organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, e n. 136/66, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi, il regime nazionale che, bloccando i prezzi ed esigendo per le variazioni dei medesimi un'autorizzazione amministrativa, alteri il processo di formazione dei prezzi previsto dalle organizzazioni comuni dei mercati considerati.

3° I regolamenti n. 120/67 e n. 136/66 garantiscono, nei settori di mercato considerati, con efficacia diretta a favore dei singoli, la libera circolazione delle merci, in particolare mediante la soppressione delle restrizioni quantitative e di qualsiasi misura d'effetto equivalente.

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart

Donner Monaco Pescatore Kutscher

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo il 23 gennaio 1975.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 19 NOVEMBRE 1974 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

Per oltre due anni l'inflazione ha costituito uno dei problemi più sentiti nell'ambito della Comunità. Essa è stata oggetto di varie risoluzioni del Consiglio, le cui date (5 dicembre 1972, 14 settembre 1973 e 17 dicembre 1973) sono significative ed il cui contenuto dimostra la crescente e comprensibile ansietà suscitata nella predetta istituzione dal citato problema.

Il presente caso è stato originato dal tentativo d'uno Stato membro, l'Italia, di contribuire alla lotta contro l'inflazione.

Voi ricorderete l'aumento dei prezzi che ebbe luogo, in tutto il mondo, nell'estate del 1973. Di fronte a ciò il governo italiano fece ricorso all'art. 77 della costituzione italiana che autorizza il potere ese-

1 — Traduzione dall'inglese.

cutivo ad emanare provvedimenti provvisori con forza di legge.

Nell'esercizio di detti poteri il governo italiano emanava il 24 luglio 1973 tre decreti: decreto n. 425 sulla disciplina dei prezzi delle merci prodotte o distribuite da imprese di grandi dimensioni, decreto n. 426 sulla proroga dei contratti di locazione e di sublocazione degli immobili urbani e decreto n. 427 sulla disciplina dei prezzi delle merci di largo consumo.

Il signor Galli è stato rinviato a giudizio dinanzi alla pretura unificata di Roma per aver contravvenuto ad alcune norme del decreto n. 425, i cui artt. 1 e 2 stabilivano che le imprese commerciali produttrici o distributrici di merci individuate secondo il peso, la misura o la quantità, il cui fatturato avesse superato nel primo semestre del 1973 i 5 miliardi di lire, dovevano depositare presso il comitato interministeriale dei prezzi (CIP) il listino dei prezzi da esse praticati per tali merci alla data del 28 giugno 1973. L'art. 3 del decreto stabiliva che, fino al 30 giugno 1974, ogni variazione di prezzo doveva venir preceduta da una notifica al CIP e che tale variazione poteva aver effetto soltanto sessanta giorni dopo la notifica, a meno che nel frattempo non venisse respinta con decisione motivata dal competente ministero. Era previsto pure il diritto dell'impresa di chiedere, durante il periodo di 60 giorni, l'approvazione espressa della variazione. L'art. 5 del decreto conteneva le sanzioni previste in caso di inosservanza del medesimo. L'art. 1 conteneva una disposizione che esentava dall'obbligo di depositare il listino le imprese che producevano o distribuivano esclusivamente merci i cui prezzi erano sottoposti ad una diversa disciplina.

Il signor Galli è stato accusato di aver violato il predetto decreto, in primo luogo per aver omesso di depositare il listino dei prezzi praticati dalla sua ditta per taluni cereali, in secondo luogo per aver dichiarato, in relazione all'esportazione di farina, prezzi differenti da quelli ch'egli praticava il 28 giugno 1973, e in terzo luogo per aver fatturato della farina a prezzi più alti di quelli indicati nel listino depositato presso il CIP.

Il principale argomento di difesa sviluppato dall'imputato dinanzi al pretore consiste semplicemente nell'affermazione che le merci in questione erano soggette alla disciplina dei prezzi stabilita dalla CEE e per questo motivo ricadevano sotto l'art. 1 del decreto n. 425. L'imputato sostiene che tale opinione concorda col parere legale ottenuto dalla sua organizzazione di categoria, attraverso la quale agivano tutti i commercianti italiani che si trovavano nella sua posizione (con la conseguenza che il decreto n. 425 non avrebbe praticamente mai avuto effetto in relazione alle merci considerate), ed è stata confermata dai giudici di Firenze, Napoli, Verona ed altre città italiane.

Sebbene gli argomenti della difesa si fondino soprattutto sul diritto italiano, il pretore di Roma ha deciso, prima di pronunziarsi in merito, di sottoporre a questa Corte alcune questioni pregiudiziali. Credo di poter dividere le predette questioni in quattro gruppi.

