

Nel procedimento 52/76,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, dalla pretura di Cittadella nella causa dinanzi ad essa pendente fra

BENEDETTI LUIGI

e

MUNARI F.LLI S.A.S.,

domanda vertente sull'interpretazione dei regolamenti del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, «relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali» (GU n. 117, del 19. 6. 1967, pag. 2269) e 13 giugno 1967, n. 132, «che fissa le norme generali dell'intervento nel settore dei cereali» (GU n. 120, del 21. 6. 1967, pag. 2364), nonché del regolamento della Commissione 27 febbraio 1970, n. 376, «che fissa le procedure e le condizioni per la vendita dei cereali detenuti dagli organismi d'intervento» (GU n. L 47, del 28. 2. 1970, pag. 49),

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; A. M. Donner e P. Pescatore, presidenti di sezione; J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco e A. Touffait, giudici;

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

ha pronunziato la seguente

## SENTENZA

### In fatto

I fatti che hanno dato origine alla controversia, le varie fasi del procedimento e le osservazioni presentate in forza dell'art.

20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

## I — Gli antefatti e il procedimento

A — Il regolamento del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120 (GU n. 117, del 19. 6. 1967, pag. 2269) ha istituito l'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (Ved. attualmente il regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2727 (GU n. L 281, del 1° 11. 1975, pag. 1).

L'art. 7 di tale regolamento dispone:

- 1. Durante tutta la campagna di commercializzazione gli organismi di intervento designati dagli Stati membri hanno l'obbligo di acquistare i cereali di cui all'art. 4 che vengono loro offerti, purché siano stati raccolti nella Comunità e le offerte soddisfino a condizioni, segnatamente qualitative e quantitative, che saranno determinate in conformità del paragrafo 5.
2. Gli organismi di intervento acquistano al prezzo di intervento valido per il centro di commercializzazione nel quale il cereale viene offerto e alle condizioni determinate in applicazione dei paragrafi 4 e 5. Se la qualità del cereale differisce dalla qualità tipo per la quale è stato fissato il prezzo di intervento, quest'ultimo viene modificato applicando maggiorazioni o detrazioni stabilite in apposite tabelle. Queste tabelle possono inoltre comportare maggiorazioni speciali facoltative per l'orzo da birra e, in talune regioni, per la segala da panificazione.
3. Alle condizioni stabilite in applicazione dei paragrafi 4 e 5, gli organismi di intervento
  - mettono in vendita, per l'esportazione verso i paesi terzi o per l'approvvigionamento del mercato interno, il prodotto acquistato conformemente alle disposizioni del paragrafo 1;
  - possono anche mettere in vendita per gli stessi fini il grano tenero e la segala da panificazione che ha fruito della maggiorazione speciale, previa denaturazione che li

abbia resi inadatti al consumo umano.

Essi possono concedere un premio di denaturazione anche per il grano tenero.

4. Il Consiglio, che delibera su proposta della Commissione secondo la procedura di voto di cui all'art. 43, paragrafo 2, del trattato, stabilisce le norme generali relative all'intervento e alla denaturazione.
5. Secondo la procedura prevista all'articolo 26, sono fissate le modalità di applicazione del presente articolo, in particolare:
  - la qualità e la quantità minime di ciascun cereale richieste per l'intervento,
  - le tabelle delle maggiorazioni e delle detrazioni applicabili all'intervento,
  - le procedure e le condizioni d'acquisto da parte degli organismi d'intervento,
  - le procedure e le condizioni per la vendita da parte degli organismi d'intervento,
  - le condizioni per la concessione dei premi di denaturazione e il loro ammontare\*.

In forza di quanto disposto al citato n. 4, il Consiglio ha adottato il regolamento 13 giugno 1967, n. 132, «che fissa le norme generali dell'intervento nel settore dei cereali» (GU n. 120, del 21. 6. 1967, pag. 2364) (Ved. attualmente il regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2738 (GU n. L 281, del 1° 11. 1975, pag. 49), il cui art. 3 recita:

- 1. La messa in vendita di cereali detenuti dall'organismo d'intervento si effettua mediante aggiudicazione:
  - a) per la loro reimmissione sul mercato, in base a condizioni di prezzo fissate prima dell'inizio della campagna, che consentano di evitare un deterioramento del mercato;
  - b) per l'esportazione, in base a condizioni di prezzo da determinare per ciascun caso, secondo l'evoluzione e il fabbisogno del mercato.

2. Le condizioni dell'aggiudicazione devono assicurare la parità di accesso e di trattamento ad ogni interessato, qualunque sia il suo luogo di stabilimento nella Comunità.
3. Qualora le offerte all'aggiudicazione non sembrino corrispondere alle effettive possibilità di vendita sul mercato, l'aggiudicazione è annullata.

In forza di quanto disposto dall'art. 7, n. 5, del regolamento n. 120/67/CEE, la Commissione ha adottato il regolamento 27 febbraio 1970, n. 376, «che fissa le procedure e le condizioni per la vendita dei cereali detenuti dagli organismi d'intervento» (GU n. L 47, del 28. 2. 1970, pag. 49). Questo testo è stato completato col regolamento (CEE) della Commissione n. 935/70, (GU n. L 111, del 23. 5. 1970, pag. 14), che aggiunge quanto segue all'art.3:

«In casi eccezionali, su richiesta di uno Stato membro, può essere deciso, secondo la procedura prevista dall'articolo 26 del regolamento n. 120/67/CEE, che l'organismo d'intervento di detto Stato membro sia autorizzato a limitare l'asta a delle utilizzazioni ben determinate.

In tal caso un'offerta è valida solo se il concorrente s'impegna a utilizzare il cereale per i fini indicati dall'asta.

L'autorità competente dello Stato membro esegue i controlli necessari per tale utilizzazione».

B — Il sig. Luigi Benedetti, titolare di un'impresa molitoria, ha citato dinanzi alla pretura di Cittadella la ditta Munari F.lli s.a.s. per ottenere il risarcimento dei danni ch'egli avrebbe subito in ragione della vendita di determinati quantitativi di farina, da parte della convenuta, a prezzo inferiore a quello di mercato.

Costituitasi in giudizio, la Munari non ha contestato i fatti allegati, ma ha attribuito all'AIMA (Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo) ogni responsabilità per eventuali danni, avendo detto

ente venduto grano tenero a prezzo inferiore a quello di mercato.

Con ordinanza 27 aprile 1976, il pretore di Cittadella ha autorizzato la chiamata in causa dell'AIMA e ha deciso di sospendere il procedimento, per sottoporre alla Corte di giustizia delle Comunità europee, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

•1) Se la normativa comunitaria del mercato comune dei cereali autorizza i singoli organismi di intervento ed in particolare l'AIMA a decidere unilateralmente la vendita dei prodotti agricoli, ed in particolare del frumento che detengono, secondo modalità diverse dai sistemi di gare e di aggiudicazioni previsti dall'art. 3 del regolamento 132/67/CEE e dal regolamento 376/70/CEE.

Se, in ogni caso, da tale comportamento derivi violazione del divieto di discriminazione sancito dall'art. 40, par. 3, comma 2°, del trattato di Roma.

2) Se la normativa comunitaria del mercato comune dei cereali autorizza i singoli organismi di intervento ed in particolare l'AIMA a decidere unilateralmente la vendita dei prodotti ed in particolare del frumento che essi detengono, a prezzi diversi da quelli previsti dall'art. 3 del regolamento 376/70/CEE.

Se, in ogni caso, da tale comportamento derivi violazione al divieto di discriminazione sancito dall'art. 40, par. 3, comma 2°, del trattato di Roma.

