ponga a repentaglio, a giudizio del giudice nazionale, gli scopi o il funzionamento della stessa organizzazione.

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Bosco

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

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il Presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 20 SETTEMBRE 1979 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

I — Le cinque cause che hanno dato origine ai presenti rinvii pregiudiziali si imperniano sull'azione penale promossa dal pubblico ministero nei confronti di fabbricanti di mangimi composti, tutti operanti nelle Fiandre occidentali, imputati di aver violato gli artt. 1 e 12 del decreto ministeriale 22 dicembre 1971, che prescrive di preannunciare gli aumenti di prezzo, giacché nel 1973 hanno proceduto a tre aumenti senza darne previa notizia al ministro degli affari economici. In tutte le cause, sottopostevi con cinque sentenze di pari data della Corte di Cassazione e tutte registrate nella cancelleria della Corte il 2 febbraio 1979, la questione da risolvere è la stessa.

A differenza della causa Grosoli, sulla quale vi siete pronunciati lo scorso 12 luglio e che verteva sul controllo dei prezzi di vendita al minuto della carne bovina e della causa Buis (5/79) su cui vi pronuncerete tra breve, che verte sul blocco dei prezzi nella fase produttiva e della vendita all'ingrosso degli alimenti per l'allattamento dei vitelli, le presenti cause riguardano un regime che impone di comunicare gli aumenti di prezzo.

1 — Traduzione dal francese.

Questo regime, teoricamente più elastico di quello da voi esaminato nella causa Dechmann (sentenza 29 giugno 1978, Racc. pag. 1581) ricorda il regime francese della libertà controllata e il regime olandese in materia di politica dei prezzi. Si tratta perciò sempre del problema della compatibilità degli interventi nazionali nei settori ove esiste un mercato unico, che dovrebbe esser caratterizzato dalla libera circolazione delle merci e dall'uguaglianza e dalla libertà della concorrenza. Nella fattispecie, la questione dell'incidenza del diritto comunitario sulla competenza riservata agli Stati membri in materia di prezzi si complica, data la presenza di disposizioni che attribuiscono alle autorità comunitarie la facoltà di stabilire i prezzi alla produzione di alcuni prodotti agricoli.

II — Secondo una giurisprudenza finora ben consolidata, non spetta alla Corte pronunciarsi, nell'ambito di un procedimento pregiudiziale a norma dell'art. 177 del Trattato, sulla compatibilità tra norme di diritto nazionale e norme comunitarie. Per contro, la Corte è competente a fornire al giudice nazionale tutti gli elementi d'interpretazione, tratti dal diritto comunitario, che consentano a detto giudice di valutare la compatibilità di tali norme con la disposizione comunitaria di cui trattasi. Per questo motivo, si deve ritenere che la questione miri a far stabilire se e in qual misura l'art. 30 del Trattato lasci agli Stati membri la facoltà di istituire un sistema che impone a qualsiasi produttore o importatore l'obbligo di dichiarare, al più tardi due mesi prima della loro applicazione, tutti gli aumenti di prezzo che egli intende apportare sul mercato interno a tutti i prodotti, materie, derrate o merci e a tutte le prestazioni.

Come si suol fare in siffatti settori, onde consentire al giudice nazionale di tutelare gli eventuali diritti degli interessati, è opportuno confrontare le disposizioni del Trattato con una disciplina nazionale ben determinata. Poiché questa disciplina è già stata esaurientemente esposta nella parte in fatto della vostra sentenza, mi basterà sottolineare i punti seguenti:

Lo scopo perseguito dal decreto ministeriale del 22 dicembre 1971, ripetutamente modificato e completato in seguito, è comune ad una serie di provvedimenti (vedasi in particolare il decreto ministeriale 2 settembre 1966) di cui detto decreto è solo il più recente. Senza valersi di un rigido blocco dei prezzi, la prescrizione dell'omologazione, espressa o tacita, e la lunghezza del termine di attesa imposto prima che essa venga effettuata, giungono ad un risultato analogo. Questo effetto frenante esercitato sui prezzi e la facoltà discrezionale del ministro degli affari economici di procrastinare di sei mesi l'applicazione dell'aumento (art. 5 del decreto ministeriale) hanno indotto alcuni autori ad affermare che il vero scopo del regime instaurato è quello di bloccare i prezzi.

Pur se gli imputati non hanno dichiarato l'aumento da loro apportato e se l'art. 5 del decreto ministeriale non è stato quindi applicato nei loro confronti, gli effetti generali del regime in questione sono così stati riassunti dalla Corte di

Cassazione del Belgio, i cui accertamenti hanno efficacia vincolante:

1) Questo regime non distingue tra prodotti importati e non; esso è dunque teoricamente applicabile «indistintamente ai prodotti nazionali e ai prodotti importati», come si legge nella direttiva 70/50 della Commissione del 22 dicembre 1969, relativa alla soppressione delle misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative (all'importazione) non contemplate da altre disposizioni adottate in forza del Trattato CEE.