Troviamo anzitutto una serie di questioni (dalla(a) alla (d)) con cui si chiede in quale misura, eventualmente, il diritto comunitario lasci agli Stati membri il potere di legiferare sui prezzi di prodotti agricoli per i quali è stata instaurata un' organizzazione comune di mercato, ed in particolare di legiferare circa i prezzi dei cereali cui si applica il regolamento n. 120/67/CEE e della farina estratta dai semi oleosi, cui si applica il regolamento n. 136/66/CEE.

C'è poi un'ulteriore questione (e) con cui, in termini piuttosto ampi, si chiede se il principio della libera circolazione delle merci nell'ambito del mercato comune ed il «conseguente divieto di isolare i mercati nazionali» creino in capo ai singoli diritti soggettivi che i giudici nazionali devono tutelare.

Segue un gruppo di questioni ((f) dal punto 1 al punto 3) concernenti l'efficacia della disposizione contenuta nell'art. 40, n. 3, del trattato secondo cui un'organizzazione comune di mercato «deve escludere qualsiasi discriminazione tra

produttori o consumatori della Comunità». Infine, (con la questione (f) punto 4) il pretore chiede, sostanzialmente, se una disciplina dei prezzi come quella imposta dal decreto n. 425 costituisca una restrizione quantitativa all'importazione vietata dall'art. 30 del trattato.

Il problema di maggior rilievo mi sembra essere stato sollevato col primo gruppo di questioni, concernente il potere degli Stati membri di controllare i prezzi di prodotti agricoli sottoposti ad un'organizzazione comune di mercato, ed in particolare i prezzi dei cereali e della farina estratta dai semi oleosi.

Questa Corte ha già avuto occasione di statuire che, nella misura in cui gli Stati membri hanno attribuito alla Comunità la competenza di legiferare in un determinato settore, essi hanno con ciò rinunciato all'esercizio del potere legislativo nel predetto settore (cfr. causa 40-69, *Hauptzollamt Hamburg c. Bollman,* Raccolta 1970, pag. 80).

Un principio analogo enunciato nella citata causa è quello secondo cui gli Stati membri non possono emanare norme destinate ad ampliare o modificare gli effetti della legislazione comunitaria. Il suddetto principio è stato applicato in tre sentenze ricordate dal Galli nella propria difesa.

Nella prima di esse (causa 18-72, *Granaria c. Produktschap voor Veevoeder,* Raccolta 1972, pag. 1172), la Corte ha affermato che uno Stato membro non è competente ad esentare un importatore dal prelievo imposto in base all'art. 14 del regolamento CEE n. 120/67. Nella seconda (causa 131-73, *Grosoli,* Raccolta 1973, pagg. 1566-67), che soltanto le istituzioni comunitarie sono competenti a stabilire quale uso debba essere fatto delle merci importate nell'ambito d'un contingente tariffario comune. Nella terza (causa 159-73, *Hannoversche Zucker c. Hauptzollamt Hannover,* Raccolta 1974, pag. 129), la Corte ha affermato che l'organizzazione comune del mercato nel settore dello zucchero non lasciava agli Stati membri alcun potere di colmare eventuali lacune nella predetta organizzazione.

Tuttavia, la Corte non è mai giunta a dire — come vorrebbe l'avvocato del sig. Galli — che, una volta instaurata un'organizzazione comune di mercato relativa ad un determinato prodotto, gli Stati membri perdono ogni potere d'intervenire con le proprie leggi sul mercato di quel prodotto. Al contrario, nella causa 2-73 *(Geddo c. Ente Nazionale Risi,* Raccolta 1973, pagg. 878-880), la Corte ha affermato che l'esistenza d'un'organizzazione comune di mercato nel settore del riso non impedisce allo Stato membro di applicare ai contratti concernenti tale prodotto un'imposta interna a favore d'un fondo destinato a promuovere la risicoltura nazionale. Essa ha però precisato che la soluzione sarebbe stata diversa nel caso in cui l'imposta avesse realmente rappresentato un mezzo per ridurre l'ammontare delle restituzioni all'esportazione previste dal diritto comunitario. Anche la sentenza emessa dalla Corte nella causa 190-73 *(Officier van Justitie c. Van Haaster,* non ancora pubblicata) dimostra che è necessario un attento esame delle specifiche norme di un regolamento instaurante un'organizzazione comune di mercato prima di poter affermare che esse rendono nulla una determinata norma interna.

Ritengo, di conseguenza, che la questione del se l'esistenza di organizzazioni comuni di mercato nel settore dei cereali e della farina estratta dai semi oleosi precluda agli Stati membri di disciplinare i prezzi dei suddetti prodotti richieda per essere risolta un attento esame dei singoli regolamenti in questione.