3) Se costituisce aiuto statale alle imprese, ai sensi e per gli effetti degli artt. 92-94 del trattato CEE e 22 del regolamento 120/76/CEE, il comportamento di un organismo di intervento che si avvalga di finanziamenti istituzionali dello Stato per acquistare cereali anche a condizioni diverse da quelle previste dalla normativa comunitaria agricola del settore, rivendendoli successivamente a prezzi inferiori a quelli minimi previsti dal regolamento 376/70/CEE.

Se, in ogni caso, da tale comportamento derivi violazione del divieto di discriminazione sancito dall'art. 40, par. 3, 2° comma, del trattato di Roma.

- 4) Se costituisca impresa in posizione dominante, ai sensi degli artt. 86 e 90 del trattato e del regolamento 26/62/CEE un'impresa dotata di ingenti mezzi finanziari, che possono consentirle di operare sul mercato senza tener conto del comportamento e delle reazioni dei concorrenti: e ciò anche nel caso in cui tale impresa sia un organismo di intervento ai sensi del regolamento 120/67/CEE.
- 5) Se costituisca abuso di posizione dominante, anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 90 del trattato, il comportamento di un'impresa che violi una normativa comunitaria destinata ad evitare distorsioni della concorrenza all'interno del territorio comunitario.
- 6) In caso di risposta negativa ai quesiti 1), 2) ed in caso di risposta positiva ai quesiti 3), 4) e 5), se l'organismo di intervento sia obbligato a risarcire i danni che derivano dal suo comportamento in violazione delle norme comunitarie considerate nei quesiti precedenti.
- 7) Quale efficacia la interpretazione del diritto comunitario data dalla Corte di giustizia abbia per il giudice del merito; se, cioè, ciò che la Corte di giustizia «dice per diritto» vincoli il giudice del merito alla stessa stregua di come il giudice del merito è vincolato dal «punto di diritto» sancito dalla corte di cassazione».

Successivamente, la Federazione industriali del Veneto, il comitato di Molini Emiliano-Romagnoli, il comitato Molini Lombardi ed il comitato di Molini Piemontesi sono intervenuti, a sostegno dell'attrice, nella causa pendente dinanzi alla pretura di Cittadella.

L'ordinanza di rinvio è pervenuta in cancelleria il 25 giugno 1976.

In forza dell'art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno depositato osservazioni scritte l'attrice e gli intervenuti nella causa principale (rappresentati dagli avv. Giovanni Maria Ubertazzi e Fausto Capelli, del foro di Milano), il governo della Repubblica italiana (rappresentato dall'ambasciatore Adolfo Maresca, assistito dall'avvocato dello Stato Arturo Marzano) e la Commissione delle Comunità europee (rappresentata dal suo consigliere giuridico Dr. Cesare Maestripieri, in qualità di agente).

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

Tuttavia, le parti nella causa principale, il governo italiano e la Commissione sono stati invitati dalla Corte a fornire precisazioni circa i quantitativi di cereali offerti a prezzo ridotto dall'AIMA, nonché sulle modalità o condizioni previste per lo smercio dei cereali in questione.

## II — Riassunto delle osservazioni scritte presentate alla Corte

*L'attrice e gli intervenuti nella causa principale* osservano che le attività dell'AIMA di cui alla causa di merito, aventi ad oggetto l'acquisto di cereali e la vendita di questi ad imprese di trasformazione, rientrano nell'ambito della disciplina agricola comunitaria. Già l'art. 38 del trattato, infatti, fa riferimento al commercio dei prodotti agricoli, e il regolamento di base 120/67/CEE afferma che l'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali comporta una disciplina degli scambi.

Il settore dei cereali è stato organizzato come un mercato unico, integralmente sottoposto ai provvedimenti di politica economica delle istituzioni comunitarie ed alla normativa da queste adottata. I principi enunciati nella giurisprudenza della Corte di giustizia, in particolare nella sentenza 30 gennaio 1974 (causa

159/73 *Hannoversche Zucker/Hauptzollamt Hannover*, Racc. 1974, pag. 121), sono rivolti ad escludere che, salvo delega delle istituzioni comunitarie, la disciplina di un mercato agricolo possa essere corretta o integrata per mezzo di norme interne. Allo stesso modo, allorché le istituzioni comunitarie hanno competenza ad amministrare il mercato considerato, è automaticamente esclusa ogni concorrente potestà di amministrazione del mercato da parte degli Stati membri. Questa esclusiva competenza delle istituzioni comunitarie comprende anche i provvedimenti relativi alla politica di congiuntura, come emerge chiaramente dalla sentenza emessa dalla Corte il 24 ottobre 1973 (causa 9/73, *Schlüter/Hauptzollamt Lörrach*, Racc. 1973, pag. 1135) in materia di importi compensativi, nonché dalla sentenza 23 gennaio 1975 (causa 31/74, *Galli*, Racc. 1975, pag. 47).

Anche qualora l'economia di uno Stato membro versi in condizioni particolari, gli interventi anticongiunturali dovranno essere decisi dalle istituzioni comunitarie, per tener conto non solo delle specifiche situazioni createsi nello Stato membro considerato, ma anche dell'andamento dell'intero settore agricolo organizzato.

Una decisione o un'operazione unilaterale di uno Stato membro turba, infatti, il delicato equilibrio d'interessi stabilito dalla disciplina comunitaria.

Nel caso in esame, l'intervento dell'AIMA ha effetti di disturbo sul commercio. Esso è in contrasto con le finalità della politica economica comunitaria ed ha effetti negativi sulla libera circolazione delle merci. Inoltre, le operazioni considerate contrastano col regime comunitario della concorrenza: ingenti quantitativi di cereali sono venduti a prezzi che non rappresentano la risultante dei tipici fenomeni degli scambi di prodotti, ma derivano unicamente da una decisione che prescinde dai fattori anzidetti e guarda a certe proprie finalità di ordine politico.

Infine, le attività dell'AIMA sono in contrasto con la normativa comunitaria sugli

aiuti: il grano è stato distribuito a prezzo agevolato a certe imprese di trasformazione, nel settore delle farine, a danno di altre imprese concorrenti.

#### *Sulla prima questione*

È sufficiente un semplice esame dei testi vigenti in materia per concludere che l'ente d'intervento non ha la minima possibilità di sottrarsi agli obblighi che gli vengono imposti dalla normativa comunitaria. Inoltre, già con la sentenza emessa il 17 dicembre 1970 (causa 34/70, *Syndicat National Céréales/Office National Céréales*, Racc. 1970, pag. 1233), la Corte ha delineato gli strettissimi margini ch'essa ritiene possano essere riconosciuti agli enti d'intervento, anche laddove la normativa comunitaria attribuisce certi poteri discrezionali alle amministrazioni degli Stati membri. Essa ha affermato non essere consentito a questi ultimi di ricorrere ad interpretazioni nazionali atte a compromettere l'applicazione di tale normativa.

Nella fattispecie, le norme comunitarie da applicare non lasciano il minimo margine di discrezionalità agli enti d'intervento. L'obiettivo fondamentale perseguito da tali norme è quello di evitare discriminazioni fra gli operatori comunitari (ved. ultimo considerando del regolamento n. 132/67): «... la messa in vendita dei cereali detenuti dagli organismi di intervento deve avere luogo senza discriminazioni tra gli acquirenti della Comunità...», nonché l'art. 3, n. 2, dello stesso regolamento). Le assegnazioni di grano tenero, nel caso di specie, sono state effettuate esclusivamente ad aziende molitorie aventi sede nella provincia di Padova, ma operanti sull'intero mercato italiano. È chiaro che, già per questo solo fatto, esse sono illegittime.