2) Tuttavia esso conferisce al ministro la facoltà di impedire la ripercussione della pressione *immediata* degli aumenti di prezzo dei prodotti importati o quanto meno di ritardarla *eccessivamente.*

3) Nei confronti delle imprese del genere di quelle dirette dagli imputati, esso provoca *necessariamente* il summenzionato ritardo in conseguenza dei procedimenti amministrativi prescritti.

III — La Commissione ammette, nelle sue osservazioni, che un simile provvedimento comporta una discriminazione sostanziale in quanto impedisce al fabbricante di riversare sul suo prezzo di vendita le «spese e gli oneri supplementari inerenti all'*importazione*», come invece possono fare gli utilizzatori di materie prime *nazionali.* Infatti, allorché si profila un aumento di prezzo per le materie prime di produzione nazionale, e nei circoli interessati la notiza si diffonde immediatamente, il fabbricante che impiega queste materie prime può preannunciare subito l'aumento che avranno di riflesso i suoi prezzi; egli può cioè in pratica riversare l'aumento di prezzo delle materie prime sui prezzi di vendita dei suoi prodotti, sicché il suo margine di utile resta invariato, mentre, secondo l'uso che il ministro fa dell'art. 5 del decreto ministeriale, la vendita dei prodotti a base di materie prime importate, il cui prezzo può aumentare notevolmente e improvvisamente, è resa o impossibile o più difficile della vendita dei prodotti analoghi fabbricati con le stesse materie prime, ma nazionali. Si tratta di una norma che, in realtà, può applicarsi ed è stata di fatto applicata, secondo la Corte di Cassazione, in modo diverso ai prodotti nazionali ed ai prodotti importati, ai sensi dell'art. 2, n. 3, lett. c), della direttiva della Commissione n. 70/50. Siffatta «forma dissimulata di discriminazione» costituisce necessariamente una misura d'effetto equivalente.

Circa i prezzi massimi stabiliti da uno Stato, avete affermato (n. 13 della sentenza Tasca del 26 febbraio 1976, Racc. pag. 309; n. 15 della sentenza SADAM del 26 febbraio 1976, Racc. pag. 340) che «un prezzo massimo, *almeno in quanto si applichi ad un prodotto importato,* costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, specialmente qualora sia fissato ad un livello talmente basso che — tenuto conto della situazione generale dei prodotti importati rispetto a quella dei prodotti nazionali — gli operatori i quali intendano importare il prodotto di cui trattasi nello Stato membro considerato possano farlo soltanto in perdita.

Analogamente, nella causa Van Tiggele (sentenza 24 gennaio 1978, n. 14, pag. 39) la Corte ha stabilito, a proposito di un sistema di prezzi minimi, che «un ostacolo all'importazione potrebbe risultare, in particolare, dal fatto che un'autorità nazionale fissi prezzi o margini di utile a un livello tale da svantaggiare i prodotti *importati* rispetto ai prodotti nazionali corrispondenti, in quanto essi non possono essere smerciati con profitto nelle condizioni stabilite oppure perché il vantaggio concorrenziale risultante da costi di produzione inferiori ne risulta neutralizzato».

D'altro canto, pur se il procedimento belga per la dichiarazione degli aumenti di prezzo non consente al ministro di stabilire i margini di utile nella distribuzione, essa rende più difficile una dichiarazione d'aumento *individuale* e fa sì che ai fabbricanti non resta in pratica che seguire la politica dei prezzi che essi hanno preannunciato al ministro secondo il procedimento previsto ad hoc. Essa può perciò favorire la stipulazione di intese o le pratiche concertate tra fabbricanti. Nella fattispecie, i cinque imputati nelle cause principali hanno effettuato gli aumenti per cui sono stati denunciati, seguendo le «direttive» dell'Associazione di categoria dei fabbricanti di mangimi che «consigliava» loro questo indirizzo. Questo regime soffoca la tendenza a ridurre i prezzi e lo spirito d'emulazione.

Infine, pur se, in caso di rivalutazione della loro moneta nazionale, i fabbricanti di mangimi a base di materie prime importate possono acquistarle a prezzi relativamente più vantaggiosi rispetto a coloro che fabbricano mangimi con materie prime nazionali, questo regime spinge i fabbricanti ad acquistare materie prime indigene, a prezzi alti, e dunque a vendere prodotti cari, piuttosto che prodotti a basso prezzo e favorisce le esportazioni negli altri Stati membri e nei paesi terzi dei prodotti nazionali d'origine animale, (carne suina, ad esempio) ottenuti lavorando prodotti di base importati.