Mi sembra opportuno cominciare dai cereali.

L'organizzazione comune di mercato nel settore dei cereali venne instaurata con il regolamento CEE n. 120/67. Per quanto riguarda i prezzi, il suddetto regolamento contempla prezzi indicativi (art. 2), prezzi d'intervento di base e prezzi d'intervento derivati (artt. 2 e 4), prezzi d'entrata (art. 5) ed inoltre, in relazione al grano duro, un prezzo minimo garantito

che serve per il calcolo di una sovvenzione (artt. 2 e 10). Il prezzo d'entrata viene utilizzato per il calcolo dei prelievi all' importazione (art. 13) e delle restituzioni all'esportazione (art. 16). Sulla base di una competenza generale ad adottare i provvedimenti necessari per affrontare la situazione che si determina quando il prezzo d'un prodotto sul mercato mondiale è considerevolmente più elevato del prezzo d'entrata, competenza prevista dall'art. 19, sono stati introdotti con il regolamento CEE del Consiglio 19 luglio 1973, n. 1968, prelievi all'esportazione.

La Commissione precisa che l'obiettivo di tutti i suddetti provvedimenti consiste nel creare una situazione nella quale il prezzo di mercato d'un prodotto non sia di molto superiore, né di molto inferiore al prezzo indicativo. Essa osserva che la Corte dovrebbe pertanto risolvere le questioni sottopostele dal pretore di Roma nel senso che gli Stati membri possono fissare prezzi massimi per i cereali a condizione che tali prezzi non ostacolino il raggiungimento del prezzo indicativo sul mercato.

A mio parere, signori, una simile soluzione non è soddisfacente.

Da una parte si può giustamente affermare che ogni controllo sui prezzi dei cereali da parte degli Stati membri è in potenza atto ad interferire col sistema creato dal regolamento CEE n. 120/67 e che pertanto ogni controllo di questo tipo è proibito dal medesimo regolamento. Tale ragionamento tuttavia non può venir seguito fino in fondo, in quanto esso condurrebbe logicamente alla conclusione che è vietato agli Stati membri anche il controllo sui prezzi dei prodotti ricavati dai cereali. Solo per fare un esempio, posso ricordare che dall'analisi, allegata alle osservazioni della Commissione, delle «Legislazioni sui prezzi in vigore negli Stati membri della CEE» risulta come la maggior parte degli Stati membri controlli il prezzo del pane. Il controllo sul prezzo del pane implica, a mio avviso, che i fornai non hanno più convenienza a comprare farina di frumento al di sopra d'un certo prezzo; e, se questo è vero, allora ovviamente la situazione si ripercuote anche sui mugnai, i quali non hanno più convenienza a comprare frumento al di sopra d'un certo prezzo. Mi sembra cioè che non sia soltanto il controllo dei prezzi dei cereali a poter influire sul livello di tali prezzi.

D'altra parte la Corte, se accogliesse la soluzione proposta dalla Commissione, addosserebbe ai giudici nazionali, ed in particolare ai giudici penali meno elevati, un compito impossibile. C'è infatti sempre un solo prezzo indicativo per ciascuno dei cereali cui si applica il regolamento CEE n. 120/67. Il suddetto prezzo indicativo è per convenzione il prezzo che la Comunità vorrebbe veder praticato sul mercato all'ingrosso di Duisburg per una qualità standard del cereale in questione, nell'ipotesi d'un contratto di compravendita sulla base della clausola «merce consegnata in magazzino, non scaricata» (v. art. 2 del regolamento). Il giudice nazionale investito di una determinata controversia dovrebbe perciò stabilire quale effetto le norme sul controllo dei prezzi in vigore nel proprio paese avrebbero potuto avere sulla situazione dei prezzi del mercato all'ingrosso di Duisburg, in relazione a cereali venduti con contratti del tipo sopra illustrato.

In realtà il prezzo indicativo è nulla più che il punto di partenza del calcolo mediante il quale le autorità comunitarie determinano i prezzi d'entrata e, ciò che è più importante per il presente procedimento, i prezzi d'intervento. Questi ultimi vengono fissati per tutti i centri commerciali della Comunità (art. 4) e la loro importanza consiste nel fatto che, a norma dell'art. 7, gli enti d'intervento degli Stati membri sono obbligati ad acquistare in qualsiasi momento i cereali loro offerti — purchè raccolti nella Comunità e rispondenti a certi requisiti — al prezzo d'intervento in vigore in quel momento per la piazza commerciale dove la merce è stata offerta in vendita. In parole povere, gli Stati membri non possono — a mio parere — adottare una legislazione di controllo dei prezzi che stabilisca per la vendita di cereali prezzi inferiori a quelli d'intervento.

