Nel procedimento 31-74,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal pretore di Roma, 8ª sezione penale, nel procedimento dinanzi ad esso pendente a carico di

FILIPPO GALLI,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 2, 3, 5, 2° comma, 30, 39, n. 1, e 40, n. 3, del trattato CEE, nonché dei regolamenti (CEE) del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120 (GU n. 117, del 19. 6. 1967, pag. 2269) e 22 settembre 1966, n. 136 (GU n. 172, del 30. 9. 1966, pag. 3025),

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; J. Mertens de Wilmars (relatore) e Mackenzie Stuart, presidenti di Sezione; A. M. Donner, R. Monaco, P. Pescatore e H. Kutscher, giudici;

avvocato generale: J. P. Warner,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Il provvedimento di rinvio e le osservazioni scritte presentate in forza dell'art. 20 dello statuto della Corte CEE si possono riassumere come segue:

I — I fatti e il procedimento

Nel luglio 1973, il governo italiano adottava un certo numero di provvedimenti intesi a disciplinare i prezzi interni, fra i quali il decreto-legge 24 luglio 1973 n. 425 (Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 189, del 24. 7. 1973, pag. 5324), che fa obbligo alle imprese di grandi dimensioni di depositare i listini dei prezzi dei beni da esse prodotti e distribuiti e le relative variazioni, e il decreto-legge n. 427, recante la stessa data (Gazzetta ufficiale n. 189, del 24. 7. 1973, pag. 5235), che fissa prezzi massimi per i beni di largo consumo.

Il Galli, che esercita fra l'altro il commercio dei cereali e delle farine di estrazione dai semi oleosi, è imputato di aver

violato, in relazione a questi due prodotti, il primo dei suddetti decreti.

A sua difesa, egli sostiene che la disciplina dei prezzi instaurata in Italia non si applica nella fattispecie, non solo per il fatto che detti prodotti sono soggetti ad una disciplina comunitaria in materia di prezzi e, in tal caso, il decreto n. 425 esclude esso stesso la propria applicazione (il che costituisce un problema di diritto interno), ma anche perché una disciplina nazionale dei prezzi dei prodotti agricoli è incompatibile col trattato ed in ispecie coi regolamenti relativi alla organizzazione comune dei mercati agricoli, almeno per quanto riguarda i prodotti sottoposti alle organizzazioni esistenti.

I prodotti di cui è causa sono sottoposti, rispettivamente, al regolamento del Consiglio n. 120/67, relativo all'organizzazione comune del mercato dei cereali, ed al regolamento del Consiglio n. 136/66, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi. Il primo di questi regolamenti istituisce, in materia di prezzi, un regime comunitario di tipo classico (prezzo indicativo, prezzo d'entrata, prezzo d'intervento). Il secondo applica questo sistema soltanto all'olio d'oliva; per gli altri oli vegetali, per i semi oleosi e per le farine d'estrazione, esso prevede semplicemente l'applicazione della tariffa doganale comune (art. 2 del regolamento n. 136/66), ammettendo tuttavia in taluni casi l'eventuale riscossione d'importi compensativi.

Il pretore di Roma, reputando necessaria l'interpretazione di alcune norme di diritto comunitario, ha sottoposto a questa Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«In relazione agli artt. 3, lett. d), 5, comma secondo, 39, lett. c), d), e), 40, n. 3, del trattato di Roma 25. 3. 1957, se

a) la potestà legislativa per la disciplina dei prezzi dei prodotti agricoli (con riguardo ai cereali e farine di estrazione dai semi oleosi) sia stata attribuita in via esclusiva alla competenza della Comunità economica europea;

b) con riferimento ai cereali e le farine di estrazione dai semi oleosi, la predetta disciplina del prezzo sia stata attuata rispettivamente a mezzo del regolamento 120/67 CEE e del regolamento 136/67 CEE;

c) i meccanismi di protezione e stabilizzazione del mercato unico nel settore dei cereali e delle farine di estrazione dai semi oleosi nonchè la fissazione dei prezzi posta in essere con i predetti regolamenti, hanno mirato a creare e a salvaguardare per i prodotti in questione un regime unico di prezzi in tutta la Comunità;

d) in conseguenza di quanto sopra sia vietato agli Stati membri della CEE al riguardo di cereali e delle farine di estrazione oleosa di adottare normative nazionali che possano anche parzialmente sostituire, derogare o abrogare le esistenti normative della CEE sugli stessi prodotti per quanto riguardo il regime e la disciplina dei prezzi;

e) 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, tutelabili in caso di violazione anche da parte degli Stati membri, davanti ai giudici nazionali a mente dell'art. 5 del trattato;

f) se alla stregua dell'art. 40 par. 3° comma 2° del trattato di Roma in relazione all'art. 5 ed alle disposizioni di legge del regolamento 120/67 per i cereali e 136/66 per le materie grasse possa essere consentito ad uno Stato membro di:

1. imporre obbligatoriamente ai soli operatori dello Stato considerato di vendere i loro prodotti ad un prezzo bloccato soltanto per le cessioni effettuate nel territorio dello Stato, mentre i prezzi per i

prodotti esportati verso gli altri paesi della CEE restano liberi;

2. lasciare liberi gli esportatori degli altri Stati membri di esportare i loro prodotti nel territorio dello Stato dove sono bloccati i prezzi, senza porre limitazioni di sorta per i prezzi di tali prodotti;
3. imporre per i suddetti prodotti agricoli l'osservanza dei prezzi bloccati, il divieto di vendita a prezzi non espressamente autorizzati, l'obbligo di depositare ed osservare listini di prezzi di vendita legati a periodi di tempo prestabiliti soltanto ed esclusivamente a carico di operatori che abbiano avuto nel primo semestre dell'anno 1973 un volume di affari superiore a Lit. 5 miliardi;
4. se l'imposizione di predetti obblighi di vendite a prezzi bloccati non costituisca violazione dell'articolo 30 del citato trattato in quanto tali obblighi potrebbero essere misure di effetto equivalente a restrizione quantitativa delle importazioni.»

L'ordinanza di rinvio 26 aprile 1974 è pervenuta in cancelleria il 13 maggio 1974.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di non procedere ad istruttoria.

In forza dell'art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte, hanno presentato osservazioni scritte la Commissione delle Comunità europee, il Galli e il governo della Repubblica italiana.

II — Le osservazioni presentate in forza dell'art, 20 del protocollo sullo statuto CEE della Corte

A — *Osservazioni della Commissione*

La Commissione dichiara di voler esporre il proprio punto di vista in merito ai quesiti sottoposti alla Corte, pur osservando che taluni di essi suscitano perplessità in quanto non sembrano rilevanti ai fini della decisione che dovrà essere adottata dal giudice nazionale.