IV — Dopo aver fatto osservare che il sistema instaurato dalle autorità belghe può «ostacolare il commercio tra Stati membri» ai sensi della sentenza Dassonville (Racc. 1974, pag. 852) la Commissione ritiene comunque che detta disciplina è necessaria per finalità di primaria importanza ed è giustificata da uno «scopo d'interesse generale» e da «esigenze imperative».

Con queste espressioni la Commissione intende richiamarsi alla vostra sentenza Rewe, del 20 febbraio 1979 (nn. 8 e 14). Dal canto mio non vedo però come l'efficacia dei controlli fiscali, la protezione della salute pubblica, la correttezza dei negozi commerciali e la difesa dei consumatori, invocate dal Governo tedesco in quell'occasione, possano costituire «esigenze imperative» tali da giustificare la disciplina in questione.

La Commissione si richiama pure all'art. 2 del Trattato che conferisce alla Comunità il compito, in particolare, di «promuovere ... una stabilità accresciuta». Però un richiamo così vago non può giustificare qualsiasi provvedimento nazionale in materia di prezzi.

Quindi, penso piuttosto che la Commissione intenda riferirsi, come fa espressamente il Governo del Regno Unito nelle sue osservazioni, alla lotta contro l'inflazione e alla politica congiunturale, che costituiscono l'oggetto dell'art. 103 del Trattato.

Avete però stabilito (n. 22 della sentenza Dechmann del 29 giugno 1978; Racc. pag. 1584) che l'art. 103 «non riguarda i settori già divenuti comuni, come l'organizzazione dei mercati agricoli».

L'incidenza delle materie prime che compongono i mangimi venduti dagli imputati sul costo di produzione delle merci ammonta all'80 % circa. Ora quasi tutte queste materie (analogamente alla maggior parte dei prodotti d'origine animale per i quali esse sono impiegate in definitiva: carne suina, ecc.) sono prodotti agricoli soggetti all'organizzazione comune dei mercati e la facoltà d'intervento degli Stati membri per disciplinare i prezzi dei prodotti agricoli, come pure quelli dei prodotti derivanti dalla loro trasformazione, può esercitarsi solo a condizione di non mettere a repentaglio le finalità ed il funzionamento delle organizzazioni comuni di mercato.

Nemmeno l'art. 103 può dunque servire agli Stati membri per arrogarsi la facoltà incondizionata di adottare qualsiasi misura in materia di formazione di prezzi. Esso prescrive l'obbligo di consultarsi reciprocamente, sia con gli altri Stati membri che con la Commissione e presuppone che il Consiglio adotti provvedimenti adeguati e direttive sulle loro modalità d'applicazione. Inoltre, l'art. 103 si applica senza pregiudizio delle altre disposizioni del Trattato e i provvedimenti nazionali adottati nell'ambito della politica congiunturale non possono infrangere il principio fondamentale del divieto di discriminazione. Ad ogni modo, gli Stati membri, allorché applicano la loro disciplina in materia di prezzi dei prodotti agricoli trasformati, devono tener conto delle oscillazioni «comunitarie» che avvengono al livello dei prodotti di base e devono autorizzare i fabbricanti di prodotti trasformati ad adeguare i loro prezzi a dette variazioni.

Se, già sul piano *nazionale*, non si può ammettere che l'autorità incaricata del controllo dei prezzi stabilisca limiti per una sola delle varietà di un prodotto, e che fissi lo stesso prezzo per prodotti diversi, se uno di essi ha un costo di produzione più alto, deve escludersi, nella sfera *comunitaria*, che un'amministrazione nazionale possa riservare un trattamento preferenziale alle merci prodotte nel territorio nazionale. Sotto la parvenza di un'identità di trattamento, si nasconde in questa disciplina una violazione del principio di uguaglianza degli operatori dal punto di vista della disciplina economica comunitaria.

Sul terreno della politica della bilancia dei pagamenti (artt. 104-109 del Trattato) mi limiterò a ricordare che, nella sentenza del 10 dicembre 1969, Commissione contro Repubblica francese e Repubblica francese contro Commissione, avete affermato (n. 17, Racc. pag. 540) che «l'esercizio dei poteri che gli Stati si sono riservati non può quindi giustificare l'adozione unilaterale di misure vietate dal Trattato».