Si deve allora concludere che questa è l'unica limitazione alla competenza degli Stati membri? Penso di no. Come ha precisato l'avvocato generale Trabucchi nella causa *Geddo* (Raccolta 1973, pag. 887), si deve distinguere tra la situazione in cui un provvedimento adottato da uno Stato membro entra direttamente in urto coi principi di un'organizzazione comune di mercato e la situazione in cui, per stabilire se un simile provvedimento sia incompatibile con tali principi, si rende necessaria una complessa valutazione economica. Nel primo caso è giusto che i singoli lesi dal provvedimento abbiano diritto di far immediatamente valere le proprie ragioni dinanzi ai giudici nazionali; nel secondo, spetta invece alla Commissione intervenire, se necessario, a norma dell'art. 169. Adattato alle circostanze della presente controversia, ciò significa che alcune norme del regolamento CEE n. 120/67 creano in capo ai singoli diritti soggettivi, mentre altre vincolano solamente gli Stati membri, senza attribuire diritti soggettivi ai singoli.

Ci si può chiedere come ciò sia possibile, quando l'art. 189 del trattato recita: «Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri».

La risposta dovrebbe essere la seguente. Come è stato precisato da J. A. Winter in un suo istruttivo articolo (v. il n. 9 della C. M. L. Rev. 1972, pag. 425, e più in particolare pagg. 435-436), l'art. 189 costituisce il mezzo scelto dagli autori del trattato per garantire che i regolamenti fossero automaticamente recepiti nella legislazione di ciascuno Stato membro. In assenza di una simile norma, ciascun regolamento comunitario avrebbe dovuto venir recepito mediante la procedura prevista dalla costituzione dello Stato interessato, il che avrebbe rappresentato senz'altro una prospettiva sconcertante. Da quanto sopra esposto non si ricava però che qualsiasi norma di qualsiasi regolamento attribuisce ai cittadini degli Stati membri diritti soggettivi che i giudici nazionali devono tutelare. Noi tutti conosciamo leggi interne, che senza dubbio fanno parte della legislazione nazionale, contenenti norme che impongono allo Stato o ad enti pubblici degli obblighi senza con ciò attribuire ai cittadini corrispondenti diritti soggettivi. Tale è pure il caso dei regolamenti comunitari. Le loro norme hanno efficacia diretta, nel senso di attribuire diritti soggettivi che possono essere tutelati dai giudici nazionali, solo quando possiedano i ben noti requisiti fissati dalla Corte, vale a dire siano chiare e non sottoposte a condizioni, ed altresì non richiedano ulteriori provvedimenti d'attuazione. Ciò mi sembra risultare implicitamente dalla sentenza 31-64 (*Cassa di previdenza «De Sociale Voorzorg» c. Bertholet*, Raccolta 1965, pagg. 113-114).

Per quanto riguarda i cereali, risolverei quindi la questione sottopostavi dal pretore di Roma nel senso che il regolamento CEE n. 120/67 non ha privato del tutto gli Stati membri del potere di legiferare sui prezzi di tali prodotti, ma che ogni legislazione di questo genere dev'essere compatibile col citato regolamento. Aggiungerei che, in generale, spetta soltanto alla Commissione far valere questo requisito di compatibilità, ma che, nella misura in cui detto requisito vieta agli Stati membri di fissare prezzi massimi inferiori ai prezzi d'intervento, esso attribuisce ai singoli diritti soggettivi che i giudici nazionali devono tutelare.

Passo ora ad esaminare il problema della farina estratta dai semi oleosi.

Detta farina è uno dei prodotti compresi nell'organizzazione comune di mercato instaurata nel settore degli oli e dei grassi con il regolamento CEE n. 136/66. Tale regolamento si interessa dei prezzi soltanto in relazione all'olio d'oliva (artt. dal 4 al 20), ai semi di colza e di ravizzone, nonché ai semi di girasole (artt. 21-29). Per quanto riguarda altri prodotti, ivi compresa la farina estratta dai semi oleosi, esso semplicemente impone l'applicazione della tariffa doganale comune (art. 2) e prescrive che un importo compensativo sia riscosso sulle importazioni

quando queste minaccino gli interessi dei produttori comunitari (art. 3, n. 6).

È pertanto esclusa l'incompatibilità diretta tra il regolamento ed un sistema nazionale di controllo dei prezzi della farina estratta dai semi oleosi. Può tuttavia sussistere un'incompatibilità indiretta sulla natura della quale spetta, a mio parere, alla Commissione pronunziarsi in prima istanza, dal momento che il controllo sui prezzi della farina estratta dai semi oleosi può influire sul prezzo dei semi oleosi stessi.