Per quanto riguarda i cereali, non vi sarebbe alcun bisogno di esaminare la legislazione comunitaria vigente in materia, dal momento che questa non ha mai avuto ad oggetto la pubblicità dei prezzi né la corrispondenza tra i prezzi dichiarati e quelli effettivamente praticati.

Per le farine di estrazione, sarebbe possibile affermare che il regolamento n. 136/66, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi, non istituisce alcun regime comunitario di prezzi, e quindi la sua interpretazione non è necessaria.

Prima di prendere in esame i singoli quesiti, la Commissione svolge alcune considerazioni preliminari su: a) la situazione congiunturale in Italia nel luglio 1973; b) la disciplina dei prezzi negli Stati membri della CEE; c) i metodi di fissazione dei prezzi nelle organizzazioni comuni di mercato.

Sul punto a)

Nel luglio 1973, la situazione italiana era caratterizzata fra l'altro da una spinta dei prezzi che giustificava, come era stato sottolineato dalla Commissione in una comunicazione al Consiglio (COM (73) 1030, del 20 giugno 1973) «l'intensificazione della vigilanza sui prezzi e l'obbligo di indicare i prezzi di vendita al pubblico, nonché la razionalizzazione dei circuiti commerciali». I provvedimenti italiani si inserivano quindi nel contesto delle misure raccomandate dal Consiglio nelle risoluzioni 5 dicembre 1972, sulle azioni da svolgere contro l'inflazione (GU n. C 133, del 23. 12. 1972, pag. 12), 14 settembre 1973, su talune misure antiinflazionistiche complementari (GU n. C 75, del 19. 9. 1973, pag. 1) e 17 dicembre 1973, relativa alla lotta contro l'aumento dei prezzi ed il mantenimento di un elevato livello di occupazione nella Comunità (GU n. L 116, del 29. 12. 1973, pag. 22).

Sul punto b)

In merito alla disciplina dei prezzi negli Stati membri della CEE, la Commissione osserva che una siffatta disciplina esiste in tutti questi Stati, e che l'eccezione d'incompatibilità con la normativa comunitaria è stata sempre respinta dai giudici nazionali, senza che essi facessero mai ricorso al procedimento previsto dall'art. 177 del trattato.

Sul punto c)

Quanto alle organizzazioni comuni di mercato, la Commissione ricorda che per i cereali l'organizzazione esistente offre ai produttori una garanzia massima, fondata su determinati prezzi di base, e precisamente un prezzo indicativo, un prezzo d'entrata ed un prezzo d'intervento, nonché su un sistema di prelievi all'importazione e di restituzioni all'esportazione.

Per i grassi, l'organizzazione comune istituita col regolamento n. 136/66/CEE, comprende tre gruppi distinti di prodotti:

— le sostanze grasse in generale, per le quali non esiste alcun regime di prezzi ed alle quali si applica semplicemente la tariffa doganale comune;

— l'olio d'oliva, per il quale è prevista una garanzia di prezzo per i produttori;

— i semi e frutti oleosi, per i quali sono previsti un prezzo indicativo ed un prezzo d'intervento di base, entrambi fissati nella fase del commercio all'ingrosso.

Le farine di estrazione, prodotto in questione nella causa principale, rientrano nella prima categoria.

Passando all'esame delle questioni sottoposte alla Corte dal giudice italiano, la Commissione prende in considerazione anzitutto quella sub e), relativa all'efficacia diretta del principio della libera circolazione delle merci, per trattare poi la questione del se la disciplina dei prezzi dei prodotto agricoli rientri nella competenza esclusiva della Comunità, e degli eventuali limiti — in caso di soluzione negativa — della competenza degli Stati membri (questioni sub a), b), c) e d). Segue poi l'esame della questione sub f).

1. *Sull'efficacia diretta del principio della libera circolazione delle merci (questione e)*

La Commissione ritiene che il principio della libera circolazione delle merci, nonché gli altri principi enunciati agli artt. 2, 3 f) e 5 del trattato, benché costituiscano senza dubbio elementi fondamentali dell'ordinamento giuridico comunitario, non sono tuttavia, di per sé, direttamente efficaci, nel senso che attribuiscano ai singoli diritti soggettivi che i giudici nazionali siano tenuti a tutelare.

Essa propone che la questione venga risolta nel senso che il principio della libera circolazione delle merci all'interno del mercato comune non fa sorgere in quanto tale (cioè a prescindere dal collegamento con le disposizioni speciali destinate alla sua attuazione), in capo ai singoli, diritti soggettivi che i giudici nazionali debbano tutelare.

2. *Sul problema della competenza degli Stati membri in materia di disciplina dei prezzi (questioni a), b), c) e d)*

Secondo la Commissione, il problema sorge unicamente per i prezzi dei prodotti agricoli sottoposti ad un'organizzazione di mercato che implichi la fissazione di prezzi. Fra questi prodotti rientrano, nella fattispecie, i cereali posti in commercio dall'imputato, ma non le farine d'estrazione.

Punto di partenza, per la soluzione del problema, è che la realizzazione di una politica agricola comune toglie agli Stati membri, per l'intera sfera in cui trova applicazione l'ordinamento giuridico comunitario, la competenza ad adottare norme sia pure soltanto riproduttive delle norme comunitarie e. a maggior ragione, in deroga a queste ultime.

D'altra parte, lo scopo di un'organizzazione di mercato in cui sia previsto un

regime di prezzi è quello di ottenere la formazione di un prezzo effettivo di mercato non inferiore, né superiore al prezzo indicativo.

Ciò premesso va in primo luogo constatato che i prezzi massimi imposti dalla legislazione italiana sono qualcosa di ben diverso dai prezzi comunitari, mentre, d'altra parte, non esiste nella normativa comunitaria alcun divieto espresso, imposto agli Stati membri, di stabilire dei prezzi massimi. In queste condizioni si deve concludere, secondo la Commissione, che l'azione degli Stati membri sarebbe in contrasto col trattato, qualora pregiudichi, intralci o renda più difficile il buon funzionamento dell'organizzazione di mercato. Altrimenti essa sarebbe lecita. La fissazione di un prezzo massimo inferiore al prezzo d'intervento sarebbe, ad esempio, certamente vietata, come lo sarebbe, probabilmente, anche la fissazione di un prezzo massimo inferiore al prezzo indicativo. Va tenuto conto, inoltre, del fatto che i prezzi comunitari — per i cereali — si riferiscono alla fase del commercio all'ingrosso, mentre i prezzi massimi interni — in particolare per quanto riguarda l'Italia — sono quelli di una qualsiasi fase del circuito commerciale. È possibile, tuttavia, che un prezzo massimo imposto per una determinata fase impedisca il raggiungimento del livello di prezzo garantito dal diritto comunitario in una fase anteriore. Volendo risolvere la questione, la Corte non potrebbe andare oltre l'enunciazione del criterio generale proposto dalla Commissione, criterio che solo il giudice di rinvio potrebbe applicare al caso concreto.