Infine, come variante degli argomenti esposti, la Commissione dichiara che i vincoli e gli effetti che svantaggiano gli operatori economici interessati sono intrinseci al sistema e non vanno oltre quello che pare necessario nell'interesse del suo buon funzionamento. Dubito molto, tuttavia, di una simile affermazione: l'obbligo di preannunciare gli aumenti di prezzo non era né indispensabile né l'unico sistema possibile, giacché — dalla primavera del 1975 — l'amministrazione ha fatto ricorso al sistema dei «contratti di programma». Ancor più, nella summenzionata sentenza Van Tiggele avete affermato (n. 19, Racc. pag. 40), nell'analoga materia del «prezzo minimo fisso», che «la necessità, per l'importatore o per il negoziante, di sottoporsi alle formalità amministrative inerenti a un siffatto regime può, *di per sé stessa,* costituire una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa».

V — Quindi la Commissione ammette, in ultima analisi, che costituirebbe misura d'effetto equivalente il sistema nazionale di preannuncio degli aumenti di prezzo che si applicasse indistintamente ai prodotti provenienti dagli altri Stati membri e a quelli fabbricati nel territorio nazionale *se risultasse* che «la prassi seguita dalle autorità interessate si risolve in uno svantaggio a danno delle importazioni rispetto alla produzione nazionale. Ciò *potrebbe* verificarsi ad esempio se l'applicazione dell'aumento annunciato fosse *sistematicamente* vietata per il termine massimo di sei mesi per quel che riguarda i soli prodotti importati». La valutazione della disciplina in questione, sotto il profilo del diritto comunitario, dipenderebbe dall'uso dell'art. 5 del decreto ministeriale fatto dal ministro degli affari economici; cioè si dovrebbe sapere il numero e la frequenza dei provvedimenti aventi carattere di tassazione e il numero di rifiuti di omologare gli aumenti preannunciati. La possibilità di applicare l'art. 30 e di invocare l'osservanza dei divieti che esso implica per gli Stati membri sarebbe dunque subordinata al controllo delle conseguenze pratiche in cui è sfociata l'applicazione della disciplina interna o dei rischi eventualmente implicati da detta applicazione.

Ma quale giudice sarebbe in grado di stabilire se la disciplina belga metta a repentaglio le finalità e il funzionamento del mercato comune dei prodotti di base che entrano nella composizione dei mangimi composti? Quale giudice dispone delle nozioni e dei mezzi necessari per vagliare i casi di incompatibilità citati dalla Commissione, fondandosi sulle variazioni registrate per i prezzi e sulla frequenza con cui si è applicata la disciplina in questione?

Come dicevo nelle mie conclusioni del 13 marzo 1979 (ICAP) sulla stessa materia «(dal giudice nazionale) non si può pretendere l'espletamento di laboriose indagini, accompagnate da raffronti talvolta problematici». Ciò significherebbe chiedere al giudice di pronunciarsi su un problema macroeconomico, relativo al funzionamento del mercato comune nel suo complesso.

Come ho osservato nelle conclusioni Dechmann (Racc. 1978, pag. 1594) solo

la Commissione mi pare in grado di fornire le precisazioni del caso.

Ora, alla domanda che voi gli avete posto, circa la frequenza con cui, dal 1971 al 1975, l'applicazione degli aumenti preannunciati è stata o vietata o procrastinata nei confronti dei prodotti importati in Belgio rispetto ai prodotti nazionali, il servizio prezzi del ministero belga degli affari economici ha risposto che non disponeva di statistiche in materia e che nemmeno era possibile elaborarne a posteriori.

Dal canto suo, la Commissione, cui avevate chiesto quale era stato l'andamento dei prezzi di vendita dei mangimi composti durante gli anni 1971-1975 nell'intera Comunità, specie nel 1973 e negli Stati membri in cui non erano state adottate misure analoghe al decreto in questione, ha risposto che il raffronto tra questi prezzi non era possibile, data la completa mancanza di trasparenza delle statistiche comunitarie in proposito. Così stando le cose, è del tutto escluso che un giudice nazionale, nemmeno di altissimo grado, possa stabilire se la prassi seguita dalle autorità competenti abbia o meno arrecato svantaggio alle importazioni rispetto alla produzione nazionale.

Se, come diceva l'avvocato generale Capotorti nelle sue conclusioni Grosoli del 27 giugno 1979 «mi sembra che questo tipo di inconvenienti appartenga alla fisiologia degli ordinamenti giuridici interni», sul piano comunitario, nell'interesse della certezza del diritto e dell'uniformità della sua applicazione, è opportuno trarre la conclusione che:

tenuto conto di una disciplina quale quella instaurata dal decreto ministeriale in questione, l'art. 30 del Trattato CEE non conferisce ai fabbricanti di mangimi alcun diritto che il giudice nazionale debba tutelare.