Proporrei perciò, per quanto riguarda tale farina, di risolvere la questione nello stesso modo in cui si è risolta la questione dei cereali, omettendo però qualsiasi riferimento ai prezzi d'intervento.

Capisco bene che, accogliendo il mio punto di vista, si corre il pericolo di vedere cittadini degli Stati membri rinviati a giudizio e condannati per violazione di norme nazionali sui prezzi che potrebbero successivamente venir dichiarate nulle in seguito ad un intervento della Commissione. Credo però di poter controbattere questa obiezione, solo apparentemente fondata, rilevando che, in materia di controllo dei prezzi, i singoli possono eludere le norme nazionali adottate in base al diritto comunitario soltanto a proprio rischio e pericolo. Il rappresentante della Commissione ha osservato, nella fase orale del procedimento, che, in una simile ipotesi, la condanna stessa importerebbe una violazione del trattato e potrebbe costituire oggetto d'un ricorso presentato dalla Commissione contro lo Stato membro interessato a norma dell' art. 169. Non dubito che ciò sia giusto, ma naturalmente l'utilità d'una simile procedura nei confronti della persona condannata dipenderà molto dalle circostanze d'ogni singolo caso.

L'avvocato del sig. Galli ha osservato, nella fase orale del procedimento, che gli Stati membri dovrebbero, prima d'emanare norme in materia di controllo dei prezzi, informarsi presso le istituzioni comunitarie. Io credo, signori, che gli Stati membri siano sempre liberi di consultare la Commissione o il Consiglio, o entrambi, e devo dire che, nei limiti del possibile, sarebbe talvolta opportuno che lo facessero. Non vedo però alcun motivo per affermare che gli Stati membri abbiano un obbligo legale di comportarsi in tal modo nel caso di progetti di legge relativi al controllo dei prezzi. In verità, nella ipotesi di simili leggi, già il fattore tempo, senza menzionare la complessità della materia, renderebbe spesso impossibile la consultazione degli organi comunitari.

Il patrono del sig. Galli ha inoltre chiesto alla Corte di riesaminare la già consolidata divisione delle norme comunitarie nelle due categorie di quelle che hanno e di quelle che non hanno efficacia diretta, nel senso di creare in capo ai singoli diritti soggettivi che i giudici nazionali devono tutelare. Egli ha proposto che la Corte riconosca l'esistenza di una categoria intermedia, nella quale possano venir ricomprese le norme comunitarie che, pur non essendo sufficientemente chiare e precise per poter avere efficacia diretta, si propongono tuttavia scopi così generali che il giudice penale di uno Stato membro deve tenerne conto, in particolare nel determinare la pena. A mio parere, tale suggerimento non va accolto. Il diritto comunitario non ha nulla a che fare con le pene inflitte per reati contemplati dalle leggi nazionali. In verità, è degno di nota che molti degli argomenti svolti dall'avvocato del sig. Galli si basano su norme di diritto interno italiano. Non ritengo che spetti a questa Corte insegnare al pretore di Roma come applicare la legge italiana.

Non mi dilungherò molto sulla questione (e), ma penso che possa essere utile citarla per esteso:

«Se il principio della libera circolazione delle merci all'interno del mercato comune ed il conseguente divieto di isolare i mercati nazionali, ostacolando la realizzazione di un mercato unico in Europa, in ordine a quanto disposto dagli artt. 2 e 3, lett. f), del trattato di Roma, siano principi fondamentali dell'ordinamento giuridico comunitario da cui derivino diritti soggettivi in favore dei singoli tute-

labili in caso di violazione, anche da parte degli Stati membri, davanti ai giudici nazionali a mente dell'art. 5 del trattato»?

Come vedete si tratta di una questione identica alla prima delle questioni che vi sono state sottoposte dal tribunale di Biella nella causa 155-73 *(Sacchi,* Raccolta 1974, pag. 412). In quell'occasione voi non avete stimato necessario discutere il problema, in quanto avete ritenuto che i segnali televisivi non sono merci, bensì la loro trasmissione costituisce la prestazione d'un servizio. L'avvocato generale Reischl, nondimeno, ha trattato la questione (cfr. causa citata, pagg. 435-436). Non è necessario ripetere quant'egli ha detto, salvo forse per aggiungervi un riferimento alla sentenza *Geddo* (Raccolta 1973, pagg. 878-879), con cui la Corte confermò l'orientamento giurisprudenziale già espresso nella causa 73-70 (*Deutsche Grammophon,* Raccolta 1971, pag. 498) citata dall'avvocato generale.