3. *Sugli eventuali limiti della suddetta competenza*

Qualora l'applicazione del criterio di cui sopra porti a concludere che, in una fattispecie concreta, gli Stati membri hanno conservato la facoltà di fissare i prezzi massimi dei prodotti agricoli, occorre vedere se tale facoltà non trovi altri limiti nel diritto comunitario, come pure se l'imposizione di prezzi massimi non possa essere qualificata come una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione, e costituire quindi violazione dell'art. 30 del trattato.

In linea di principio, secondo la Commissione, la soluzione dev'essere negativa: trattandosi di un vincolo imposto indistintamente ai prodotti nazionali ed a quelli importati i prezzi massimi vanno considerati alla stessa stregua delle numerose normative nazionali vigenti nel settore del commercio, normative compatibili con la libera circolazione delle merci, anche se possono creare difficoltà negli scambi. Il caso sarebbe tuttavia diverso, se la disciplina nazionale dei prezzi fosse articolata in modo da fare ostacolo alle importazioni, senza che ne risenta invece la vendita dei prodotti nazionali: ad esempio, qualora venga fissato un prezzo massimo che non tenga conto delle spese inerenti all'importazione o dei margini di profitto eventualmente diversi per i prodotti importati e per i prodotti indigeni.

In proposito, la Commissione richiama gli artt. 2, n. 3, lett. d) ed e) della direttiva 70/50/CEE. Si dovrebbe pure tener conto del fatto che una disciplina interna dei prezzi, la quale non abbia, in un dato momento, effetti restrittivi sugli scambi, potrebbe averne in seguito ad una modifica della situazione del mercato.

La Commissione propone di risolvere come segue le questioni sub a), b), c) e d):

«Il prezzo indicativo, il prezzo di intervento ed il prezzo di entrata, per quanto riguarda i cereali sono stati fissati con il reg. n. 120/67/CEE. Nessun prezzo comune è stato invece fissato per le farine di estrazione di cui al reg. n. 136/66/CEE. La fissazione da parte del Consiglio di prezzi comuni dei prodotti agricoli nel quadro della politica agricola comune ha come conseguenza che gli Stati membri non hanno più facoltà di fissare, in forma autonoma, prezzi aventi funzione o effetti analoghi a quelli dei prezzi comuni, diversi da questi ultimi.

Non è vietato agli Stati membri di fissare dei prezzi massimi per i prodotti soggetti

ad organizzazione comune di mercato sempreché gli stessi non costituiscano un ostacolo all'effettiva realizzazione sul mercato del prezzo indicativo, qualora esista.

Gli Stati membri non possono inoltre stabilire prezzi massimi nella misura in cui gli stessi, pur essendo formalmente applicabili indistintamente ai prodotti provenienti dagli altri Stati membri ed ai prodotti nazionali, siano suscettibili di rendere più difficile la vendita di prodotti importati dagli altri Stati membri rispetto a quella dei prodotti nazionali».

4. Sulle modalità della disciplina interna dei prezzi (questione f)

La Commissione osserva che, se si ritiene che gli Stati membri possano ancora disciplinare i prezzi dei prodotti agricoli, i quesiti formulati sub f) sono privi di oggetto. L'art. 40, n. 3, del trattato è inteso ad evitare che l'organizzazione comune dei mercati possa creare discriminazioni fra produttori o fra consumatori di prodotti agricoli. Tale norma non è quindi applicabile all'azione dello Stato che si collochi al di fuori della sfera propria dell'organizzazione comune di mercato.

È tuttavia logico che i provvedimenti di carattere congiunturale, i quali implichino un blocco dei prezzi abbiano esclusivamento lo scopo di raggiungere la stabilità sul mercato interno e non si applichino ai prodotti esportati. Inversamente, gli esportatori esteri non possono smerciare i loro prodotti in Italia se non tramite un importatore o un commerciante con sede in Italia, automaticamente soggetto agli obblighi sanciti dal decreto-legge n. 425.

Quanto alla distinzione fra grandi e piccole imprese, la loro rispettiva situazione non sarebbe confrontabile e quindi un trattamento diverso può essere giustificato.

La Commissione propone di dare alla questione sub f) la seguente soluzione:

«L'art. 40, par. 3, secondo comma, ha la funzione di evitare che le organizzazioni comuni di mercato siano configurate in modo da creare, nella Comunità, discriminazioni fra produttori o fra consumatori dei prodotti agricoli. Tale norma non si applica alle misure adottate dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri che rimangono estranei alle organizzazioni comuni di mercato».

B — Osservazioni del Galli

I — Osservazioni preliminari

Il Galli fa presente in primo luogo che le sue osservazioni vengono esposte in via subordinata, in quanto la causa pendente dinanzi al giudice nazionale va decisa, a suo avviso, in base al solo diritto interno, e precisamente in base all'art. 1, ultimo comma, del decreto-legge 24 luglio 1973, n. 425, il quale stabilisce che «non sono tenute al deposito (dei listini prezzi) le imprese commerciali che producono o distribuiscono esclusivamente beni i cui prezzi sono assoggettati ad altra disciplina». Le sue osservazioni valgono perciò solo per il caso che lo Stato italiano intendesse applicare il decreto-legge n. 425 anche ai settori agricoli sottoposti alla disciplina comunitaria.

II — Sulla illiceità di misure statali che comportino limiti alla libera formazione dei prezzi sui mercati agricoli (questioni sub a), b), c) e d)

Passando all'esame delle questioni sottoposte alla Corte dal pretore di Roma, il Galli mette anzitutto in rilievo l'illiceità dei provvedimenti statali che pongano limiti alla libera formazione dei prezzi sui mercati agricoli.

Dopo aver affermato che una disciplina vincolante dei prezzi è in contraddizione con le scelte politiche che il trattato CEE ha assunto a principi fondamentali del sistema, come risulterebbe fra l'altro dalle reiterate prese di posizione del Consiglio a proposito della lotta all'inflazione, il Galli sostiene che, nel settore agricolo, il blocco dei prezzi è incompatibile con i meccanismi di regolazione che costituiscono i pilastri portanti dell'intero sistema agricolo comunitario. In numerosi

atti della Commissione, emanati allo scopo di far fronte a perturbazioni del mercato, e che dovevano — ai sensi dell'art. 39 del trattato — conciliare diversi interessi, fra cui quello di garantire prezzi ragionevoli al consumo, la misura adottata è presentata (nei «considerando») come «la sola» disposta e consentita, con esclusione quindi di ogni blocco dei prezzi.