L'AIMA, tuttavia, avrebbe potuto riservare determinati quantitativi di grano, per una determinata utilizzazione, a particolari imprese, purché avesse applicato le disposizioni comunitarie in modo corretto (ved. summenzionato regolamento n.

935/70). Ora, poiché l'AIMA non ha chiesto alcuna autorizzazione alle istituzioni della Comunità, l'amministrazione italiana ha violato la normativa comunitaria. La discriminazione commessa opera non solo nei confronti dei concorrenti comunitari, ma anche e soprattutto nei confronti degli imprenditori italiani dello stesso settore.

Quanto alla seconda parte della prima questione pregiudiziale, è ovvio che la mancata osservanza delle disposizioni comunitarie di diritto agricolo implica, automaticamente, anche la violazione dell'art. 40, n. 3, 2° comma, del trattato CEE. Né vale obiettare, a questa tesi, che tale norma riguarda unicamente l'attività delle istituzioni comunitarie: se, in un settore riservato alla competenza delle istituzioni comunitarie, queste ultime non hanno alcuna possibilità di emanare norme contrastanti col divieto di discriminazione, a maggior ragione tale possibilità non può essere riconosciuta agli Stati membri.

#### *Sulla seconda questione*

Il prezzo di vendita deve corrispondere almeno al prezzo di mercato e, secondo l'art. 3 del regolamento n. 376/70/CEE, «... non può in alcun caso essere inferiore al prezzo di intervento».

Nella fattispecie, il grano è stato messo a disposizione dei molini della provincia di Padova a Lit. 8 200 il quintale, mentre il più basso dei prezzi d'intervento, per l'Italia, era di Lit. 10 588 il quintale. È evidente che l'AIMA ha violato «in toto» la normativa agricola vigente per la fattispecie; se si volessero accertare i prezzi esatti ai quali l'AIMA avrebbe dovuto vendere il grano (ai sensi dei regolamenti nn. 132/67/CEE e 376/70/CEE), si arriverebbe alle medesime conclusioni: in nessun caso, l'ente avrebbe potuto vendere il grano ad un prezzo inferiore a Lit. 10 726 il quintale.

La risposta da dare al quesito rivolto alla Corte è quindi una sola, e cioè che l'ente

d'intervento non ha alcuna possibilità d'immettere sul mercato i cereali da esso detenuti, ad un prezzo inferiore a quello minimo fissato dalla normativa comunitaria.

Per quanto riguarda la seconda parte della questione, la soluzione è in gran parte analoga a quella proposta per la prima questione. Occorre tuttavia rilevare che, nell'ipotesi del secondo quesito, la discriminazione opera anche nei confronti degli imprenditori agricoli. Infatti, immettendo sul mercato notevoli quantitativi di grano a prezzi inferiori a quelli d'intervento, l'AIMA ha fatto concorrenza agli agricoltori italiani, anch'essi fornitori delle industrie molitorie assegnatarie del frumento a prezzi agevolati; sotto questo profilo, la fattispecie in esama appare analoga a quella della causa 60/75 (*Russo/AIMA*, sentenza 22 gennaio 1976, Racc. 1976, pag. 45).

#### *Sulla terza questione*

Anche ammettendo che le prime due questioni consentano una completa valutazione della fattispecie, il terzo quesito del giudice a quo è molto importante. Sembra evidente, infatti, che l'intervento di cui trattasi costituisce una manifesta violazione della normativa comunitaria, indipendentemente dall'eventuale qualificazione dell'ente che ha posto in essere tale intervento: uno stesso comportamento può determinare la violazione di disposizioni comunitarie contenute in testi diversi, posti a tutela di interessi diversi.

Nella fattispecie deve applicarsi, oltre al diritto in materia agricola, anche la normativa sugli aiuti, in quanto è la stessa normativa agricola che prevede l'applicazione della disciplina sugli aiuti nell'ambito delle singole organizzazioni di mercato (ved. art. 22 del regolamento n. 120/67/CEE). Prescindendo dal fatto che gli aiuti concessi nella fattispecie non potrebbero comunque essere autorizzati dalle istituzioni comunitarie (cfr. art. 92 del trattato CEE), le operazioni di cui trat-

tasi vanno considerate illegittime alla luce della giurisprudenza della Corte relativa all'art. 93 del trattato CEE: in base alle sentenze emesse l'11 dicembre 1973 nelle cause 120/73 (*Lorenz/Germania*), 121/73 (*Markmann/Germania*), 122/73 (*Nordsee/Germania*) e 141/73 (*Lobrey/Germania*) (Racc. 1973, pagg. 1471, 1495, 1511 e 1527) si arriva a delineare un quadro preciso. In particolare, ogni nuovo regime di aiuti deve essere immediatamente notificato alla Commissione. A decorrere dalla data della notifica, la Commissione dispone di due mesi di tempo per effettuare l'esame della compatibilità degli aiuti con la normativa CEE (eventuale procedura contraddittoria). Prima della scadenza del suddetto termine, lo Stato membro non può dare attuazione agli aiuti messi in programma.

Come conseguenza dell'efficacia diretta delle suddette disposizioni, i singoli sono legittimati ad adire l'autorità giudiziaria: a) per ottenere la dichiarazione d'illegittimità degli aiuti concessi in violazione delle norme di cui sopra; b) per chiedere la sospensione dell'erogazione; c) per ottenere la riparazione dei danni subiti.

Nel caso in esame, non essendo intervenuta alcuna previa notifica dei progetti di aiuto alla Commissione, le operazioni dell'AIMA devono essere considerate del tutto illegittime.

Nello stesso contesto si dovrebbe esaminare, inoltre, la loro eventuale incompatibilità con l'art. 40, n. 3, 2° comma, del trattato. Se l'intera normativa comunitaria tende a permettere lo svolgimento regolare delle operazioni commerciali nell'ambito dei settori agricoli specificamente disciplinati, tutte le disposizioni devono comunque informarsi al principio di non-discriminazione.

#### *Sulla quarta e sulla quinta questione*

L'AIMA istituita anche per svolgere le funzioni e l'attività che i regolamenti comunitari assegnano agli enti di intervento, può essere qualificata come im-

presa, ai sensi degli artt. 85, 86 e 90 del trattato ed 1 del regolamento 26/62/CEE.

Per statuto, l'Azienda di Stato svolge la propria attività in modo professionale, non già puramente episodico ed occasionale. Essa presenta tutte le caratteristiche proprie dell'impresa, secondo il diritto comunitario e secondo l'ordinamento nazionale. Questa constatazione non è contraddetta dal fatto che l'AIMA è anche un ente d'intervento, né dalla circostanza ch'essa esercita talvolta la propria attività senza una particolare finalità di lucro. Il fine di lucro non sembra costituire un elemento essenziale della nozione di impresa ai sensi delle norme comunitarie sulla concorrenza (ved. decisione della Commissione 25 giugno 1969; GU n. L 168, del 10. 7. 1969, pag. 22). Anche nel diritto interno, per qualificare un'organizzazione come impresa, è sufficiente l'esercizio professionale, secondo criteri di economicità, di un'attività oggettivamente commerciale.

Infine, sia la normativa agricola comunitaria, sia l'ordinamento nazionale italiano tutelano, per più versi, il principio dell'economicità della gestione e l'interesse dell'AIMA a realizzare un lucro nell'esercizio delle sue attività istituzionali.