Le mie conclusioni concordano integralmente con quelle dell'avvocato generale Reischl e incidentalmente con quelle della Commissione: il principio della libera circolazione delle merci, pur essendo un principio fondamentale della Comunità, non attribuisce di per sé stesso ai singoli diritti soggettivi che i giudici nazionali devono tutelare; anche l'art. 5 del trattato si limita ad imporre agli Stati membri un obbligo generale, la cui precisa portata, in ogni singolo caso, dipende dalla specifica norma di diritto comunitario valevole per la fattispecie in questione.

Il terzo gruppo di questioni mi sembra sollevare un'importante problema d'interpretazione dell'art. 40, n. 3, del trattato. Tale articolo, come voi ricorderete, enuncia le caratteristiche di un'organizzazione comune di mercato. Esso include una disposizione, che è esattamente quella di cui ci occupiamo ora, secondo cui «L'organizzazione comune... deve escludere qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità».

La Commissione osserva che l'art. 40, n. 3, nel suo complesso, e la disposizione citata, in particolare, riguardano principalmente il contenuto della legislazione comunitaria volta ad instaurare un'organizzazione comune di mercato e che essi possono venir applicati alla legislazione nazionale solo quando questa è adottata, in conformità al diritto comunitario stesso, per completare la disciplina comunitaria sotto uno o più aspetti particolari. Da questo punto di vista, il divieto contenuto nell'art. 40, n. 3, non si può applicare alle norme interne in materia di controllo dei prezzi emanate indipendentemente da qualsiasi organizzazione comune di mercato; di conseguenza, tale divieto è irrilevante per la soluzione della presente controversia.

Devo confessare che la tesi appena esposta mi ha dapprima attratto; tuttavia, sono giunto, dopo qualche esitazione, alla conclusione ch'essa è troppo limitata.

L'art. 40, n. 3 è ambiguo in quanto non dice chiaramente se sono le norme con cui è stata instaurata un'organizzazione comune oppure la semplice esistenza di una tale organizzazione che «devono escludere la discriminazione in esame». Se è esatta la prima alternativa, allora ha ragione la Commissione. Tuttavia io preferisco la seconda alternativa, perché altrimenti gli Stati membri sarebbero liberi di effettuare discriminazioni in circostanze nelle quali la Comunità stessa non avrebbe potuto tenere un comportamento analogo. Credo perciò che l'art. 40, n. 3, non solo vieti ogni discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità istituita da norme con cui si è creata un'organizzazione comune del mercato, ma altresì vieti agli Stati membri, una volta che una tale organizzazione è stata creata per un particolare prodotto, di discriminare, sia per legge, sia altrimenti produttori o consumatori di quel prodotto.

Ciò non significa, ad ogni modo, che io accetti integralmente gli argomenti svolti su questo punto dall'avvocato del sig. Galli. Tali argomenti, riflessi nelle questioni sottopostevi dal pretore di Roma, possono venir riassunti dicendo che il decreto n. 425 ha operato una discri-

minazione fra venditori sul mercato italiano ed esportatori italiani, fra imprese italiane ed imprese con sede in altri Stati membri, nonché, per quanto riguarda le sole imprese italiane, fra grandi e piccole imprese.

Da parte mia, mi sembra giusto rifiutare tali critiche al decreto. È insito nella natura d'una legislazione interna in materia di controllo dei prezzi il fatto che essa colpisca soltanto le vendite sul mercato nazionale dello Stato interessato e vincoli esclusivamente le imprese operanti in tale Stato. Per di più è spesso un dato caratteristico di simili legislazioni che esse si applichino soltanto alle grandi imprese, in parte a causa degli eccessivi costi amministrativi che richiederebbe l'applicazione ad ogni ditta, per quanto piccola, e in parte in considerazione del fatto che, in molti settori commerciali, il comportamento delle grandi imprese determina il comportamento del mercato. Così il *Counter-Inflation (Notices of Increases in Princes and Charges) Order 1973* (S.I. 1973-664) (regolamento antiinflazionistico 1973; listini degli aumenti dei prezzi e dei costi) del Regno Unito — che costituisce, grosso modo, l'equivalente inglese del decreto n. 425 — ha reso obbligatoria la notifica dei prezzi soltanto per i produttori aventi nel Regno Unito un fatturato annuo superiore ai 50 milioni di sterline e per le imprese del settore terziario aventi nel Regno Unito un giro d'affari annuo superiore ai 20 milioni di sterline. Ciò fa sì che il limite annuo di 10 miliardi di lire fissato dal decreto n. 425 sembri in realtà piuttosto basso. Né è soltanto nella legislazione nazionale che criteri di dimensione finanziaria sono utilizzati nella moderna attività di direzione economica. Un criterio del genere appare nella già citata risoluzione del Consiglio 14 settembre 1973 relativa ad ulteriori provvedimenti da adottare contro l'inflazione. La parte sesta della predetta risoluzione stabilisce che «il comitato di politica congiunturale esaminerà con precedenza sia la possibilità d'istituire in tutti gli Stati membri un sistema di notifica preventiva degli aumenti di prezzo da parte delle imprese che superano determinate dimensioni, sia la possibilità di rafforzare la sorveglianza dello Stato sulla formazione dei prezzi onde evitare abusi su alcuni importanti mercati». L'art. 14 della seconda direttiva del Consiglio 11 aprile 1967 sull'IVA (GU 1967, pag. 16) stabilisce che ciascuno Stato membro può applicare alle piccole imprese, nei confronti delle quali l'applicazione del sistema normale dell' IVA potrebbe risultare difficile, il sistema speciale che meglio si adatti alle necessità ed alle possibilità di tale Stato.