D'altra parte, la sola ed esclusiva competenza delle istituzioni comunitarie nei settori agricoli sottoposti ad «organizzazioni europee di mercato» risulterebbe dalla costante giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenze 30 gennaio 1974, causa 159-73, Hannoversche Zucker, Raccolta 1974, pag. 129; 12 dicembre 1973, causa 131-73, Grosoli, Raccolta 1973, pag. 1564), secondo cui le eventuali lacune nel sistema di un'organizzazione agricola non possono essere colmate dagli Stati membri (Hannoversche Zucker), dal momento che, con l'instaurazione di un'organizzazione comune di mercato, questi hanno perduto la loro competenza originaria (Grosoli).

Ancor più significativa sarebbe la sentenza 30 novembre 1972 (causa 18-72, Granaria c. Produktschap voor veevoeder, Raccolta 1972, pag. 1163), nella quale la Corte ha escluso che gli Stati membri «in mancanza di espresse disposizioni del diritto comunitario, possano adottare provvedimenti interni, atti a pregiudicare l'applicazione di questo diritto». L'affermazione di principio fatta in quell'occasione (trattandosi allora di stabilire se uno Stato membro fosse autorizzato ad esonerare una determinata importazione dal prelievo) sta certo ad indicare, secondo il Galli, che i congegni per determinare la formazione dei prezzi possono essere manovrati unicamente dalle istituzioni comunitarie. Gli Stati membri possono esercitare solo i poteri loro delegati da queste ultime.

Ora, se a norma dell'art. 40, n. 2, fra le misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi definiti dall'art. 39 sono comprese regolamentazioni dei prezzi, che esistono del resto in vari settori, nessuna disposizione dei regolamenti comunitari agricoli, e in particolare di quelli relativi al mercato dei cereali, autorizza gli Stati membri a dettare norme in materia di prezzi. La disciplina interna dei prezzi non può quindi estendersi al settore dei prodotti agricoli senza porsi in contrasto col diritto comunitario.

Né si può dire che, se gli Stati membri sono privati della manovra autonoma di certi strumenti di politica economica, diventi impossibile una rapida soluzione dei problemi congiunturali. Dalla sentenza 24 ottobre 1973 (causa 9-73, Schlüter c. Hauptzollamt Lörrach, Raccolta 1973, pag. 1137) si desume che le istituzioni comunitarie sono competenti in materia di politica congiunturale, sia nei settori già divenuti comuni, come quelli agricoli soggetti ad organizzazione di mercato (interventi fondati sull'art. 40, n. 3), sia nei settori non ancora unificati (interventi fondati sull'art. 103 del trattato). Ora, nei settori comuni, questa competenza è esclusiva. Ad esempio, nel mercato unico agricolo è esclusa la possibilità di applicare gli artt. 108 e 109 che ammettono interventi alternativi, salvo espressa autorizzazione delle istituzioni comunitarie.

Con ciò non è detto che nel settore agricolo possano essere adottati solo provvedimenti generali validi per tutti gli Stati membri. La possibilità di ricorso all' art. 103 e la prassi stabilitasi in materia indicano che i provvedimenti congiunturali possono riguardare un solo Stato membro; a questa competenza delle istituzioni si sarebbe potuto quindi ricorrere per risolvere i problemi specifici della congiuntura, collegati, in Italia, ad una situazione di penuria e di inflazione, ed alla conseguente particolare lievitazione dei prezzi.

La carenza di potestà normativa degli Stati membri nei settori agricoli sarebbe stata espressamente riconosciuta dalla Commissione, nella decisione n. 74/287/CEE (GU n. L 152, dell'8 giugno 1974), la quale, pur autorizzando la Repubblica italiana ad applicare restrizioni valutarie

sulle importazioni, sottolinea che il tentativo di trovare soluzioni comuni «non può comunque pregiudicare il diritto della Commissione di adottare, al momento opportuno, le decisioni che rientrino nell'ambito delle proprie competenze». Perciò i provvedimenti nazionali che interessano i settori agricoli sottoposti ad organizzazione comune di mercato, qualora non si limitino a dare attuazione alle norme comunitarie all'uopo emanate, abbisognano in ogni caso dell' autorizzazione delle istituzioni.

Secondo il Galli, prima che venisse introdotta la normativa agricola europea, gl'interventi nazionali sui prezzi si sono sempre situati al livello dei prezzi al consumo, e non hanno mai riguardato i prezzi alla produzione. Con l'adottare, in materia agricola, una minuziosa normativa comunitaria che rifiuta il principio dei prezzi bloccati, si è esclusa la possibilità di modificare tale orientamento. Inoltre, questa normativa ha creato, a tutti i livelli, una «coscienza comunitaria», per cui sembra normale che gli interventi normativi nei settori agricoli debbano essere decisi solo ed esclusivamente dalle istituzioni della Comunità. È questo, del resto, l'indirizzo generalmente seguito dalla giurisprudenza italiana, fra l'altro nell'interpretazione del decreto-legge n. 425.

Secondo questa giurisprudenza, nell'ipotesi in cui le autorità italiane si valessero del loro potere discrezionale, sia pure in via temporanea e nel rispetto dei limiti di prezzo fissati dagli organi comunitari, si avrebbe una violazione della normativa comunitaria, in quanto un intervento del genere tenderebbe ad una modifica di prezzi sulla cui formazione già incidono le norme comunitarie.

III — Sulla violazione del principio della libera circolazione delle merci e del divieto di discriminazione (questione f), 1, 2, 3 e 4)

Il Galli prende poi in esame la questione relativa al contenuto discriminatorio della legislazione italiana in materia di prezzi, risultante dal fatto che l'obbligo di depositare i listini e il blocco dei prezzi valgono solo per le imprese aventi un giro d'affari semestrale di oltre 5 miliardi di lire.

Occorrerebbe anzitutto domandarsi se il diritto comunitario contenga, al riguardo, norme direttamente efficaci, che vietino discriminazioni del genere. La risposta si trova nella giurisprudenza della Corte, e precisamente nella sentenza 21 marzo 1972 (causa 82-71, SAIL, Raccolta 1972, pag. 119), nella quale si affermava che, qualora il mercato avesse «costituito oggetto di un'organizzazione definitiva, benché sotto certi aspetti incompleta», andava applicato l'art. 40, n. 3, secondo comma, del trattato, nel senso di escludere qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità. Ciò significa che il divieto di discriminazioni ha efficacia diretta, a fortiori qualora si tratti, come nel caso dei cereali, di un settore sottoposto ad un'organizzazione di mercato particolarmente progredita.