L'AIMA costituisce un'impresa titolare di una posizione dominante, ai sensi degli artt. 86 e 90 del trattato ed 1 del regolamento 4 aprile 1962, n. 26 (GU n. 30, del 20. 4. 1962, pag. 993). Per tale qualificazione può essere sufficiente la circostanza che l'impresa abbia «la possibilità di mantenere un comportamento indipendente, che le consenta di agire senza tener debito conto dei concorrenti, degli acquirenti o dei fornitori» (cfr. decisione della Commissione 17 dicembre 1975, 353/76/CEE, *Chiquita*, GU n. L 95, del 9. 4. 1976, pag. 1). La posizione dominante può essere consentita, anzitutto, dalla disponibilità di ingenti mezzi finanziari; essa può inoltre essere il riflesso di un monopolio di diritto o di fatto, ovvero di una posizione oligopolistica. Tuttavia, un'impresa può essere qualificata come

titolare di una posizione dominante anche quando non occupi una quota di mercato molto cospicua (ved., ad esempio, decisione della Commissione 19 dicembre 1974, 75/75/CEE, *General Motors Continental*, GU n. L 29, del. 3. 2. 1975, pag. 14).

Per quanto riguarda la fattispecie in esame, l'Azienda di Stato è dotata di ingenti mezzi finanziari; la particolare posizione dell'AIMA sul mercato dei cereali è stata ulteriormente rafforzata e consolidata dai regolamenti comunitari. Le circostanze ora ricordate sono già sufficienti a consentire all'AIMA di determinare in modo sostanzialmente indipendente il proprio comportamento sul mercato italiano; l'ente può quindi essere qualificato come un'impresa in posizione dominante.

Un primo esempio di violazione delle norme sulla concorrenza si può ricavare dall'art. 86, 2° comma, lett. c), del trattato CEE, disposizione che tutela un determinato assetto concorrenziale dell'economia comunitaria. Per usare la terminologia del giudice nazionale a quo, questa prima ipotesi di abuso consiste, quindi, nella violazione di norme comunitarie destinate ad evitare distorsioni di concorrenza nel settore di cui è causa.

La quinta questione pregiudiziale che pone il problema in termini più generali, va risolta affermativamente: una volta ammesso che la violazione di singole norme poste a tutela dell'assetto concorrenziale del mercato comune costituisce abuso di posizione dominante, si deve necessariamente affermare che l'abuso ricorre ogni qualvolta sia violata una qualsiasi norma intesa a garantire la concorrenza.

Va inoltre precisato che il comportamento ora descritto integra un illecito ai sensi dell'art. 86 del trattato solo quando esso è reso possibile, precisamente, dalla posizione dominante dell'impresa e dai risultati dello sfruttamento di tale posizione.

Infine, la normativa comunitaria derivata, richiamata nelle prime tre questioni pregiudiziali, è posta a tutela dell'assetto concorrenziale del mercato comune, il che significa che la sua violazione integra (ricorrendone i presupposti) un abuso di posizione dominante.

Il comportamento dell'AIMA, consistente nel vendere i prodotti agricoli secondo modalità diverse da quelle contemplate dai regolamenti 132/67/CEE e 376/70/CEE costituisce un'ipotesi di abuso di posizione dominante, specie se si osserva che detto comportamento era per l'appunto consentito dalla posizione e dalla disponibilità di mezzi finanziari praticamente illimitati, provenienti dai finanziamenti statali.

Gli enti d'intervento dovrebbero venir qualificati come imprese pubbliche, ai sensi dell'art. 90, n. 1, del trattato CEE. Le norme sulla concorrenza vanno quindi applicate, come criteri precettivi, ai fini della qualificazione del comportamento dell'AIMA. Detti enti non possono invece essere qualificati come «imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale», ai sensi dell'art. 90, n. 2, del trattato. Questa norma può trovare applicazione solo quando lo Stato abbia «incaricato» una determinata impresa della gestione di un servizio e quando tale «specifica missione» sia stabilita ed interamente disciplinata dal diritto interno.

#### *Sulla sesta questione*

L'efficacia diretta della norma comunitaria determina il sorgere di diritti soggettivi in favore dei singoli. Il diritto al risarcimento dei danni per violazione della normativa comunitaria non è quindi altro che un corollario della tesi sopra esposta.

#### *Sulla settima questione*

Il trattato CEE offre elementi per rispondere al giudice nazionale ch'esso deve applicare il diritto comunitario così come la Corte lo ha interpretato. A tal fine, si

dovrà — se ciò è necessario — disapplicare ogni atto interno deviante.

Dall'art. 177 del trattato e dalla sua collocazione nel sistema risulta anzitutto escluso che la Corte assolvà una funzione consultiva. Quest'articolo attribuisce alla Corte la competenza a «pronunciarsi a titolo pregiudiziale». In difetto di esplicita contraria indicazione, l'attività della Corte deve intendersi unicamente come attività di giurisdizione.

L'autorità propria della decisione della Corte trova conferma nell'art. 5 del trattato CEE. In presenza di una norma comunitaria che la Corte dichiara direttamente efficace, il giudice nazionale deve disapplicare la normativa interna deviante. Quest'obbligo è simile a quello che sorge, per il giudice italiano di rinvio, in seguito ad una pronuncia della casazione che stabilisca il «punto di diritto». L'unica possibilità di discostarsi dalla sentenza della Corte di giustizia si riconduce al fatto che, *dopo* la pronuncia della Corte stessa, il giudice nazionale ritenga di poter decidere la controversia senza applicare il diritto comunitario. È comunque inammissibile che il giudice a quo possa subordinare il suo dovere di applicare il diritto comunitario (così come esso è stato interpretato dalla Corte di giustizia) ad una pronuncia della corte costituzionale, che gli imponga espressamente di disapplicare la legge interna deviante.

Il *governo della Repubblica italiana* critica anzitutto il procedimento seguito nella causa di merito e sottolinea l'irritualità di un rinvio pregiudiziale disposto prima che fosse stato instaurato il contraddittorio con una delle parti in causa.

Esso rileva l'estraneità delle questioni poste dal giudice nazionale al *thema decidendum* della causa di merito — e la superfluità, quindi, di una fase incidentale —, nonché l'errore di prospettiva dal quale i quesiti sono condizionati. A suo avviso, risulta evidente il proposito delle parti in causa di ricondurre le questioni formulate nella fattispecie nell'ambito del-

l'ordinamento adottato dalla Corte di giustizia nelle sentenze 31/74 e 60/75 (loc. cit.). Pur contestando tale impostazione del problema, il governo italiano ritiene tuttavia opportuno prendere in esame detta giurisprudenza.

Le affermazioni di principio assolutamente negative contenute nella sentenza 31/74 sembrano in certa misura attenuate nella sentenza 60/75. In particolare, il potere d'intervento degli Stati membri, che veniva escluso a priori nella prima sentenza, è stato praticamente ammesso nella seconda, nei limiti in cui esso non pregiudichi gli obiettivi ed il funzionamento delle organizzazioni comuni dei mercati agricoli. Ogni questione di merito si risolve quindi in una indagine sulla legittimità o meno del modo in cui lo Stato considerato abbia esercitato tale potere.

L'orientamento della Corte di giustizia è fondato sull'affermata completezza ed autosufficienza dell'organizzazione comune dei mercati, sulla inammissibilità d'interventi nazionali non espressamente consentiti dalla normativa comunitaria, ed in particolare sui principi enunciati negli artt. 19, 20 e 27 del regolamento n. 120.

Va anzitutto rilevato che gli Stati membri sono per loro natura sovrani, mentre, secondo l'art. 4, n. 1, 2° comma, del trattato CEE, «ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dal presente trattato». L'indagine dev'essere rivolta non tanto ad accertare se gli Stati membri possano adottare determinate iniziative, quanto piuttosto a verificare se, per tali iniziative, possano assumersi competenti le istituzioni comunitarie.