Naturalmente, se in un caso particolare venisse dimostrato che le dimensioni finanziarie sono state determinate in modo da colpire solo alcune imprese, anziché in considerazione del mercato nel suo complesso, allora si dovrebbe concludere che si è in presenza di una discriminazione vietata. Non c'è però alcun indizio dal quale si possa desumere che ciò si è verificato nel presente caso.

Affronto ora l'ultima questione, con la quale sostanzialmente si chiede se il decreto n. 425 violi l'art. 30 del trattato, che, come voi ricorderete, vieta, fra gli Stati membri, le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura d'effetto equivalente. Posso aggiungere che tanto il regolamento CEE n. 120/67 (art. 21, n. 1) quanto il regolamento CEE n. 136/66 (art. 3, n. 1) proibiscono espressamente l'applicazione di qualsiasi restrizione quantitativa o provvedimento d'effetto equivalente nel commercio fra gli Stati membri. Come ha giustamente osservato l'avvocato del sig. Galli, è indubbio che tutte e tre le citate norme di diritto comunitario hanno efficacia diretta, cosicché i giudici nazionali non possono applicare leggi interne con esse contrastanti.

Il patrono del sig. Galli ha inoltre osservato che sia l'art. 18, n. 2, del regolamento CEE n. 120/67, sia l'art. 3, n. 2, del regolamento CEE n. 136/66, proibiscono espressamente l'applicazione, nel commercio extracomunitario, di qualsiasi restrizione quantitativa o provvedimento d'effetto equivalente ed ha sviluppato, partendo dalla predetta constatazione,

alcuni argomenti. Devo però precisare che nessuna delle questioni sottopostevi dal pretore di Roma riguarda le norme ora citate; non credo quindi che sia necessario discuterne in questa sede.

Il controllo dei prezzi non costituisce naturalmente una restrizione quantitativa in senso stretto. Si tratta perciò di stabilire in quale misura esso possa costituire una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa.

Nella sentenza 8-74 (*Procureur du Roi c. Dassonville*, punto 5 della motivazione; Raccolta 1974, pag. 851) la Corte ha affermato quanto segue:

«Ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari, va considerata come una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative».

Mi sembra implicita in una simile formulazione di principio, per quanto riguarda le importazioni, la nozione di discriminazione contro le importazioni o contro particolari importazioni.

Nessuno può sostenere, ad esempio, che uno Stato membro il quale abbia cercato di controllare l'inflazione per mezzo di provvedimenti monetari o di bilancio, come raccomandato dalla risoluzione del Consiglio, abbia con ciò adottato misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative, sebbene le predette misure fossero ovviamente destinate a ridurre la domanda e perciò anche a ridurre potenziali importazioni.

È stato sostenuto per conto del sig. Galli che l'effetto del decreto n. 425, tenuto conto della situazione esistente sul mercato mondiale dei cereali, sarebbe consistito, se i principali importatori italiani lo avessero rispettato, nel costringerli a ritirarsi dal commercio oppure a lavorare in perdita. Ciò avrebbe inevitabilmente ridotto le importazioni italiane. Questo argomento mi sembra tuttavia inconferente, in quanto non ci si chiede se le predette misure avrebbero avuto un identico effetto inibitorio sul commercio dei prodotti nazionali.

Di poco più pertinente è, a mio parere, il richiamo da parte del sig. Galli e della Commissione alla direttiva della Commissione 22 dicembre 1969 n. 70/50/CEE. Quest'ultima si proponeva l'abolizione dei provvedimenti aventi effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione non contemplati da altre norme adottate in applicazione del trattato. Nell'art. 2, n. 3, venivano espressamente inclusi fra i provvedimenti cui la direttiva si riferiva quelli che:

«d) rendono impossibile un'eventuale maggiorazione di prezzo del prodotto importato corrispondente alle spese ed agli oneri aggiuntivi inerenti all'importazione;

e) fissano i prezzi dei prodotti in funzione del prezzo di costo o della qualità dei soli prodotti nazionali ad un livello tale da ostacolare l'importazione».