Il Galli richiama le conclusioni dell'avvocato generale Trabucchi nella causa 2-73 (Geddo, Raccolta 1973, pag. 881), dalle quali risulta chiaramente che il principio generale della parità di trattamento e l'art. 40, n. 3, che ne costituisce una particolare applicazione, sono direttamente efficaci.

Come viene precisato nelle suddette conclusioni, «la constatazione dell'esistenza di una situazione di discriminazione è subordinata all'apprezzamento del carattere comparabile delle due situazioni diversamente trattate», Il raffronto non è difficile, qualora riguardi entità semplici come le «imprese». Certo, lo stesso diritto comunitario può effettuare distinzioni fra varie «imprese», per suoi fini particolari (art. 86); ma non si può riconoscere agli Stati membri il potere di assumere certi connotati specifici di determinate imprese per sottrarle al trattamento generale previsto dal diritto comunitario. Ciò è per l'appunto quanto ha fatto la Repubblica italiana, che ha «preso di mira» certe imprese, e cioè: a) quelle italia-

ne e, tra queste, b) quelle che presentano un giro d'affari semestrale superiore a 5 miliardi.

In proposito, il Galli sostiene che l'esigenza di instaurare una completa parità fra gli operatori comunitari implica il totale divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità, anche quando esse colpiscano i cittadini dello Stato che le pone in essere. Inoltre, la normativa comunitaria non autorizza in alcun modo distinzioni fondate sull'ordine di grandezza delle imprese.

Il diverso trattamento fatto alle imprese «prese di mira» dalla legislazione italiana si risolve in una situazione di svantaggio sul piano del commercio e della concorrenza. La brusca ascesa dei prezzi dei prodotti agricoli sul mercato internazionale, oltre i livelli raggiunti alla data del 28 giugno 1973, ha costretto le imprese sottoposte alla disciplina in questione, a vendere in perdita sul mercato interno, mentre altre imprese potevano vendere al prezzo liberamente formatosi sul mercato. Ciò sarebbe avvenuto per le imprese italiane «minori», e per le imprese comunitarie o «straniere».

Secondo il Galli, non avrebbe senso fissare prelievi agricoli e restituzioni comuni per tutti i paesi della Comunità europea allo scopo di porre tutti gli operatori comunitari sullo stesso piano di capacità competitiva, quando si permettesse ad uno Stato membro di obbligare alcune ditte a subire perdite rilevanti, a vantaggio di altri operatori dello stesso settore.

IV — Sulla violazione del divieto di adottare misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative (questione f) 4)

I regolamenti di base nei settori dei cereali e dei semi oleosi (art. 18 del regolamento del Consiglio 120/67, GU n. 117 del 19 giugno 1967, pag. 2269, e art. 3 del regolamento 136/66, GU n. 172 del 30 settembre 1966, pag. 3025) vietano, per le operazioni con i paesi terzi (oltre che per quelle coi paesi della CEE), non soltanto le tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali, ma anche le restrizioni quantitative e le misure d'effetto equivalente. Questo divieto ha efficacia diretta. Ora, i provvedimenti adottati col decreto-legge n. 425 costituiscono misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative. Col blocco dei prezzi, che escludeva ogni possibilità di profitto, detti provvedimenti provocavano un fermo dell'attività delle «grandi» imprese italiane, specialmente nel settore dell'importazione. Ora, va considerato che l'importazione di cereali in Italia dipende, per l'appunto, essenzialmente da imprese di «grandi» dimensioni. L'effetto immediato della cessazione di tale attività è anzi più ampio che non una semplice restrizione delle importazioni, in quanto l'eventuale sostituzione delle «grandi» imprese italiane con altri operatori non avrebbe potuto essere che lenta e graduale.

Il sistema di riferimento ai prezzi praticati in Italia alla data del 28 giugno 1973, senza che si tenga conto dell'incidenza dei prezzi mondiali sui prezzi dei prodotti importati, costituisce una violazione dell'art. 2, n. 3, lett. e), della direttiva della Commissione n. 70/50 (GU n. L 13, del 19 gennaio 1970), secondo cui rientrano fra le misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative i provvedimenti che «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». Poiché la svalutazione della lira implicava un aggravio di costi a carico degli operatori italiani, per quanto riguarda le importazioni, il blocco dei prezzi è inoltre in contrasto con l'art. 2, n. 3, lett. d), della direttiva 70/50, che qualifica misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative quelle che «rendano impossibile un'eventuale maggiorazione di prezzo del prodotto importato, corrispondente alle spese ed agli oneri aggiuntivi inerenti all'importazione».

V — Sulla rilevanza del diritto comunitario nel processo penale interno

Esaminando il problema del se e in qual misura il giudice penale nazionale debba

tener conto del diritto comunitario, il Galli distingue tre categorie di norme comunitarie:

— quelle che si rivolgono unicamente agli Stati membri e alle istituzioni della Comunità, facendo sorgere solo in capo loro diritti e obblighi;

— quelle che attribuiscono ai singoli diritti e obblighi che il giudice nazionale deve tutelare;

— quelle che hanno portata generale (in quanto non si dirigono unicamente alle istituzioni comunitarie o agli Stati membri), ma il cui contenuto precettivo non è puntualizzato in termini sufficientemente chiari e precisi, tali da renderne possibile l'applicazione immediata.

Secondo il Galli, il giudice penale dovrà in ogni caso tener conto delle norme che fanno sorgere diritti soggettivi. Sarebbe tuttavia auspicabile che detto giudice tenesse conto anche di quelle che appartengono alla prima categoria, al fine di dichiarare la non punibilità dell'azione illecita (ancora illecita per il diritto interno che non si è adeguato alla norma comunitaria). Sarebbe, infine, non solo giusto, ma estremamente opportuno che il giudice tenesse conto delle norme appartenenti alla terza categoria, di guisa che, in ragione di una graduale e sempre più penetrante realizzazione dei principi espressi in queste norme, venga riconosciuto che questi, prima ancora di raggiungere lo stadio dell'efficacia immediata, vanno «presi in considerazione», almeno nel processo penale.