Dal testo degli artt. 19 e 20 del regolamento n. 120 risulta che queste norme si riferiscono, in coerenza con la «ratio» e con le finalità del sistema, alle perturbazioni che interessino il territorio comunitario nel suo complesso. La portata limitata di tali norme è confermata da quanto disposto nei regolamenti del Consiglio

che definiscono le norme generali da applicare nel settore dei cereali in caso di perturbazioni. Le disposizioni di questi regolamenti riguardano l'intero territorio della Comunità, e sono comunque del tutto inidonee a sanare situazioni di penuria localizzate ed a garantire gli approvvigionamenti necessari ad un solo Stato membro (o parte di esso). Una difficoltà di approvvigionamento che interessi uno solo degli Stati membri o che riguardi un prodotto il cui consumo abbia particolare rilievo in un solo Stato membro non può, invero, trovare adeguata soluzione a livello comunitario. Si deve quindi ammettere che lo Stato membro (data la sua competenza in materia monetaria e di bilancio) ha la facoltà di adottare i provvedimenti necessari per porre rimedio ad una situazione di pregiudizio limitata al territorio nazionale. La legittimità di siffatti interventi andrebbe comunque riconosciuta, quanto meno relativamente a perturbazioni dovute a cause diverse da quelle considerate nella normativa comunitaria, e ciò senza alcuna necessità di ricorrere all'applicazione dell'art. 103 del trattato CEE.

Per la soluzione delle questioni pregiudiziali in esame non ci si può riferire ai principi enunciati nella sentenza 60/75, poiché il thema decidendum della causa di merito non può a priori essere ricondotto ad una violazione della normativa comunitaria sulle modalità di vendita dei prodotti detenuti dagli enti d'intervento.

È ovvio, infatti, che questi enti non possono disporre dei prodotti da essi in tale qualifica detenuti, secondo modalità ed a prezzi diversi da quelli prescritti dalla normativa comunitaria; di conseguenza, la prima parte delle prime due questioni sottoposte alla Corte dal giudice nazionale va senz'altro risolta in senso negativo.

Quanto alla seconda parte delle stesse questioni, va precisato che destinatario della norma contenuta nell'art. 40, n. 3, 2° comma, del trattato CEE è il legislatore comunitario, non già gli Stati membri o gli enti d'intervento. Una soluzione

in tal senso sarebbe, peraltro, priva di rilevanza per la definizione della questione di merito.

In primo luogo, va tenuto presente che l'AIMA, soggetto distinto dallo Stato e dotato di autonoma personalità giuridica, oltre ai compiti inerenti all'intervento, volge anche un'ulteriore, differente ed autonoma funzione pubblicistica, del tutto indipendente da quella svolta nell'ambito delle organizzazioni comuni dei mercati agricoli.

Inoltre, si deve considerare che la questione di cui trattasi concerne il commercio delle farine di grano tenero, per le quali non esiste alcuna disciplina comunitaria del mercato interno. I singoli operatori (del settore della macinazione e del commercio della farina) non possono quindi vantare alcuna situazione tutelata dalla normativa comunitaria.

Il governo italiano sottolinea che l'AIMA, nella sua funzione di ente d'intervento, osserva scrupolosamente le norme comunitarie in materia. Le operazioni su cui verte la causa principale sono attuate nell'esercizio di una distinta e autonoma funzione connessa a finalità di pubblico interesse, la quale implica assegnazione di frumento acquistato e venduto in relazione a tali differenti specifiche finalità. Nella fattispecie, si tratta quindi tutt'al più di valutare se il funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati possa venire compromesso dalle iniziative con le quali un ente di diritto pubblico senza scopo di lucro procede all'assegnazione di quantitativi di frumento (nei limiti, con le modalità, e secondo le direttive che risultano dai provvedimenti delle competenti autorità governative) all'esclusivo fine di contenere, a favore delle categorie di consumatori meno abbienti, il prezzo al minuto del pane. Tale questione dovrebbe, comunque, essere risolta in senso negativo.

Lo stesso governo precisa trattarsi di assegnazioni condizionate, alle quali si procede con prodotti acquistati (in base a

provvedimenti autoritativi) a prezzo politico, per uno scopo specifico, e con obbligo per gli assegnatari di cedere la farina ottenuta, a prezzo vincolato, ai soli panificatori che siano muniti di apposite autorizzazioni prefettizie, i quali sono inoltre tenuti ad impiegare la farina per la produzione del pane normalmente acquistato, a prezzo politico, dalle categorie dei consumatori meno abbienti. La rilevanza dell'interesse pubblico di tali interventi è del resto riconosciuta dalle stesse istituzioni comunitarie, che più volte hanno assunto iniziative del tutto analoghe. Per di più, è in conformità alla decisione del Consiglio 18 maggio 1976 (GU n. L 136, del 25. 5. 1976, pag. 9) che l'AIMA, in quanto ente d'intervento, ha ceduto al governo italiano 100 000 tonnellate di grano tenero da essa detenuto: il prodotto è stato destinato all'industria molitoria, per la trasformazione in farina da usare nella produzione di pane normale, che possa essere acquistato dai consumatori meno abbienti.

Se le assegnazioni effettuate dall'AIMA dovessero considerarsi idonee a compromettere gli obiettivi o il funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati, alla stessa conclusione si dovrebbe necessariamente pervenire quanto alle analoghe iniziative adottate dalle istituzioni comunitarie. In tale ipotesi, si dovrebbe ammettere altresì la legittimità di azioni giudiziarie e domande di risarcimento contro le istituzioni comunitarie, in particolare per le cessioni di grano tenero che sono state disposte dal Consiglio. L'assurdità stessa di tali conseguenze mette in rilievo la necessità di escludere che gli interventi in questione possano essere ritenuti vietati dalla normativa comunitaria o con questa incompatibili.

Per quanto riguarda la situazione dei singoli, il governo italiano richiama la summenzionata sentenza 60/75, che confermerebbe la necessità di distinguere, nell'ambito delle norme direttamente efficaci, quelle idonee ad attribuire diritti ai singoli e quelle che tali non sono.

Nella fattispecie in esame, che riguarda il commercio di un prodotto per il quale manca una disciplina comunitaria relativa al mercato interno, è comunque impossibile rinvenire norme dalle quali il singolo possa assumersi direttamente tutelato, o ipotizzare situazioni soggettive dei singoli dalle quali possa dedursi la lesione o il pregiudizio.

La tesi sopra svolta rende in ogni caso superfluo un esame particolareggiato delle altre questioni pregiudiziali.

Tuttavia, per quanto concerne la terza di tali questioni, va osservato che negli interventi in discussione non è possibile ravvisare gli estremi di un aiuto alle imprese molitorie, aiuto la cui ammissibilità sarebbe discutibile. In primo luogo, la modesta entità dei quantitativi di prodotto ceduto e il carattere eccezionale delle assegnazioni escludono a priori una possibile incidenza di queste ultime sulla concorrenza; inoltre, nessun vantaggio deriva dal minor prezzo del frumento alle imprese molitorie (alle quali è imposto il prezzo di vendita della farina); infine, le assegnazioni dell'AIMA si risolvono in effetti in una sovvenzione a favore dei consumatori meno abbienti, e quindi in una forma di assistenza espressamente consentita dall'art. 92, n. 2, lett. a), del trattato CEE.

Per quanto riguarda la quarta e la quinta questione, il richiamo agli artt. 86 e 90 del trattato va anch'esso considerato non pertinente nel giudizio di merito, non potendosi parlare di posizione dominante o di abuso di posizione dominante relativamente ad attività istituzionali svolte nell'esclusivo interesse pubblico e manifestamente senza alcun fine di lucro.

