, come di ogni altro prezzo indicativo, è un atto che si ripete per ogni annata agraria a scadenze più o meno regolari. Qualora vi siano ritardi, il prezzo indicativo valido per l'annata precedente continua ad applicarsi fino alla seguente fissazione, il che impedisce il verificarsi di un vuoto giuridico nel quale, secondo la linea di pensiero del TAR, potrebbe inserirsi l'attività statale.

Secondo la Commissione il vero problema è quello relativo ai poteri degli Stati membri in materia di prezzi dei prodotti agricoli sottoposti a organizzazione comune di mercato. La Commissione suggerisce, quindi, di riferirsi alla formulazione seguente della questione pregiudiziale:

«Se la normativa comunitaria, e precisamente il regolamento n. 804/68 del Consiglio relativo alla organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, impedisca allo Stato italiano di determinare il prezzo del latte alla produzione.»

Esaminando, poi, la giurisprudenza della Corte sui poteri degli Stati membri in materia di determinazione dei prezzi di prodotti agricoli soggetti ad organizzazioni comuni di mercato, la Commissione individua i principi seguenti:

a) le misure unilaterali di uno Stato membro sono compatibili con l'organizzazione comune dei mercati in un determinato settore soltanto qualora non ne ostacolino, direttamente o indirettamente, il perseguimento degli obiettivi ed il normale funzionamento;

b) le misure unilaterali di uno Stato membro, ancorché compatibili con le norme propriamente «agricole» dell'organizzazione comune dei mercati, non possono avere per effetto di ostacolare, direttamente o indirettamente, gli scambi intracomunitari.

La fattispecie in esame davanti al giudice a quo va valutata in base a questi principi.

Ritenendo che, ai fini di tale valutazione, sia indispensabile avere un quadro sufficientemente preciso dell'organizzazione comune di mercato nel settore lattiero-caseario, la Commissione osserva che, nelle sue grandi linee, questa organizzazione è analoga a quella di altri settori

agricoli. Essa comprende un regime dei prezzi, un regime degli interventi e un regime degli scambi con i paesi terzi. La Commissione esamina questi regimi e mette in luce determinate caratteristiche, proprie dell'organizzazione lattiero-casearia.

Essa sottolinea, in particolare, che questa organizzazione non prevede nessun intervento *diretto* per il latte. Il prezzo del latte è sostenuto unicamente attraverso un sistema di prezzi d'intervento *per i prodotti derivati,* quali il burro, il latte magro in polvere ed i formaggi Grana Padano e Parmigiano Reggiano; prezzi d'intervento per mezzo dei quali dovrebbe determinarsi la realizzazione del *prezzo indicativo* per il latte venduto dai produttori comunitari nel corso della stagione lattiera «compatibilmente con le possibilità di smercio esistenti sul mercato della Comunità e sui mercati esteri» (cfr. art. 3 del regolamento n. 804/68). Come strumento indiretto di garanzia a beneficio dei produttori di latte si ha ugualmente un sistema di *prelievi,* che coprono, per un prodotto determinato del settore di cui trattasi, la differenza tra il prezzo di entrata ed il prezzo franco-frontiera. Quest'ultimo, come il primo, è fissato per ciascuno dei «prodotti-pilota» di cui all'allegato I del regolamento del Consiglio 28 giugno 1968, n. 823, che determina i gruppi dei prodotti e le disposizioni speciali relative al calcolo dei prelievi nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU n. L 151 del 30 giugno 1968, pag. 3). Questo sistema mira a stabilizzare il mercato comunitario, evitando, in particolare, che le oscillazioni dei prezzi sul mercato mondiale si ripercuotano sui prezzi praticati nella Comunità. Infine, per favorire le esportazioni nel caso in cui il prezzo comunitario sia più alto di quello sul mercato mondiale, sono concesse *restituzioni,* il cui importo è unico per l'insieme della Comunità, ma può variare a seconda del paese terzo di destinazione.

Il prezzo effettivo del latte è determinato essenzialmente dalle leggi di mercato ed i sistemi d'intervento sui prodotti derivati e di protezione alla frontiera comunitaria hanno solamente lo scopo di incoraggiare la lievitazione verso il prezzo indicativo. Non si tratta, quindi, di garantire il conseguimento di questo prezzo, ma di tendervi.