Proseguendo nell'indagine, il Galli si chiede in che misura l'ordinamento interno italiano possa tener conto di questa vocazione delle norme comunitarie, e sostiene che gli artt. 51 e 59 del codice penale, i quali attribuiscono rilevanza, ai fini della non punibilità, a norme extrapenali, devono applicarsi anche per quanto riguarda le norme comunitarie. Questo valore di «scriminante», è stato riconosciuto anche a norme dalle quali non sorgono dei diritti soggettivi, ed a norme di portata generale, la cui formulazione incerta ha dato luogo a divergenti interpretazioni. Secondo il Galli, la norma comunitaria ha dunque un largo campo di rilevanza, che va oltre quello della sua «applicazione» da parte del giudice. Per tenerne conto, la Corte dovrebbe precisare gli effetti «secondari» del diritto comunitario nel diritto interno, in modo che il giudice penale non possa nutrire dubbi sulla necessità di prenderli in considerazione.

C — Osservazioni del governo italiano

1. Sulla questione del se, in linea di principio, l'esistenza di una organizzazione comune di mercato escluda la possibilità di interventi normativi nazionali nello stesso settore, il governo italiano sostiene che interventi del genere devono considerarsi consentiti quando si pongano come misure che agevolano e facilitano l'esistenza dell'organizzazione comune di mercato, ovvero eliminano gli ostacoli che potrebbero comprometterne lo sviluppo. Ad esempio, si sono sempre ritenute consentite le normative nazionali in materia di controllo amministrativo dei prezzi, dal momento ch'esse si situano su un piano di cooperazione e contribuiscono al raggiungimento delle finalità della politica agricola comune, stabilite nell'art. 39 del trattato di Roma.

D'altra parte, le organizzazioni comuni di mercato esistenti mirano ad attuare una politica agricola comune ai sensi dell'art. 39 del trattato e portano alla fissazione di prezzi indicativi, e non d'imperio. La previsione dei vari tipi di prezzi contemplati nei regolamenti che istituiscono le organizzazioni dei mercati agricoli (prezzo d'intervento, prezzo minimo garantito, prezzo d'entrata, ...) ha lo scopo di evitare che i prezzi nella Comunità scendano al di sotto del prezzo d'intervento. Si deve quindi ammettere la possibilità di un controllo amministrativo nazionale, con fissazione di un limite massimo dei prezzi di vendita per la migliore tutela dei consumatori e in piena

armonia con le finalità della politica comune stabilite nell'art. 39 del trattato.

La normativa italiana di cui è causa si giustifica, secondo il governo italiano, con la necessità di un'azione di contenimento dei prezzi dei prodotti di largo consumo, in attesa di agire con più specifici e diretti interventi sul meccanismo di formazione dei prezzi. Il provvedimento inteso a stabilizzare i prezzi indicati nei listini delle imprese produttrici e distributrici di maggiori dimensioni rispondeva a questa esigenza, mettendo a concorso l'elevata influenza che queste imprese esercitano sul mercato, la loro capacità di orientare il mercato stesso e di assorbire le spinte e le tensioni del breve periodo.

Il provvedimento non implicava una determinazione amministrativa dei prezzi, bensì la temporanea stabilizzazione di un listino liberamente adottato dall'impresa in relazione alla propria valutazione delle condizioni attuali e della prospettiva a breve termine del mercato. D'altra parte, la variazione dei prezzi non era stata resa impossibile, essendo semplicemente subordinata all'approvazione delle competenti autorità. Inoltre, si trattava di un sistema transitorio, la sua efficacia nel tempo essendo limitata (dal 24 luglio 1973 al 30 giugno 1974).

Dato il suo scopo di stabilizzazione dei prezzi, e in special modo di quelli di taluni prodotti agricoli di larghissimo consumo, per contrastare manovre puramente speculative, la normativa in questione non solo non appare incompatibile con le norme comunitarie richiamate nell'ordinanza di rinvio, ma anzi si colloca su un piano autonomo, per tendere alla medesima finalità cui è indirizzata la politica agricola comune, e cioè la stabilizzazione dei mercati, la sicurezza degli approvvigionamenti e la garanzia di prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.

Queste considerazioni portano il governo italiano a concludere che le norme comunitarie richiamate dal pretore di Roma vanno interpretate nel senso che gli Stati membri sono autorizzati ad adottare provvedimenti del genere di quelli contenuti nel decreto-legge italiano n. 425.

2. Quanto allo specifico contenuto delle questioni formulate dal pretore di Roma nell'ordinanza di rinvio, il governo italiano ritiene che, nel risolvere i primi tre quesiti (sub a, b, c), la Corte dovrebbe precisare che, mentre, senza dubbio, nei settori in cui è stata istituita un'organizzazione comune di mercato, spetta agli organi comunitari di stabilire il regime di prezzi contemplato dai relativi regolamenti, ciò non esclude peraltro una disciplina nazionale dei prezzi al consumo, che stabilisca un limite massimo ai prezzi di vendita.

Lo stesso vale per quanto riguarda il quarto quesito (sub d), la cui formulazione appare al governo italiano alquanto generica e priva d'importanza rispetto alla questione di fondo che dovrà essere decisa dal giudice penale italiano.

Sul quinto quesito (sub e), il governo italiano non ha speciali osservazioni da prospettare.

Per quanto riguarda il sesto quesito (sub f), esso osserva, sotto il profilo della discriminazione che la delimitazione dei destinatari col provvedimento di cui trattasi, cioè le imprese con fatturato annuo superiore a 10 miliardi di lire, avviene secondo un criterio di assoluta obiettività e in base ad un dato economico funzionalmente collegato con le finalità del provvedimento stesso, che coincidono con quelle della politica comunitaria.

D'altra parte, il provvedimento non comporta, neppure di riflesso, alcuna restrizione quantitativa delle importazioni, specialmente ove si tenga conto del fatto che i prezzi di mercato in Italia, per i prodotti di cui trattasi, all'epoca dell'emanazione del provvedimento, erano più elevati di quelli fissati in sede comunitaria.

In quanto azione di contenimento e di coordinamento, intesa ad assicurare

l'equilibrio dell'economia nazionale ed avente l'effetto di contribuire a far sì che il livello dei prezzi in Italia non si discostasse notevolmente dal prezzo indicativo fissato dagli organi comunitari, l'intervento deciso dalle autorità italiane non solo non sarebbe in contrasto con i poteri spettanti alla Comunità, ma si inquadrerebbe anzi in quella forma di cooperazione e di collaborazione comunitaria cui gli Stati membri sono tenuti, in forza di specifiche disposizioni del trattato.

III — La fase orale del procedimento

1. Il Galli, con gli avvocati prof. M. S. Giannini, F. Capelli e prof. G. M. Ubertazzi, il governo italiano, rappresentato dal sig. G. Zagari, e la Commissione, rappresentata dal sig. C. Maestripieri, hanno svolto osservazioni orali alle udienze del 10 e del 22 ottobre 1974.