La sesta questione riguarda un problema già esaminato e risolto, in sostanza, nella causa 60/75. Nella relativa sentenza la Corte ha affermato che «nell'ipotesi che il danno causato al produttore derivi da un intervento dello Stato membro in contrasto col diritto comunitario, lo Stato dovrà risponderne, nei confronti del sog-

getto leso, in conformità alle disposizioni di diritto interno relative alla responsabilità della pubblica amministrazione».

La massima enunciata dalla Corte è senz'altro giustificata, in quanto una semplice affermazione di principio circa l'esigenza di un criterio uniforme risulterebbe in concreto inoperante, data la diversità degli ordinamenti giuridici nazionali.

L'ultima questione pregiudiziale, relativa all'efficacia vincolante, per il giudice di merito, dell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia, nella sua esclusiva competenza, va senza dubbio risolta affermativamente.

La Commissione osserva innanzitutto (in merito alla prima e alla seconda questione) che l'ulteriore destinazione dei cereali acquistati dagli enti d'intervento (ved. art. 7, n. 3, del regolamento 120/67/CEE) ha grande importanza per la Comunità, sia perché la vendita di detti cereali rientra nella gestione del mercato, sia perché l'incidenza finanziaria di tale vendita è interamente a carico del bilancio comunitario.

La Commissione ritiene che la semplice lettura del testo delle norme da applicare in materia (art. 7, n. 3, del regolamento n. 120/67/CEE; art. 3 del regolamento n. 132/67/CEE; regolamento n. 376/70/CEE) è sufficiente per risolvere negativamente la prima e la seconda questione pregiudiziale. La vendita, secondo modalità diverse da quelle stabilite dalla normativa comunitaria, dei cereali acquistati a norma dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 120/67/CEE, è in contrasto con quanto espressamente disposto dall'art. 7, n. 3, dello stesso regolamento. Il carattere tassativo delle norme comunitarie in questione è confermato anche dall'art. 4 del regolamento n. 132/67/CEE, il quale dispone:

«Qualora situazioni particolari lo rendano necessario, il Consiglio, che delibera su proposta della Commissione secondo la

procedura di voto di cui all'art. 43, paragrafo 2, del trattato, può stabilire altre procedure di messa in vendita, diverse da quella prevista all'art. 3».

Anche a prescindere da tali espressioni limitative, altre forme o condizioni di vendita diverse da quelle contemplate dalla normativa comunitaria e decise unilateralmente dagli enti d'intervento sono in ogni caso escluse, se non si vuole che i regolamenti comunitari risultino svuotati del loro contenuto normativo obbligatorio e vengano degradati a mere raccomandazioni.

Questa conclusione rende superfluo l'esame della seconda parte delle suddette questioni. La Commissione aggiunge, tuttavia, le seguenti osservazioni: l'obbligo di procedere ad aggiudicazioni mediante gara è inteso anche a garantire la parità di trattamento di tutti gli acquirenti; il ricorso ad altri procedimenti può essere, eventualmente, fonte di discriminazioni; il principio della parità di trattamento, di cui all'art. 40 del trattato, vincola non solo il legislatore comunitario, ma anche gli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro spettanti nell'ambito della politica agricola comune; una volta appurato che le modalità di vendita applicate da un ente d'intervento danno luogo ad una violazione di specifiche norme comunitarie, è irrilevante che lo stesso comportamento costituisca altresì violazione del divieto di discriminazione (art. 40, n. 3, 2° comma, del trattato).

#### *Sulla terza questione*

Secondo la Commissione, non sembra che l'AIMA si sia valsa «di finanziamenti istituzionali dello Stato per acquistare cereali ... a condizioni diverse da quelle previste dalla normativa comunitaria agricola del settore».

In ogni caso, in base alla narrativa esposta nell'atto di citazione, si può partire dall'ipotesi che un ente nazionale abbia venduto i cereali offertigli all'intervento ad un prezzo inferiore al prezzo d'inter-

vento. Una siffatta operazione implica un sacrificio finanziario da parte dell'ente considerato, e rappresenta quindi un aiuto. Onde valutare la compatibilità dei provvedimenti di cui è causa con l'art. 92 del trattato CEE, è necessario ricordare quali siano state le finalità di tali provvedimenti, secondo quanto è dato desumere dagli atti di causa.

È probabile che lo scopo dei provvedimenti stessi sia stato quello di consentire ai panifici lo smercio del pane al prezzo fissato dallo Stato.

Premesso che il fatto di avere riservato a certi molini un beneficio negato ad altri integra gli estremi di un'alterazione della concorrenza, rimane ancora da esaminare se vi sia stato pregiudizio per gli scambi intracomunitari. Per l'accertamento di quest'ultimo punto, sarebbe tuttavia necessario disporre di dati, in possesso delle autorità italiane, che la Commissione non è ancora riuscita ad ottenere. Non è quindi possibile dare un giudizio definitivo sulla compatibilità dei provvedimenti italiani con gli artt. 92 e segg. del trattato CEE.

#### *Sulla quarta e sulla quinta questione*

L'art. 90, n. 1, non può evidentemente essere fonte di obblighi di contenuto più ampio di quelli derivanti dalle norme del trattato cui lo stesso articolo si riferisce. In particolare, esso non vieta agli Stati membri di attribuire a determinate imprese diritti speciali o esclusivi, purché, nell'espletamento dei loro compiti, dette imprese restino soggette al divieto di effettuare discriminazioni (sentenza della Corte 30 aprile 1974, causa 155/73, *Sacchi*, Racc. 1974, pag. 409). Lo stesso divieto vale per il comportamento di un'impresa incaricata della gestione di un servizio di interesse economico generale, finché non sia provato ch'esso è incompatibile con lo svolgimento dei compiti affidati all'impresa. La Corte ha già avuto occasione di affermare (sentenza *Sacchi*) che «anche nell'ambito dell'art. 90 ... i

divieti sanciti dall'art. 86 hanno efficacia diretta ed attribuiscono ai singoli dei diritti che i giudici nazionali devono tutelare».

Quanto alla natura giuridica dell'AIMA, la Commissione osserva che questa (istituita con legge 13 maggio 1966, n. 303) è il più importante degli enti d'intervento italiani. Si tratta di un'azienda autonoma di Stato, dotata di propria personalità giuridica, che provvedeva inizialmente agli interventi nel settore dei cereali, ed è stata in seguito incaricata degli interventi in altri settori agricoli.

È indubbio che detto ente possa essere considerato, per quanto riguarda le attività da esso svolte nell'ambito della legislazione comunitaria, come un'impresa pubblica. Si ammette, infatti, che sono da escludere da questa nozione le organizzazioni che realizzano un intervento autoritativo dello Stato nell'economia. Tuttavia, anche qualora l'AIMA fosse considerata come un'impresa ai sensi dell'art. 90 del trattato, è irrilevante stabilire, in astratto, se il provvedimento adottato dallo Stato o il comportamento dell'impresa possano essere esaminati in relazione all'art. 90, quando tale provvedimento o tale comportamento siano già stati imputati allo Stato e riconosciuti come costituenti violazione di un obbligo sancito da un'altra norma comunitaria.

Data la soluzione proposta per le prime due questioni, la Commissione ritiene superfluo l'esame della quarta e della quinta.

#### *Sulla sesta questione*

Il problema posto con tale questione è già stato sollevato, per quanto riguarda i produttori di grano duro, nella causa 60/75. Nella relativa sentenza (loc. cit.), la Corte ha dissociato l'accertamento di un'infrazione alla disciplina comunitaria dal risarcimento dei danni che i singoli possono chiedere allo Stato inadempiente.