Esaminando poi gli eventuali effetti, diretti od indiretti, delle disposizioni nazionali di cui si tratta sull'organizzazione comune del mercato nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, la Commissione fa valere, come conseguenza delle considerazioni sopra riferite, che qualsiasi elemento estraneo alla organizzazione comune di mercato e atto a frenare l'ascesa verso il prezzo indicativo comprometterebbe il conseguimento dello scopo delle misure d'intervento o di protezione alla frontiera. Ciò avverrebbe se venisse fissato autoritativamente un prezzo alla produzione del latte inferiore al prezzo indicativo.

Nell'ipotesi che il prezzo alla produzione del latte venisse fissato ad un livello superiore al prezzo indicativo, il conflitto con il sistema dei prezzi comunitari sarebbe altrettanto palese e produrrebbe effetti negativi in diverse direzioni.

Innanzitutto, ci si troverebbe di fronte ad una vera e propria garanzia supplementare, che assicura ai produttori redditi fissi per le vendite del latte in quanto tale, in concorrenza con il sistema di garanzie previsto dall'organizzazione comune di mercato.

Che il prezzo di mercato possa situarsi al di sopra del prezzo indicativo anche in funzione unicamente del libero gioco della domanda e dell'offerta, è possibile. Ciò può essere determinato da motivi contingenti e quindi temporanei, o da motivi strutturali. Ciò si verifica effettiva-

mente in Italia, paese deficitario di latte, dove la sovrabbondanza della domanda sull'offerta determina un livello di prezzi elevato e, di norma, superiore al prezzo indicativo di circa il 20 % (la Commissione rimanda alle cifre contenute nella tabella dell'Allegato I alle sue osservazioni).

Ma allorché viene fissato autoritativamente un prezzo che si colloca non solo al di sopra del prezzo indicativo, ma ben al di là del livello di prezzi normalmente risultante dal libero gioco della domanda e dell'offerta, si concede ai produttori *una garanzia supplementare e parallela* a quelle previste dalla organizzazione comune, il che è da considerarsi incompatibile con quest'ultima. Nel caso di specie, si sono constatati in Italia, a partire dall'entrata in vigore della legge n. 306/75, prezzi alla produzione del latte superiori, mediamente, del ± 40-50 % rispetto al prezzo indicativo.

La garanzia supplementare in discorso oltre a costituire un elemento estraneo e non voluto dalla organizzazione comune di mercato, rende, o rischia di rendere inefficaci proprio quegli strumenti che la disciplina comunitaria ha creato per favorire il raggiungimento del prezzo indicativo del latte. Essa, infatti, influisce o può influire negativamente tanto sulle misure di intervento propriamente dette che sulle misure alla frontiera comunitaria, ed i suoi effetti concreti possono, al limite, essre considerati come *una vera e propria sostituzione* ad esse.

Per quanto riguarda, poi, le misure alla frontiera, prelievi e restituzioni, sono direttamente o indirettamente basati sul prezzo indicativo del latte. Allorché il prezzo alla produzione di quest'ultimo è fissato artificialmente ad un livello di gran lunga più elevato, i trasformatori non sono più in condizioni di trarre beneficio, almeno nella misura che il sistema comunitario presupporrebbe, da prelievi e restituzioni, ovvero, rispettivamente, di sostenere la concorrenza di prodotti importati e di essere competitivi a loro volta sui mercati dei paesi terzi. Sotto un altro aspetto, anche la funzione protettiva indiretta del prezzo indicativo del latte svolta dalle misure alla frontiera descritte (penalizzazione delle importazioni e sostegno delle esportazioni dei prodotti comunitari) risulta neutralizzata. Tale funzione viene invece assunta, falsando il sistema comunitario, dalla misura nazionale che garantisce un prezzo elevato e fisso ai produttori.

La misura nazionale in discorso è suscettibile di influire negativamente anche sul sistema di interventi comunitario rischiando di renderlo inefficace. Infatti, da un punto di vista teorico, poiché l'industria di trasformazione è costretta ad approvvigionarsi di latte a prezzi molto elevati e non riducibili in quanto, come si è detto, un prezzo fisso costituisce al tempo stesso un limite massimo e un limite minimo, i suoi costi sono evidentemente maggiori. Ciò significa che, qualora i prodotti trasformati venissero offerti all'intervento, il beneficio che ne risulterebbe sarebbe inferiore, anche nettamente, a quello ipotizzabile in caso di costi di produzione naturalmente determinatisi. In Italia, tuttavia, la sola misura d'intervento operante è quella sul Grana Padano ed il Parmigiano Reggiano, che assorbono praticamente $^1/_3$ della produzione globale di latte. I prezzi di mercato di questi formaggi sono, però, sempre molto elevati e nettamente superiori al prezzo d'intervento. Inoltre, la produzione è pressoché totalmente concentrata nelle cooperative e nell'ambito cooperativistico non trova posto la fissazione autoritativa di un prezzo del latte alla produzione.

Sotto l'aspetto degli scambi intracomunitari, una misura nazionale del tipo considerato appare atta ad ostacolare, o

quanto meno a distorcere, le normali correnti commerciali. In effetti, e l'esperienza concreta del caso di specie lo dimostra, un prezzo anormalmente elevato del latte in uno Stato membro favorisce oltre misura le esportazioni degli altri Stati membri verso quest'ultimo. Dal momento della entrata in vigore della legge n. 306/75 le importazioni in Italia di latte fresco dagli altri Stati membri sono aumentate continuamente, malgrado gli oneri derivanti dal costo del trasporto (cfr. Allegato II alle osservazioni della Commissione).

Il prezzo alla produzione del latte fissato artificialmente in uno Stato membro ad un livello troppo elevato influisce altresì, o rischia di influire, negativamente sulle esportazioni, soprattutto di prodotti derivati, verso gli altri Stati membri. Ci si troverebbe, quindi, di fronte ad una palese distorsione concorrenziale.

Dalle considerazioni che precedono, la Commissione ritiene di poter trarre la conclusione che una misura nazionale del tipo di quella in esame,

a) crea una garanzia supplementare per i produttori di latte non prevista dal sistema dell'organizzazione comune di mercato del settore, che deve trovare applicazione uniforme in tutti gli Stati membri;

b) tale garanzia si pone in concorrenza, e quindi in conflitto, con gli strumenti espressamente previsti dalla organizzazione comune in vista del raggiungimento del prezzo indicativo del latte, ovvero con gli interventi per i prodotti derivati e le misure alla frontiera comunitaria, frustrandone gli effetti ed arrivando, al limite, ad una vera e propria sostituzione ad essi;

c) gli obiettivi di politica economica perseguiti dai meccanismi dell'organizzazione comune vengono largamente pregiudicati ed il normale funzionamento di quest'ultima alterato.

Queste conclusioni sono le medesime alla quali la Commissione è pervenuta quando, nel 1977, decise di iniziare la procedura di infrazione contro la Repubblica italiana in base all'art. 169 del Trattato.

Pertanto, la Commissione propone di dare la seguente soluzione al quesito del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto:

È incompatibile con l'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari la determinazione, in via diretta o indiretta, da parte di uno Stato membro, del prezzo alla produzione del latte.

III — La fase orale

All'udienza del 4 luglio 1979, i ricorrenti nella causa principale, con l'avv. Orsoni, del foro di Venezia; la resistente nella causa principale, con l'avv. Grimani, del foro di Venezia; il Governo italiano, rappresentato dall'avvocato dello Stato I. M. Braguglia, in qualità d'agente, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dall'avv. Campogrande, in qualità di agente, assistito dal sig. R. Wainwright, consigliere giuridico, hanno svolto osservazioni orali.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 20 settembre 1979.

In diritto

1 Con ordinanza 28 novembre 1978, pervenuta alla Corte il 19 gennaio 1979, il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha sottoposto, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione vertente sull'interpretazione 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 n. L 148 del 28 giugno 1968, pag. 13).

2 Tale questione è sorta in seguito al ricorso proposto da alcune imprese italiane del settore lattiero-caseario per l'annullamento, in particolare, della deliberazione adottata l'11 aprile 1978, ai sensi dell'art. 11 della legge italiana 8 luglio 1975, n. 306 (Gazzetta ufficiale n. 194 del 23 luglio 1975), da una commissione nominata dal Presidente della Giunta regionale del Veneto, con la quale si fissava in 260 lire il litro, IVA inclusa, il prezzo regionale del latte vaccino alla produzione fino al 31 dicembre 1978.

3 Prima di passare all'esame dei termini precisi e della portata della questione sottoposta, è opportuno ricordare i tratti essenziali, da un lato, della normativa comunitaria e, dall'altro, della legislazione nazionale in materia.

4 Ai sensi dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 804/68 ogni anno viene fissato per la Comunità, anteriormente al 1° agosto, un prezzo indicativo del latte per la campagna lattiera che inizia l'anno successivo. Il prezzo indicativo, ai termini dell'art. 3, n. 2, è il prezzo 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. Il prezzo indicativo è fissato, secondo la procedura di cui all'art. 43, n. 2, del Trattato, per latte contenente il 3,7 % di materie grasse franco latteria (art. 3, nn. 3 e 4).

5 In mancanza di misure d'intervento dirette per il latte il prezzo di questo prodotto viene sostenuto, in particolare, mediante un sistema di prezzi d'in-

tervento, istituito dall'art. 5, per determinati prodotti derivati, cioè il burro, il latte scremato in polvere ed i formaggi Grana Padano e Parmigiano Reggiano. Scopo di tali prezzi d'intervento è di assicurare il raggiungimento del prezzo indicativo alle condizioni di cui all'art. 3, cioè, essenzialmente, in conformità alle leggi di mercato nell'ambito comunitario. Per il conseguimento di tale fine, il regolamento prevede anche un sistema di protezione alla frontiera comunitaria comprendente, in particolare, prelievi destinati a colmare la differenza fra il prezzo di entrata ed il prezzo franco frontiera di un determinato prodotto lattiero-caseario. Tali prezzi sono fissati per ciascuno dei «prodotti pilota», di cui all'art. 14 del regolamento del Consiglio 28 giugno 1968, n. 804, specificamente determinati nell'allegato I del regolamento del Consiglio 28 giugno 1968, n. 823, che determina i gruppi dei prodotti e le disposizioni speciali relative al calcolo dei prelievi nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU n. L 151 del 30 giugno 1968, pag. 3). È il caso di ricordare anche che il regolamento n. 804/68 prevede la possibilità di concedere restituzioni all'esportazione d'importo uniforme per tutta la Comunità, ma diversificate a seconda del paese terzo destinatario.

6 Per la campagna lattiera di cui si tratta nella controversia sul merito, il prezzo indicativo per il latte è stato fissato con regolamento del Consiglio 12 maggio 1978, n. 998 (GU n. L 130 del 18 maggio 1978 pag. 5) in 17,70 u.c. per 100 kg. (204,26 lire per kg.) dal 22 maggio 1978, dopo che il regolamento del Consiglio 27 aprile 1978, n. 910 (GU n. L 117 del 29 aprile 1978, pag. 84) aveva prorogato fino al 21 maggio 1978 la campagna lattiera 1977/1978 e, di conseguenza, il prezzo indicativo del latte fissato per detta campagna dal regolamento del Consiglio 26 aprile 1977, n. 872 (GU n. L 106 del 29 aprile 1977, pag. 17).

7 Dal fascicolo risulta che la legge italiana 8 luglio 1975, contenente, fra l'altro, norme per la determinazione del prezzo del latte alla produzione, all'art. 2 prevede che la produzione e la vendita del latte da parte dei produttori associati sono disciplinate da regole e da programmi stabiliti dall'associazione. I produttori associati sono, inoltre, tenuti a vendere il latte tramite la loro associazione. Ai sensi dell'art. 8 il prezzo del latte alla produzione, indipendentemente dall'uso cui esso è destinato, è fissato, per ogni annata agraria e per ogni regione, mediante negoziazione collettiva con la partecipa-

zione delle diverse categorie interessate (produttori, associazioni, trasformatori e centrali del latte) e secondo i criteri definiti dagli artt. 8 e 9. A norma dell'art. 10, l'accordo raggiunto tra le parti, eventualmente con l'intervento del comitato economico regionale di cui all'art. 3, è pubblicato a cura di detto comitato nel Bollettino ufficiale della Regione ed è vincolante per le parti. Se l'accordo di cui all'art. 10 non viene raggiunto nel termine di trenta giorni dall'inizio dell'annata agraria, il prezzo del latte alla produzione è determinato, a norma dell'art. 11, da una commissione nominata con decreto del presidente della regione. Detta commissione, presieduta dall'assessore regionale all'agricoltura o da un suo delegato, è composta da cinque rappresentanti dei produttori di latte, due rappresentanti dell'industria di trasformazione, un rappresentante delle centrali del latte e due esperti del settore lattiero-caseario. La deliberazione della commissione, presa a maggioranza, è vincolante fra le parti dal momento della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale.

8 Come si è già indicato, all'origine della controversia sul merito c'è una deliberazione adottata a norma dell'art. 11 della legge 8 luglio 1975.

9 A sostegno del ricorso proposto dinanzi al giudice nazionale, i ricorrenti deducono l'incompatibilità della legge sopra citata con il regolamento del Consiglio n. 804/68. Da parte sua, la Regione Veneto, resistente nel procedimento principale, ha negato che sussista un conflitto del genere: in primo luogo, perché non si può constatare un contrasto fra legge nazionale e regolamento comunitario prima che gli organi comunitari abbiano dato concreta attuazione alla disposizioni del regolamento, in secondo luogo, perché l'eventuale determinazione di un prezzo indicativo da parte di tali organi ha valore di direttiva e non sottrae, quindi, al legislatore nazionale il potere di intervento nella determinazione concreta del prezzo.

10 Con ordinanza in data 28 novembre 1978 il giudice nazionale ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se la normativa comunitaria, e precisamente il regolamento n. 804 del 1968 (Organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari), in relazione all'art. 189, 2° comma, del Trattato CEE, impedisca allo Stato italiano di attribuire con legge alle sue autorità amministrative il potere di determinare il prezzo del latte alla produzione, anche quando la Comunità non abbia fissato il prezzo indicativo del latte a norma dell'articolo 3 del regolamento n. 804/68.»

11 Come sopra esposto, uno degli obiettivi principali dell'organizzazione di cui trattasi è quello di assicurare ai produttori di latte un prezzo che tenda verso quello indicativo. I menzionati dispositivi allo scopo istituiti dal regolamento restano sotto l'esclusivo controllo della Comunità.

12 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. È da notare, inoltre, che l'incompatibilità di una legislazione del genere con l'organizzazione comune dei mercati non è affatto messa in discussione dalla mancanza di sanzioni per l'inosservanza del prezzo stabilito in base alla legislazione stessa.

13 È poi il caso di rilevare che la supposizione dalla quale partiva la questione proposta, cioè che la Comunità non avesse fissato il prezzo indicativo del latte per il periodo in parola, non corrisponde alla situazione allora esistente a livello comunitario. In effetti, pur terminando la campagna precedente, ai

sensi della normativa in vigore, il 31 marzo 1978, per evitare una soluzione di continuità l'applicazione del prezzo indicativo continuava fino all'entrata in vigore del regolamento del Consiglio 27 aprile 1978, n. 910, che prorogava formalmente la precedente campagna fino al 21 maggio 1978, data dalla quale il prezzo indicativo del latte è stato fissato dal regolamento del Consiglio 12 maggio 1978, n. 998.

14 La questione sottoposta va quindi risolta nel senso che la determinazione, in via diretta o indiretta, da parte di uno Stato membro, del prezzo del latte alla produzione è incompatibile con l'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

Sulle spese

15 Le spese sostenute dal Governo italiano e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione.

16 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, al quale spetta statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulla questione sottopostale dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto con ordinanza del 28 novembre 1978, dichiara:

La determinazione, in via diretta o indiretta, da parte di uno Stato membro, del prezzo del latte alla produzione è incompatibile con l'organizza-

zione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, istituita dal regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804.

Kutscher O'Keeffe Touffait

Pescatore Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 6 novembre 1979.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 20 SETTEMBRE 1979 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Il procedimento pregiudiziale sul quale prendo oggi posizione riguarda l'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, istituita dal regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 864 (GU n. L 148 del 28 giugno 1968, pag. 13).

Ai termini dell'art. 3 di tale regolamento, viene fissato annualmente un prezzo indicativo del latte per la Comunità. 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». Esso «è fissato per latte contenente il 3,7 % di materie grasse franco latteria».

Per l'annata lattiera 1978/1979, sulla quale verte il procedimento di merito, il prezzo indicativo veniva fissato con il regolamento del Consiglio 12 maggio 1978, n. 998 (GU n. L 130 del 18 maggio 1978, pag. 5). Precedentemente, la campagna 1977/1978 e, quindi, il prezzo indicativo per essa stabilito con regolamento n. 872/77, «relativo alla fissazione, per la campagna lattiera 1977/1978, del prezzo indicativo del latte e dei prezzi d'intervento del burro, del latte scremato in polvere e dei formaggi Grana Padano e Parmigiano Reggiano» (GU n. L 106 del 29 aprile 1977, pag. 17), erano stati prorogati al 21 maggio 1978 con regolamento del Consiglio 27 aprile 1978, n. 910, «relativo alla proroga della campagna lattiera 1977/1978» (GU n. L 117 del 29 aprile 1978, pag 84). Il prezzo indicativo ammontava, quindi, dal 22 maggio 1978, a 17,70

1 — Traduzione dal tedesco.