2. L'avvocato generale ha presentato le proprie conclusioni all'udienza del 19 novembre 1974.

In diritto

1 Con ordinanza 26 aprile 1974, pervenuta in cancelleria il 13 maggio 1974, il pretore di Roma ha sottoposto alla Corte di giustizia, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, alcune questioni concernenti l'interpretazione degli artt. 2, 3, 5, 2° comma, 30, 39, n. 1, e 40, n. 3, del suddetto trattato, nonché del regolamento del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU, pag. 2269) e del regolamento del Consiglio 22 settembre 1966, n. 136, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi (GU, pag. 3025).

2 Le questioni sono state sollevate nel corso d'un procedimento penale a carico d'un commerciante imputato d'aver violato, nella vendita di cereali e di farine estratte da semi oleosi, il decreto-legge italiano 24 luglio 1973 n. 425 (Gazzetta ufficiale 24. 7. 1973, n. 189) sulla disciplina dei prezzi delle merci prodotte e distribuite da imprese di grandi dimensioni.

3 Il suddetto decreto obbligava le imprese produttrici o distributrici di merci vendute a peso, misura o quantità, il cui fatturato avesse superato nel primo semestre del 1973 i 5 miliardi di lire, a depositare un listino dei prezzi, le cui modifiche non potevano aver effetto se non 60 giorni dopo la loro notificazione alle autorità competenti e salvo opposizione di queste ultime nel predetto termine.

4 Il giudice nazionale ha accertato che i prodotti venduti in violazione del predetto decreto-legge sono dei cereali, cui si applica il regolamento n. 120/67, e delle farine estratte da semi oleosi, alle quali si applica il regolamento n. 136/66. Egli si è rivolto alla Corte per avere dei chiarimenti che gli permettano di stabilire se il decreto-legge n. 425, nella parte in cui si occupa dei citati prodotti, sia in contrasto col trattato e coi regolamenti n. 120/67 e n. 136/66.

5 Con le quattro prime questioni (a, b, c e d), concernenti il regime dei prezzi nella sfera d'applicazione dei regolamenti n. 120/67 e n. 136/66, si chiede, in sostanza, se ed in quale misura il regime comunitario dei prezzi adottato per un'organizzazione comune di mercato escluda eventualmente una disciplina nazionale dei prezzi.

6 Nello stesso ordine d'idee e con riferimento agli artt. 2, 3 e 5 del trattato si chiede poi se il principio della libera circolazione delle merci all'interno del mercato comune ed il divieto di isolare i mercati nazionali, frapponendo ostacoli alla realizzazione d'un mercato unico, siano principi generali dell'ordinamento comunitario tali da creare in capo ai singoli diritti soggettivi che i giudici nazionali devono tutelare contro eventuali violazioni da parte degli Stati membri (questione e).

7 Una questione analoga è sollevata in relazione all'art. 30 del trattato, che vieta le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura d'effetto equivalente (questione f, n. 4).

8 Il regolamento n. 120/67 sui cereali, emanato nell'ambito della politica agricola comune, intende creare un'organizzazione comune di mercato ai sensi dell'art. 40 del trattato CEE. Tale organizzazione, come ripetutamente sottolineato nella motivazione del regolamento stesso, deve servire a realizzare nel settore dei cereali un «mercato unico» comunitario, sottoposto ad una gestione comune.

9 Per giungere all'unità del mercato il regolamento di cui sopra ha istituito un sistema di norme e di competenze, ivi compresa un'organizzazione di massima capace di far fronte a tutte le situazioni prevedibili.

10 Un elemento fondamentale di detto sistema è il «regime dei prezzi» contemplato dall'art. 1 del regolamento e di cui l'art. 2, n. 3, prevede l'applicazione nelle fasi della produzione e del commercio all'ingrosso.

11 Il regime dei prezzi si propone di conseguire una completa liberalizzazione degli scambi nell'ambito della Comunità e di regolare in conformità gli scambi extracomunitari, il tutto alla luce degli obiettivi cui s'ispira la politica agricola comune.

12 La libertà degli scambi intracomunitari risulta garantita dal regolamento mediante un complesso di norme volte ad eliminare sia gli ostacoli alla libera circolazione, sia tutte le distorsioni nel commercio intracomunitario originate da interventi sul mercato degli Stati membri, in forme non previste dal regolamento stesso.

13 Il predetto obiettivo è sottolineato nel 15° considerando della motivazione, ove è detto che «l'attuazione di un mercato unico nel settore dei cereali implica l'abolizione, alle frontiere interne della Comunità, di tutti gli ostacoli posti alla libera circolazione delle merci considerate», e nel 16°, ove è detto che «l'attuazione di un mercato unico basato su un sistema di prezzi comuni sarebbe compromessa dalla concessione di determinati aiuti».

14 Le disposizioni necessarie per il conseguimento del fine ora ricordato si trovano negli artt. 21 e 22 del regolamento, che danno esecuzione, nel settore di mercato in esame, agli artt. 2, 3 (in particolare lettere a, d ed f), 9 e 30 del trattato, norme volte a creare un mercato unico mediante l'eliminazione di qualsiasi ostacolo alla libera circolazione delle merci.

15 Il sistema sopra illustrato esclude qualsiasi disciplina nazionale che pregiudichi, in forma diretta o indiretta, attuale o potenziale, il commercio intracomunitario. Di conseguenza, per quanto attiene più in particolare al regime dei prezzi, risulta incompatibile col regolamento qualsiasi normativa nazionale che produca distorsioni nel processo di formazione dei prezzi quale si svolge nell'ambito della disciplina comunitaria del settore.

16 Oltre alle disposizioni materiali concernenti il funzionamento dell'organizzazione comune di mercato nel settore considerato, il regolamento n. 120/67 comporta un'organizzazione di massima ideata in maniera tale da permettere alla Comunità ed agli Stati membri di fronteggiare qualsiasi perturbazione.

17 In proposito è opportuno, anzitutto, sottolineare che la fornitura ai consumatori di prodotti agricoli a prezzi ragionevoli è uno degli obiettivi enunciati dall'art. 39, n. 1, del trattato.

18 Gli artt. 19 e 20 del regolamento si sono pertanto riferiti specificamente ad ipotesi di perturbazione, autorizzando il Consiglio ad adottare tutti i provvedimenti necessari qualora il mercato comune sia perturbato o rischi d'essere perturbato da rincari sul mercato mondiale atti ad incidere sul normale funzionamento del sistema di prezzi istituito dal regolamento.