Nella fattispecie si tratta di stabilire se un operatore del settore della macinazione possa chiedere allo Stato, sulla base dell'accertata violazione del diritto comunitario, il risarcimento dei danni eventualmente subiti.

Richiamando le proprie osservazioni nella causa 60/75, la Commissione sostiene che il sistema di formazione dei prezzi risultante dal complesso dell'organizzazione comune tutela per definizione tutti gli operatori, sia acquirenti che venditori di cereali. Se ne dovrebbe desumere che le norme relative all'organizzazione comune del mercato attribuiscono ai singoli il diritto di opporsi a che gli Stati membri adottino provvedimenti del tipo di quelli applicati dall'AIMA. Nel presente caso, questa conclusione opera a favore di coloro che sono potenziali acquirenti di grano tenero dall'ente d'intervento e che, per la violazione delle norme comunitarie, hanno subito un danno. In tal caso, è quindi ipotizzabile una domanda di risarcimento contro lo Stato, in conformità alle disposizioni di diritto interno relative alla responsabilità della pubblica amministrazione.

#### *Sulla settima questione*

La soluzione secondo cui la «sentenza» della Corte è vincolante per il giudice di merito che ha effettuato il rinvio si desume già dall'interpretazione letterale dell'art. 177 («la Corte di Giustizia è competente a *pronunciarsi*» ...; diverso è il caso del «parere», menzionato nell'art. 228, n. 1, 2° comma). Essa risulta inoltre dalla finalità perseguita dallo stesso art. 177, finalità consistente nel garantire l'interpretazione uniforme del diritto comunitario. Questa soluzione è confermata dalla giurisprudenza della Corte (sentenza 24 giugno 1969, causa 29/68, *Milch-, Fett- und Eierkontor/Hauptzollamt Saarbrücken*, Racc. 1969, pag. 165), dalle conclusioni degli avvocati generali (ad esempio, cause riunite 28-30/62, *Da Costa*, Racc. 1963, pag. 80), nonché dalla dottrina.

Infine, l'allusione fatta dal giudice nazionale ad una pronuncia della corte di cassazione è suggestiva, ma del tutto infondata (in proposito la Commissione fa rinvio alla relazione del cons. SAYA, «Rapporti fra Corte di giustizia europea e autorità giudiziaria italiana in ordine alla vincolatività dei principi di diritto stabiliti dalla Corte di giustizia», in consiglio superiore della magistratura, Quaderni di incontri di studio, anno II, n. 2, gennaio 1976, pagg. 108/109).

La Commissione propone che le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte nel presente procedimento vengano risolte come segue:

- a) L'attività di uno Stato membro consistente nel rivendere sul mercato comunitario frumento tenero acquistato al prezzo di intervento ad un prezzo inferiore a quest'ultimo e senza osservare le modalità prescritte dalla legislazione comunitaria in materia, è incompatibile con l'organizzazione comune dei mercati.
- b) Le norme sull'organizzazione comune di mercato fanno sorgere in capo ai privati un diritto a che gli Stati si astengano dal compiere azioni del genere di quelle sopra ricordate. Nell'ipotesi che il danno causato all'operatore economico derivi da un'attività dello Stato membro in contrasto col diritto comunitario, lo Stato potrà risponderne, nei confronti del soggetto leso, in conformità alle disposizioni di diritto interno relative alla responsabilità della pubblica amministrazione.
- c) La pronuncia pregiudiziale della Corte è vincolante per il giudice nazionale per quanto riguarda l'interpretazione del trattato o di altro atto comunitario ovvero l'apprezzamento della validità di quest'ultimo.

#### IV — La fase orale del procedimento

L'attrice e gli intervenuti nella causa principale, il governo della Repubblica italiana e la Commissione delle Comunità

europee hanno presentato le loro osservazioni orali nell'udienza del 24 novembre 1976.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 15 dicembre 1976.

## In diritto

- 1 Con ordinanza 27 aprile 1976, pervenuta in cancelleria il 25 giugno successivo, il pretore di Cittadella ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, una serie di questioni vertenti in sostanza sul comportamento dell'Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo (AIMA) nei riguardi di varie disposizioni del diritto comunitario.
- 2 Dette questioni sono state sollevate nell'ambito di una causa pendente fra l'impresa molitoria Luigi Benedetti, attrice, e l'impresa Munari F.lli, causa avente ad oggetto il risarcimento dei danni che la prima avrebbe subito in funzione della concorrenza sleale che le avrebbe fatto la seconda, vendendo certi quantitativi di farina a prezzo inferiore a quello di mercato.
- 3 La convenuta nella causa principale non ha contestato la realtà di tali vendite, ma ha attribuito all'AIMA la piena responsabilità di eventuali danni, avendole questo ente ceduto grano tenero a prezzi inferiori a quello di mercato.
- 4 Con la suddetta ordinanza 27 aprile 1976, il pretore ha autorizzato la chiamata in causa dell'AIMA, sottoponendo contemporaneamente a questa Corte — senza attendere, quindi, le spiegazioni dell'ente — le questioni di cui si è fatto cenno.
- 5 Con la prima e la seconda questione si chiede se la normativa comunitaria del mercato dei cereali autorizzi gli enti d'intervento, ed in particolare l'AIMA, ad adottare unilateralmente le decisioni che, secondo tali questioni, sarebbero state prese, e se tale comportamento costituisca violazione del divieto di discriminazione, sancito dall'art. 40, n. 3, 2° comma, del trattato.
- 6 Con la terza questione si chiede se il comportamento che viene attribuito all'AIMA costituisca un aiuto statale ai sensi degli artt. 92-94 del trattato e 22

del regolamento (CEE) del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU pag. 2269).

- 7 Con la quarta e la quinta questione si chiede se un'impresa dotata di ingenti mezzi finanziari, che possono consentirle di operare sul mercato senza tener conto del comportamento e delle reazioni dei concorrenti, sia un'impresa in posizione dominante ai sensi degli artt. 86 e 90 del trattato, nonché del regolamento CEE 4 aprile 1962, n. 26 (GU pag. 993) — anche nel caso in cui tale impresa sia un ente d'intervento — e se un determinato comportamento di siffatta impresa costituisca abuso di posizione dominante.
- 8 Con la sesta questione, formulata per il caso di risposta negativa ai quesiti 1) e 2) e di risposta affermativa ai quesiti 3), 4) e 5) dell'ordinanza di rinvio, si chiede se l'ente d'intervento sia obbligato a risarcire i danni derivanti dal suo comportamento.
- 9 Infine, la settima questione verte sull'efficacia dell'interpretazione data da questa Corte.
- 10 In mancanza di dati precisi circa la natura e le modalità delle attività dell'AIMA considerata nella fattispecie, è opportuno chiarire che questa Corte, dovendo limitarsi, nell'esercitare i poteri attribuiti dall'art. 177, ad interpretare il diritto comunitario, non può procedere alla valutazione od alla qualificazione di tali attività o delle relative norme di diritto interno.
- 11 D'altra parte, avendo questa Corte chiesto al governo italiano, all'AIMA e alla Commissione di essere più ampiamente informata al fine di comprendere meglio il tenore delle questioni formulate dal giudice a quo, le informazioni supplementari ottenute, se pur non eliminano ogni dubbio circa la compatibilità del comportamento dell'AIMA col diritto comunitario, non confermano, tuttavia, su taluni punti essenziali, la descrizione del comportamento stesso che il giudice nazionale ha fatto propria, desumendola, come risulta dal fascicolo, dalle allegazioni delle parti nella causa principale.
- 12 Infine, benché non spetti a questa Corte di valutare se le questioni sottoposte in forza dell'art. 177 siano pertinenti ai fini della pronunzia nella causa principale, va osservato che la riserva sopra espressa s'impone tanto più nei

casi in cui tali questioni vertano sul comportamento di una persona fisica o giuridica che non sia ancora parte in causa e non sia stata posta in grado di giustificarsi.