Occorre in primo luogo osservare che tali disposizioni non sono di per sé atte a ricomprendere norme del genere di quelle del decreto n. 425, che semplicemente vietavano a ciascuna impresa di aumentare, senza l'approvazione del ministero competente, i prezzi da essa praticati ad una certa data. In secondo luogo occorre notare che tutte le disposizioni dell'art. 2, n. 3, sono precedute da una norma di carattere generale contenuta nel n. 1, con cui si precisa che esse si applicano soltanto a «misure diverse da quelle applicabili indistintamente ai prodotti nazionali ed ai prodotti importati».

In conclusione, ritengo che l'introduzione d'una legislazione in materia di controllo dei prezzi del genere di quella ora in esame non implichi l'adozione di provvedimenti d'effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione, a meno che la suddetta legislazione operi una qualche discriminazione nei confronti dell'importazione vuoi nel suo tenore letterale, vuoi nella sua applicazione pratica.

In udienza è stata avanzato dalla difesa del sig. Galli un argomento fondato sull'art. 85 del trattato. Con esso si sosteneva che l'introduzione in uno Stato membro

di una legislazione in materia di controllo dei prezzi costituiva una violazione del predetto articolo, in quanto le imprese commerciali operanti in un determinato settore avrebbero naturalmente cercato di praticare il prezzo massimo consentito da tale legislazione, cosicché la predetta disciplina avrebbe ottenuto lo stesso risultato d'un cartello dei prezzi. Ciò può essere vero; ritengo tuttavia sufficiente ricordare, in primo luogo, che l'art. 85 riguarda soltanto gli accordi tra imprese private, non già la legislazione statale, e, in secondo luogo, che il pretore di Roma non vi ha sottoposto nella domanda di pronunzia pregiudiziale alcuna questione relativa all'art. 85. Con tutto il rispetto per l'avvocato del sig. Galli devo affermare che tale argomento è quindi doppiamente irrilevante.

Propongo perciò di risolvere le questioni sottopostevi come segue:

1. Il regolamento CEE del Consiglio n. 120/67 non ha privato gli Stati membri di ogni potere di legiferare in materia di prezzi dei cereali; qualsiasi legislazione del genere deve tuttavia risultare compatibile con il predetto regolamento. In generale, spetta esclusivamente alla Commissione delle Comunità europee accertare la suddetta compatibilità. Nella misura, tuttavia, in cui un simile requisito vieta agli Stati membri di imporre, in relazione a prodotti per i quali esistono prezzi d'intervento, prezzi massimi inferiori ai prezzi d'intervento, il regolamento attribuisce ai singoli diritti soggettivi che i giudici nazionali devono tutelare.

2. Il regolamento CEE del Consiglio n. 136/66 non ha privato gli Stati membri di ogni potere di legiferare in materia di prezzi della farina estratta dai semi oleosi; qualsiasi legislazione del genere deve tuttavia risultare compatibile col predetto regolamento. Spetta esclusivamente alla Commissione delle Comunità europee accertare la suddetta compatibilità.

3. Il principio della libera circolazione delle merci nell'ambito del mercato comune, pur essendo uno dei principi fondamentali della Comunità, non attribuisce di per sé ai singoli diritti soggettivi che i giudici nazionali devono tutelare. L'art. 5 del trattato CEE, imponendo agli Stati membri di adottare tutti i provvedimenti necessari per assicurare la realizzazione degli obblighi derivanti dal trattato e di astenersi da qualsiasi provvedimento che possa mettere in pericolo il raggiungimento dei suoi obiettivi, impone agli Stati membri un obbligo di carattere generale, la cui precisa portata dipende in ogni singolo caso dalla specifica norma di diritto comunitario da applicarsi alla fattispecie considerata.

4. Il divieto di discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità contenuto nell'art. 40, n. 3, del trattato CEE non si può considerare violato per il semplice fatto che uno Stato membro adotta, in relazione ad un prodotto rientrante in un'organizzazione comune di mercato, una legislazione di controllo dei prezzi che si applica soltanto alle vendite sul mercato

nazionale e vincola soltanto le imprese di grandi dimensioni operanti in tale Stato.

5. L'adozione da parte di uno Stato membro di norme che vietano ai commercianti di aumentare, senza l'autorizzazione del ministero, i prezzi da essi praticati ad una certa data, non corrisponde all'adozione di provvedimenti d'effetto equivalente a restrizioni quantitative sulle importazioni dei prodotti interessati, a meno che le predette norme non operino, nel loro tenore letterale o nella loro applicazione pratica, una discriminazione nei confronti delle importazioni.