19 L'art. 20 precisa le modalità dell'azione comune cui partecipano, nel caso di talune gravi perturbazioni, il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri.

20 Indipendentemente dai poteri che il regolamento attribuisce al Consiglio ed alla Commissione, quest'ultima esercita, in forza del trattato stesso, una funzione generale di vigilanza e di iniziativa.

21 Nel contesto in esame è poi ancora opportuno attirare l'attenzione sui compiti di consultazione permanente svolti, nella gestione dello specifico mercato considerato, dal «comitato di gestione» di cui all'art. 25 del regolamento. Al di là delle funzioni specificamente attribuitegli, il comitato di gestione è infatti competente, in forza dell'art. 27, ad esaminare qualsiasi problema che il suo presidente, di propria iniziativa o su domanda del rappresentante d'uno Stato membro, ponga all'ordine del giorno.

22 Si constata così come l'organizzazione di massima di cui al regolamento n. 120/67 consenta ad ogni Stato membro di adottare, in collegamento con le istituzioni comunitarie e nel più breve termine, le iniziative necessarie per il caso in cui il gioco normale dei sistemi di prezzi istituiti dal regolamento non consenta di far fronte a tendenze non auspicabili che si siano manifestate nell' andamento dei prezzi nello Stato stesso.

23 Interventi unilaterali d'uno Stato membro nel settore in questione non possono invece venir giustificati con riferimento all'art. 103, concernente la politica congiunturale.

24 In effetti l'art. 103, che riguarda la politica congiunturale degli Stati membri, non si applica ai settori già divenuti comuni, fra cui l'organizzazione dei mercati agricoli.

25 Occorre poi esaminare se le considerazioni testé svolte siano ugualmente valide per il mercato dei grassi, disciplinato dal regolamento n. 136/66.

26 Anche il predetto regolamento ha creato un'organizzazione comune di mercato, che si fonda su un mercato comune dei grassi, realizzato grazie all'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, e sulla gestione comune del medesimo. Tale organizzazione ha però una particolarità: un regime dei prezzi è stato istituito soltanto per i prodotti più esposti alle variazioni di prezzo, in particolare per l'olio d'oliva; gli altri prodotti cui si applica il regolamento fruiscono semplicemente d'una protezione doganale negli scambi coi paesi terzi e possono costituire oggetto di misure di salvaguardia in caso di perturbazioni del mercato.

27 Benché l'incompatibilità di provvedimenti nazionali volti ad influire sulla formazione dei prezzi sia particolarmente palese nel caso d'organizzazioni di mercato che implicano un sistema comunitario di formazione dei prezzi, non si può negare che anche la semplice esistenza d'una organizzazione comune di mercato ai sensi dell'art. 40, n. 2, lettera c), precluda agli Stati membri la possibilità d'adottare nel settore considerato provvedimenti unilaterali atti ad ostacolare il commercio intracomunitario.

28 L'art. 36 del regolamento riserva d'altra parte espressamente al Consiglio il potere di apportare all'organizzazione comune qualsiasi modifica o deroga suggerita dalle «condizioni particolari» in cui si potrà trovare l'uno o l'altro prodotto.

29 Si deve perciò concludere che nei settori regolati da un'organizzazione comune di mercato — e a più forte ragione quando l'organizzazione poggia su un regime comune dei prezzi — gli Stati membri non possono più intervenire con atti unilaterali nel sistema di formazione dei prezzi determinato dall'organizzazione comune.

30 Di conseguenza, 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 dall'organizzazione comune di mercato è incompatibile sia coi regolamenti già citati, sia con la norma generale posta dall'art. 5, 2° comma, del trattato, secondo cui gli Stati membri devono astenersi da qualsiasi misura «che rischi di compromettere» la realizzazione degli scopi del trattato.

31 Il potere d'adottare i provvedimenti che si rendono necessari per fronteggiare l'aumento dei prezzi sui mercati considerati è riservato alle istituzioni comunitarie. I singoli, sottoposti ai regolamenti comunitari, non sono perciò tenuti ad osservare eventuali misure unilaterali adottate dagli Stati in tale materia.

32 La sola via, compatibile col diritto comunitario, per raggiungere, in un settore disciplinato da un'organizzazione comune di mercato, i fini perseguiti da una normativa nazionale contro l'aumento dei prezzi consiste quindi, per gli Stati membri, nell'assumere, a livello comunitario, le iniziative necessarie a far sì che la competente autorità comunitaria emani o autorizzi provvedimenti conformi alle esigenze del mercato unico istituito dai regolamenti nn. 120/67 e 136/66.

33 Nei settori di mercato considerati detti regolamenti garantiscono, 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.

34 È necessario tuttavia precisare che il regime dei prezzi instaurato dai regolamenti n. 120/67 e n. 136/66 s'applica esclusivamente nelle fasi della produzione e del commercio all'ingrosso. Gli Stati membri rimangono perciò liberi — senza pregiudizio d'altre norme del trattato — di emanare i provvedimenti che ritengano necessari in materia di formazione dei prezzi nelle fasi del commercio al minuto e del consumo, purché non mettano in pericolo gli obiettivi od il funzionamento dell'organizzazione comune di mercato.

35 Si chiede, da ultimo, se il combinato disposto dell'art. 40, n. 3, 2° comma, del trattato CEE, dell'art. 5 del medesimo e dei regolamenti n. 120/67 e n. 136/66 consenta agli Stati membri d'emanare, in materia di controllo dei prezzi, norme che portino a discriminazioni fra produttori o consumatori della Comunità.

36 L'art. 40, n. 3, 2° comma, fissa alcune regole che devono essere osservate nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati. Fatta salva la possibilità di applicare per analogia tale norma ad organizzazioni nazionali che potrebbero conservarsi, in taluni settori, nel rispetto del trattato, si deve osservare che la questione concernente la valutazione di norme nazionali emanate in settori riservati alla disciplina comunitaria è, nella fattispecie, priva d'oggetto.

Sulle spese

37 Le spese sostenute dal governo della Repubblica italiana e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti, il presente procedimento ha il carattere d'un incidente sollevato nel corso della causa penale pendente dinanzi al pretore di Roma, cui spetta quindi di pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni ad essa sottoposte dal pretore di Roma con ordinanza 26 aprile 1974, afferma per diritto:

1° Nei settori disciplinati da un'organizzazione comune di mercato, specie quando tale organizzazione poggia su un regime comune dei prezzi, gli Stati membri non possono più intervenire unilateralmente con norme interne nel processo di formazione dei prezzi determinato dall'organizzazione comune.

2° È incompatibile coi regolamenti n. 120/67, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, e n. 136/66, relativo all'

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.