### Sulla prima e sulla seconda questione

- 13 Ciò posto, la prima e la seconda questione vanno risolte facendo rinvio dalla precedente giurisprudenza di questa Corte. Nella sentenza 22 gennaio 1976 (causa 60/75, *Russo/AIMA*, Racc. 1976, pag. 56), è stato affermato quanto segue: «Il regolamento 13 giugno 1967, n. 120, che costituisce un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, va interpretato nel senso che:
- a) l'attività di uno Stato membro consistente nell'acquistare grano duro sul mercato mondiale e nel rivenderlo poi sul mercato comunitario a prezzo inferiore al prezzo indicativo è incompatibile con l'organizzazione comune dei mercati;
  - b) il singolo produttore ha diritto, in forza della disciplina comunitaria, a che non vengano frapposti ostacoli alla possibilità di ricavare un prezzo che si avvicini a quello indicativo e che, comunque, non sia inferiore a quello d'intervento;
  - c) nell'ipotesi che il danno causato al produttore derivi da un intervento dello Stato membro in contrasto col diritto comunitario, lo Stato dovrà risponderne, nei confronti del soggetto leso, in conformità alle disposizioni di diritto interno relative alla responsabilità della pubblica amministrazione».
- 14 Ricordando i termini di questa pronunzia è opportuno, in primo luogo, richiamare l'attenzione del giudice nazionale sul fatto che né l'ordinanza di rinvio né il fascicolo forniscono elementi precisi che consentano di stabilire se il comportamento dell'AIMA ora in esame vada qualificato come una «vendita sul mercato comunitario». In particolare, qualora fosse accertato che, nella fattispecie, si è trattato di assegnazioni di cereali ad una cerchia limitata di molini, in qualche modo autorizzate dagli organi comunitari, la suddetta nozione potrebbe non trovare applicazione.
- 15 In secondo luogo va ricordato, com'è stato fatto nella predetta sentenza, che il regolamento n. 120/67 è inteso a porre lo sviluppo della produzione agricola comunitaria (nozione, questa, che non comprende necessariamente le ulteriori fasi del circuito economico, dalla produzione del pane fino al consumo) al

riparo dalle variazioni dei prezzi mondiali e, in tal modo, a garantire un equo tenore di vita alla popolazione agricola; gli interventi di uno Stato membro aventi lo scopo di arginare l'aumento dei prezzi al consumo di taluni generi alimentari a base di cereali non sono, perciò, incompatibili con l'organizzazione comune del mercato, purché non mettano in pericolo gli obiettivi o il funzionamento di tale organizzazione.

- 16 Data la mancanza di precisi dati e dettagliati accertamenti sui fatti, la prima e la seconda questione vanno risolte ripetendo quanto affermato nella prima parte, fino alla lettera b), del citato dispositivo della sentenza 22 gennaio 1976.

#### Sulla terza questione

- 17 Con tale questione viene chiesto se il comportamento di un ente d'intervento «che si avvalga di finanziamenti istituzionali dello Stato» per acquistare cereali a condizioni diverse da quelle stabilite dalla normativa comunitaria, rivendendoli successivamente a prezzi inferiori a quelli minimi previsti, costituisca un aiuto statale alle imprese, ai sensi degli artt. 92-94 del trattato e dell'art. 22 del regolamento n. 120/67/CEE.
- 18 Secondo l'art. 92 del trattato, gli aiuti statali che, favorendo talune imprese e talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza, sono incompatibili con il mercato come, «nella misura in cui incidono sugli scambi tra Stati membri».
- 19 In mancanza di precisazioni quanto agli effetti del comportamento cui si riferisce la questione in esame, questa va risolta ricordando la suddetta limitazione del divieto sancito dall'art. 92, n. 1, nonché le deroghe al divieto stesso, contemplate dal n. 2 di quest'articolo.

#### Sulla quarta e sulla quinta questione

- 20 Per quanto riguarda tali questioni, già succintamente riferite, va osservato che né il testo delle stesse né gli elementi contenuti nel fascicolo della causa permettono di stabilire se l'impresa considerata sia un'impresa pubblica, ai sensi dell'art. 90, n. 1, del trattato, ovvero un'impresa incaricata della gestione di servizi d'interesse economico generale, ai sensi del n. 2 dello stesso articolo.

- 21 Tale distinzione è tuttavia essenziale per valutare in qual misura si applichino le norme del trattato relative alla concorrenza.
- 22 In mancanza di dati precisi, dette questioni non possono essere utilmente risolte.

#### Sulla sesta questione

- 23 Essendo stata formulata solo per il caso di risposta negativa ai quesiti 1) e 2) e di risposta affermativa ai quesiti 3), 4) e 5), la sesta questione, date le considerazioni sopra svolte, è divenuta priva di oggetto.

#### Sulla settima questione

- 24 Con tale questione si chiede quale efficacia l'interpretazione del diritto comunitario data dalla Corte di giustizia abbia per il giudice di merito, e se ciò che la Corte «dice per diritto» vincoli detto giudice alla stessa stregua di come esso è vincolato dal «punto di diritto» stabilito dalla corte di cassazione.
- 25 Nell'ambito del procedimento di cui all'art. 177, la Corte di giustizia non è competente ad interpretare il diritto interno ed a valutare i suoi effetti. Essa non può, quindi, in tal sede, procedere a raffronti di alcun genere tra gli effetti dei provvedimenti dei giudici nazionali e quelli delle proprie pronunzie.
- 26 A norma dell'art. 177, la Corte di giustizia è competente a «pronunciarsi» sull'interpretazione «del presente trattato» e su quella «degli atti compiuti dalle istituzioni della Comunità». Ne consegue che una sentenza emessa in via pregiudiziale ha lo scopo di risolvere questioni di diritto e vincola il giudice nazionale quanto all'interpretazione delle norme e degli atti comunitari cui essa si riferisce.
- 27 È in tal senso che va quindi risolta la questione formulata dal giudice a quo.

#### Sulle spese

- 28 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 di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dalla pretura di Cittadella con ordinanza 27 aprile 1976, afferma in diritto:

- 1° Il regolamento 13 giugno 1967, n. 120, che istituisce un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, va interpretato nel senso che l'attività di uno Stato membro consistente nell'acquistare grano sul mercato mondiale e nel rivenderlo poi sul mercato comunitario a prezzo inferiore al prezzo indicativo è incompatibile con l'organizzazione comune dei mercati.
- 2° Nello stabilire che sono incompatibili col mercato comune gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, l'art. 92, n. 1, precisa che il relativo divieto si applica solo «nella misura in cui [tali aiuti] incidono sugli scambi tra Stati membri» e ferme restando le deroghe previste dal trattato, e specialmente quelle di cui al n. 2 del suddetto articolo.
- 3° La sentenza emessa da questa Corte in via pregiudiziale ha lo scopo di risolvere questioni di diritto e vincola il giudice nazionale quanto all'interpretazione delle norme e degli atti comunitari rilevanti nella causa.

Kutscher	Donner	Pescatore	Mertens de Wilmars	Sørensen
Mackenzie Stuart		O'Keeffe	Bosco	Touffait

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 3 febbraio 1977.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher