

SENTENZA DELLA CORTE
30 gennaio 1985 *

Nel procedimento 123/83,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal Tribunal de grande instance di Saintes, nella causa dinanzi ad esso pendente fra

Bureau national interprofessionnel du cognac

e

Guy Clair,

domanda vertente sull'applicazione dell'art. 85 del trattato CEE alla fissazione mediante accordo fra categorie concluso in seno al BNIC (Bureau national interprofessionnel du cognac) del prezzo delle acquaviti di cognac,

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, G. Bosco e C. Kakouris, presidenti di sezione, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann e Y. Galmot, giudici,

avvocato generale: Sir Gordon Slynn
cancelliere: D. Louterman, amministratore

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il francese.

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento e le osservazioni scritte presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della CEE si possono così riassumere:

1. Gli antefatti e il procedimento scritto

1.1. Come si desume dall'ordinanza di rinvio e dal fascicolo, il diritto francese (legge 10 luglio 1975, n. 600, relativa all'organizzazione delle categorie agricole, completata ed emendata dalla legge 4 luglio 1980, n. 502) contempla la possibilità che accordi vengano conclusi in seno ad un'organizzazione che raggruppa varie categorie agricole, accordi diretti a favorire, mediante contratti tipo, convenzioni stagionali ed azioni comuni conformi all'interesse generale e compatibili con le norme della Comunità economica europea:

- la conoscenza dell'offerta e della domanda,
- l'adeguamento e la normalizzazione dell'offerta,
- l'attuazione, sotto il controllo dello Stato, di norme di messa sul mercato, dei prezzi e delle condizioni di pagamento,
- la qualità della merce,
- le relazioni fra le varie categorie in un determinato settore, in particolare mediante l'elaborazione di norme tecniche e di programmi di ricerca applicata e di sviluppo,
- l'affermazione della merce sui mercati interno ed estero.

A richiesta dell'organizzazione fra le varie categorie gli accordi possono essere prorogati a tempo determinato mediante decreto ministeriale. La proroga rende l'accordo ob-

bligatorio per tutti i membri delle professioni che partecipano all'organizzazione.

Il contratto di compravendita stipulato da persone sottoposte ad un accordo in vigore, qualora non sia conforme all'accordo stesso, è radicalmente nullo e l'organizzazione fra categorie può chiedere al giudice competente di dichiararne la nullità.

Infine, l'organizzazione fra categorie può chiedere al giudice il risarcimento del danno derivante dalla trasgressione degli accordi prorogati.

L'attore nella causa principale, il BNIC (Bureau national interprofessionnel du cognac) è un'organizzazione fra categorie in fatto di mercato dei vini e dell'acquavite di cognac, istituito da norme legislative e da regolamenti che risalgono al 1941 e sono stati più volte emendati. Secondo le norme in vigore all'epoca dei fatti di cui è causa (decreto del ministro dell'agricoltura 10 maggio 1975), il BNIC comprende:

- a) due personalità che rappresentano la viticoltura e, rispettivamente, il commercio della regione che dà diritto alla denominazione d'origine controllata cognac, personalità nominate dal ministro dell'agricoltura;
- b) delegati dei viticoltori e delle cooperative di distillazione e rappresentanti dei commercianti e dei distillatori (bouilleurs) di professione, nonché delegati delle attività connesse, del pari nominati per tre anni dal ministro dell'agricoltura che egli sceglie da elenchi stesi dalle organizzazioni di categoria.

A norma del regolamento interno del BNIC in data 19 giugno 1978, in vigore all'epoca dei fatti di cui è causa, i suoi membri sono raggruppati in « famiglie », quella del com-

mercio e quella della viticoltura, che scelgono ciascuna un rappresentante.

A norma del decreto ministeriale 14 novembre 1960, la presidenza del BNIC spetta ad un ingegnere generale dell'agricoltura nominato dal ministro dell'agricoltura, il quale designa del pari un commissario del governo che assiste alle deliberazioni dell'ufficio di presidenza ed a quelle di una commissione permanente di cui essa costituisce un'emanazione e che può, « o associarsi ai provvedimenti adottati, o sottoporli all'approvazione dei ministri ».

Per l'applicazione delle norme relative agli accordi fra categorie di cui sopra, il BNIC ha stabilito, nel regolamento interno approvato con decreto del ministro dell'agricoltura 2 agosto 1978, una particolare procedura.

L'assemblea generale deve anzitutto decidere, con la maggioranza di tre quarti dei membri sentite le assemblee delle due famiglie ed i rappresentanti delle attività connesse, la convocazione di un'assemblea generale straordinaria.

Questa assemblea generale straordinaria delibera su un progetto di accordo che « dev'essere stato previamente sottoposto alle assemblee delle due famiglie ».

L'accordo viene negoziato dalla « famiglia » dei viticoltori con la « famiglia » dei commercianti, riunite nell'assemblea generale straordinaria. L'atteggiamento di ciascuna delle famiglie è a sua volta il risultato di negoziati interni, seguiti da votazioni con maggioranza qualificata cui partecipano i membri rappresentanti le varie associazioni di categoria.

Solo dopo accertato il consenso l'assemblea generale chiede l'estensione dell'accordo all'autorità amministrativa competente.

A norma delle disposizioni di cui sopra, il 7 novembre 1980 veniva concluso in seno al BNIC un accordo intitolato

« Accordo fra categorie relativo ai prezzi dei vini bianchi distillabili e delle acquaviti di cognac e soggetto a proroga a norma della legge 10 luglio 1975, n. 600, comple-

tata e modificata dalla legge 4 luglio 1980, n. 502. »

L'accordo veniva firmato in nome della « famiglia » dei commercianti e in nome della « famiglia » dei viticoltori.

L'accordo era del pari firmato dal direttore, stipendiato, del BNIC, ma non recava la firma del commissario del governo il quale, nel provvedimento 13 novembre 1980 sulla « organizzazione della stagione 1980-1981 » non fa che un richiamo (art. 17) ad « un accordo fra categorie (il quale) fisserà un prezzo minimo per i vini della regione di Cognac destinati alla produzione di cognac », senza menzionare il prezzo minimo delle acquaviti, nuove o no, alla produzione, né il prezzo minimo del cognac.

In seguito, come prescrive l'art. 2, 2° comma, della legge 10 luglio 1975, l'accordo veniva adottato all'unanimità dalle varie categorie rappresentate nell'organizzazione fra categorie, in una riunione generale del BNIC. Soddisfatta questa condizione, essa costituiva poi oggetto di una decisione di estensione mediante decreto del ministro dell'agricoltura 27 novembre 1980, pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Repubblica francese il 3 dicembre 1980.

L'accordo disciplina, mediante sottodenominazione e computo d'età, tutti i fattori essenziali che determinano il costo di produzione dell'acquavite di cognac e più precisamente:

- all'art. 2, il prezzo minimo dei vini destinati alla distillazione delle acquaviti che danno diritto alla denominazione cognac,
- all'art. 3, le spese di distillazione,
- all'art. 4, il prezzo delle acquaviti nuove, cioè d'annata, alla produzione,
- all'art. 5, il prezzo delle acquaviti « rassisées », cioè aventi almeno un anno, da praticarsi dai produttori ai commercianti,
- all'art. 7, i termini di pagamento e
- agli artt. 8 e 9, il prezzo minimo del cognac.

In esito ad un'indagine effettuata dai propri incaricati, in seguito a reclamo di vari viticoltori, il BNIC citava il sig. Clair, commerciante in Brie-sous-Matha, dinanzi al Tribunal de grande instance di Saintes, per aver comprato da vari viticoltori acquavite di cognac a prezzi nettamente inferiori a quello convenuto fra le categorie. L'azione, basata sull'accordo fra categorie 7 novembre 1980, tendeva a far dichiarare la nullità assoluta dei negozi non conformi all'accordo, a norma dell'art. 4 della legge 10 luglio 1975, n. 600.

Il Clair opponeva che l'azione era in contrasto con gli artt. 85 e 86 del trattato di Roma e chiedeva, in subordine, che fosse sottoposta alla Corte una questione pregiudiziale d'interpretazione. Il BNIC ribatteva, anzitutto, che il cognac non è soggetto alle disposizioni comunitarie sopra menzionate e, in secondo luogo, che l'atto sul quale era basata la citazione del Clair era un atto amministrativo che il Tribunal de grande instance non poteva interpretare a causa del principio della separazione della giurisdizione ordinaria dalla giurisdizione amministrativa.

Circa la prima eccezione del BNIC riguardante la possibilità di applicare al cognac gli artt. 85 e 86 del trattato, il Tribunal de grande instance ha considerato assodato che le acquaviti di cognac, prodotti di seconda lavorazione, non sono prodotti agricoli, ma prodotti industriali.

Il giudice nazionale ha tratto questa conclusione dal fatto che la Commissione si era pronunciata chiaramente a favore della natura industriale della merce in una lettera del 7 maggio 1981, richiamandosi all'elenco tassativo dei prodotti agricoli contenuto nell'allegato II del trattato, come pure dal fatto che la normativa francese interna classifica dette acquaviti nella categoria dei prodotti industriali, come indica una lettera del ministero dell'economia e delle finanze, inviata al BNIC il 28 luglio 1979.

Circa la seconda eccezione del BNIC, il Tribunal de grande instance ha ritenuto certo che il BNIC ha natura paramministrativa, data l'origine dei mezzi di cui dispone, che è costituita da tributi parafiscali, come pure il fatto che il commissario del governo presso il BNIC è un agente esecutivo del potere di emanare regolamenti.

Cionondimeno il tribunale ha ritenuto che la legge del 1975, completata dalla legge 4 luglio 1980, è giuridicamente autonoma rispetto alle norme che disciplinano il funzionamento del BNIC. Ora, mentre la legge si applica a tre categorie di prodotti, il cognac, lo champagne e l'armagnac, che hanno uno status di categorie organizzate in modo paramministrativo, l'accordo di cui è causa, stipulato applicando la legge del 1975 al cognac, non si riferisce a questo status particolare.

Il giudice nazionale ha rilevato che l'accordo è stato firmato in modo paritetico dal rappresentante della famiglia dei commercianti, da quello della famiglia dei viticoltori e dal presidente (direttore) del BNIC e che il commissario del governo presso il BNIC non ha adottato alcun provvedimento riguardante la fissazione di un prezzo minimo alla produzione, ma si è limitato a fissare dei massimali di valore di smercio, provvedimento diverso dalla fissazione di prezzi minimi, di cui ha semplicemente contemplato l'applicazione, nell'art. 17 del sopra menzionato provvedimento 13 novembre 1980, richiamandosi ad un accordo fra le categorie.

Il Tribunal de grande instance ha quindi ritenuto che l'atto di cui trattasi va distinto, tanto dal sopra menzionato atto del commissario del governo quanto dal decreto interministeriale d'estensione 20 novembre 1980 e che esso costituisce un accordo fra commercianti e produttori, senza che la presenza del presidente (direttore) del BNIC possa attribuirgli natura di regolamento.

Quanto alla qualificazione giuridica delle parti dell'accordo, il giudice nazionale si è richiamato ad una decisione della Commissione delle Comunità europee in data 26 luglio 1976 (76/684/CEE). In questa decisione, indirizzata ad un ente analogo al BNIC, il Bureau interprofessionnel de l'armagnac, e riguardante un procedimento per l'applicazione dell'art. 85 del trattato, la Commissione dichiarava che « i produttori, le cooperative, i grossisti (bailleurs) e i commercianti di armagnac i quali, attraverso le rispettive associazioni di categoria, sono rappresentati in seno al Bureau national interprofessionnel de l'armagnac sono imprese ai sensi dell'art. 85, n. 1, del trattato ».

In base a questi accertamenti, il Tribunal de grande instance di Saintes è stato indotto a chiedersi se, in forza delle norme sulla concorrenza, il BNIC possa essere considerato un'associazione di imprese.

Il 21 giugno 1983 esso ha quindi sospeso il giudizio ed ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 85 e 86 del trattato, onde acclarare se:

- « 1) Per il fatto che riunisce nel proprio seno la famiglia dei viticoltori e quella dei commercianti, il Bureau national interprofessionnel du cognac debba essere considerato un'associazione di imprese, dato che l'accordo è stato firmato del pari dal suo presidente.
- 2) La fissazione da parte della famiglia dei viticoltori, d'intesa con la famiglia dei commercianti, di un prezzo minimo d'acquisto per le acquaviti debba essere considerata una pratica concordata.
- 3) La fissazione di un prezzo minimo d'acquisto per le acquaviti vada considerata atta a pregiudicare il commercio fra Stati membri e ad avere per oggetto o per effetto di impedire, restringere o alterare il gioco della concorrenza nel-

l'ambito del mercato comune qualora le acquaviti contemplate dall'accordo 7 novembre 1980 rispondano alla denominazione d'origine controllata Cognac, tenuto conto della natura del cognac, acquavite d'uva che si beve quasi esclusivamente pura. »

1.2. L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria il 1° luglio 1983.

A norma dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della CEE, osservazioni scritte sono state depositate il 6 settembre dalla Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla signora N. Coutrelis, in qualità d'agente; il 12 settembre 1983 dal convenuto nella causa principale, con l'avv. P. Kappelhoff-Lançon; e il 23 settembre 1983 dal BNIC, attore nella causa principale, con l'avv. X. de Roux.

La Corte, su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Essa ha tuttavia invitato le parti nella causa principale e la Commissione delle Comunità europee a rispondere per iscritto ad un certo numero di quesiti. All'invito è stato ottemperato entro il termine.

2. Osservazioni scritte presentate in forza dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia delle Comunità europee

2.1. Il BNIC ha presentato le seguenti osservazioni.

2.1.1. Esso tratta anzitutto della definizione del cognac, della produzione e distribuzione dello stesso nonché della sua importanza economica per le regioni in cui viene prodotto.

Circa la natura agricola o industriale del cognac, una disputa giuridica alla luce del trattato di Roma è economicamente artificiale e vana, trattandosi comunque di valorizzare un prodotto agricolo (i vini bianchi la cui

distillazione dà le acquaviti di Cognac) che fa vivere più di 80 000 persone, per tre quarti agricoltori. A torto il giudice proponente considera il cognac come un prodotto industriale, giacché secondo il diritto francese il cognac è un prodotto agricolo soggetto alla legge 10 luglio 1975, sia pure secondo un regime particolare. Si noti che l'art. 5 della legge contrappone le organizzazioni istituite da una legge o da un regolamento, a quelle, contemplate dall'art. 1 della stessa legge, di origine contrattuale: il BNIC fa parte della prima categoria. Essendo stato istituito da una legge o da un regolamento ed essendo anteriore alla legge del 1975, il BNIC ha natura pubblica, pur potendo valersi, a richiesta, di detta legge, a norma dell'art. 5 di questa il quale stabilisce che le organizzazioni fra categorie istituite da una legge o da un regolamento esistenti alla data della promulgazione della legge stessa possono, a loro richiesta, fruire degli artt. 2, 3 e 4, riguardanti la conclusione e la natura obbligatoria degli accordi del genere di quello di cui è causa.

2.1.2. Onde dimostrare di essere un ente pubblico, il BNIC espone le disposizioni relative alla propria istituzione, organizzazione e funzionamento.

Esso trae origine da un regolamento del 5 gennaio 1941 ed un decreto del 4 dicembre 1944 affidava le sue attribuzioni ad un commissario del governo assistito da un consiglio consultivo i cui membri, nominati mediante decreto, erano scelti fra i rappresentanti dei viticoltori e dei commercianti.

Il 28 aprile 1945 un nuovo decreto ministeriale omologava il regolamento del « Bureau national de répartition des vins et eaux-de-vie de Cognac » e due decreti, 21 gennaio 1946 e 20 febbraio 1946, completavano questa normativa: il secondo disciplinava il computo ed il controllo dell'invecchiamento del cognac.

Il 15 giugno 1945 veniva istituito un tributo parafiscale gravante sui distillatori e sui commercianti, per provvedere al finanziamento del Bureau national ed infine, il 9 luglio 1946, un decreto dava forma quasi definitiva all'organizzazione fra categorie del mercato dei vini e delle acquaviti di cognac. Solo la composizione dell'ente è stata in seguito più volte modificata (decreto 14 novembre 1960, indi decreto 16 novembre 1964), senza tuttavia modificare lo spirito dello scopo della normativa che disciplina la sua attività.

Esiste una commissione i cui membri sono nominati con decreto del ministro dell'agricoltura, su proposta delle organizzazioni di categoria, presieduta da un ingegnere generale dell'agricoltura, del pari designato dal ministro (art. 2 del decreto 14 novembre 1960).

A norma dell'art. 2 del decreto 9 luglio 1946 questa commissione aveva il compito di:

« studiare e preparare i regolamenti riguardanti l'acquisto, la ripartizione, la distillazione, il commercio, l'immagazzinamento e la vendita dei vini e delle acquaviti prodotti nella regione delimitata »,

cioè un compito, non già di decisione, ma di studio e di preparazione, mentre la decisione spettava al rappresentante dello Stato, dato che il commissario del governo era il solo che potesse adottare provvedimenti vincolanti (art. 2 del decreto 4 dicembre 1944).

L'attuazione di questi provvedimenti, come pure dei decreti ministeriali, è affidata agli uffici del BNIC, diretti da un direttore, generalmente un dipendente di rilievo dello Stato francese.

Infine, va rilevato che il BNIC è tuttora finanziato da un tributo parafiscale la cui entità è approvata ogni anno dal parlamento francese con la legge finanziaria.

Benché la natura giuridica del BNIC sia stata in un certo momento controversa in Francia, il consiglio di Stato ha deciso trattarsi di un ente di diritto pubblico, dotato di autonomia finanziaria e di personalità giuridica, i cui provvedimenti vanno impugnati dinanzi ai giudici amministrativi, non già dinanzi ai giudici ordinari.

Ciò appare logico dato che esso svolge un compito di interesse pubblico in quanto:

- controlla l'invecchiamento del cognac,
- disciplina le designazioni di vendita,
- vigila sull'osservanza delle norme relative all'invecchiamento,
- e soprattutto, organizza il mercato dei vini e delle acquaviti di cognac.

Dalla propria natura di ente pubblico il BNIC trae delle conseguenze circa la natura giuridica degli accordi conclusi nell'ambito del suo funzionamento e del suo compito istituzionale.

Ogni anno, il commissario del governo, su proposta dell'assemblea generale, sottopone al governo quello che si è convenuto di chiamare un progetto di accordo fra categorie relativo ai prezzi dei vini bianchi distillabili e delle acquaviti di cognac.

Il governo, se accoglie le proposte fattegli, adotta un decreto che rende obbligatorio l'accordo ed impone ai commercianti, come ai viticoltori, l'osservanza dei prezzi dei negozi in tal modo fissati, mentre, se non è d'accordo, fa arrecare le modifiche che auspica.

Va rilevato che il BNIC, d'intesa con l'amministrazione (ufficio delle frodi, uffici fiscali e direzione della concorrenza e dei prezzi), deve vigilare sull'osservanza dei prezzi indicati nel decreto pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Repubblica francese e che quindi la determinazione dei prezzi dei negozi fra viticoltori e commercianti si colloca nell'ambito più ampio dell'organiz-

zazione della produzione che costituisce il suo compito essenziale.

Lo scopo delle pubbliche autorità, nell'ambito giuridico sopra delineato, è quindi quello di diminuire le scorte onde ridurre gli oneri finanziari alleviando il peso del sovrainmagazzinamento che grava sulla viticoltura.

Questa politica di graduale eliminazione dello squilibrio può riuscire unicamente se è completata da una disciplina dei prezzi che consenta alle aziende di sopportare i gravi oneri che loro incombono in questo periodo difficile e di sopravvivere in attesa che si ristabiliscano gli equilibri fondamentali dell'economia viticola della regione di produzione delle acquaviti di cognac.

Il lasciare che i prezzi vengano determinati dall'offerta e dalla domanda ne provocherebbe il crollo, che la viticoltura non potrebbe sopportare, mentre il deprezzamento delle scorte non consentirebbe più ai viticoltori di far fronte ai loro impegni finanziari con le banche.

Dalle considerazioni che precedono discende che l'art. 85 del trattato CEE non si applica nei confronti del BNIC giacché esso non è né un'impresa, né un'associazione di imprese, ai sensi di detto articolo.

Per dimostrare di non essere un'impresa il BNIC si richiama alle definizioni che di questa nozione dà la dottrina, le quali si rifanno a due criteri, quello dell'opportuna organizzazione dell'unità di cui trattasi e quello del perseguimento di un determinato scopo economico, ai quali la giurisprudenza della Corte ha aggiunto il criterio del « soggetto giuridicamente autonomo » al quale l'organizzazione si riferisce e che persegue lo scopo economico (sentenze 13 luglio 1962: cause riunite 17 e 20/61 e causa 19/61, Racc. pag. 597).

Fra questi criteri, quello più importante è lo « scopo economico determinato » e, in mancanza di definizione giurisprudenziale, ci si deve attenere alle definizioni della dottrina le quali, pur essendo molto ampie, non

giungono a comprendere l'attività del BNIC giacché presuppongono in sostanza che l'impresa partecipi all'attività economica mediante operazioni di produzione, di distribuzione o di scambio di beni o di servizi.

Orbene, né l'origine legale del BNIC, né il suo finanziamento, né i suoi poteri, né il suo compito di interesse generale consentono di attribuirgli un'attività di produzione o di scambio di merci o di servizi.

Circa l'ipotesi che il BNIC sia un'associazione d'impresa, va rilevato che, nella decisione 15 dicembre 1982 — IV/29.883, UGAL/BNIC (82/896/CEE) — relativa ad un procedimento per l'applicazione dell'art. 85, promosso nei suoi confronti, la Commissione ha effettivamente sostenuto che esso era una « associazione d'impresa » ai sensi dell'art. 85 del trattato di Roma, che i suoi provvedimenti costituivano « un atto giuridico distinto dal decreto di estensione posteriore » e che di conseguenza essa gli aveva inflitto un'ammenda di 160 000 ECU.

Benché il commissario del governo, ritenendo trattarsi della repressione di un provvedimento non più in vigore e di scarso rilievo, abbia deciso, attenendosi alle istruzioni del ministero francese dell'agricoltura, di non impugnare il provvedimento, su un piano strettamente giuridico, il procedimento seguito per il pagamento dell'ammenda ha posto in rilievo la natura eminentemente pubblica del BNIC. La Commissione non ha infatti colpito le imprese che considerava avessero posto in essere un'intesa avente lo scopo di fissare illecitamente un prezzo minimo, bensì lo stesso BNIC, persuasa che il BNIC, malgrado le norme che lo reggono, fosse un'associazione di imprese.

Contro questo assunto e per dimostrare la propria natura di ente pubblico il BNIC osserva anzitutto di essere finanziato da un tributo parafiscale approvato annualmente dal parlamento francese e di essere soggetto alle norme relative alla contabilità pubblica.

In secondo luogo l'assunto della Commissione secondo cui i suoi membri sono delegati di organizzazioni di categoria, a loro volta composte di imprese, può essere confutato tenendo presente il modo in cui i suoi membri vengono designati.

In proposito va ricordato che il direttore, il presidente ed il commissario del governo sono pubblici dipendenti designati dal ministro dell'agricoltura e che la composizione dell'assemblea è stabilita con decreto dello stesso ministro il quale, oltre a scegliere e nominare direttamente taluni di essi, nomina del pari gli altri, scegliendoli negli elenchi compilati dalle organizzazioni di categoria.

Concludendo, il BNIC non può essere un'associazione giacché questa nozione presuppone un accordo, un « animus societatis » diretto ad uno scopo comune, cioè un aspetto contrattuale che manca completamente qui, giacché esso è un ente obbligatorio la cui istituzione ed organizzazione dipendano unicamente dall'iniziativa delle pubbliche autorità, le quali possono scioglierlo in qualsiasi momento, anche contro la volontà del complesso dei suoi membri.

Il BNIC è diverso dalle intercategorie che sono state create e riconosciute a norma della sopra menzionata legge 10 luglio 1975. L'art. 1 di questa legge stabilisce che potranno essere riconosciuti mediante decreto « gli enti costituiti dalle organizzazioni di categoria più rappresentative della produzione agricola e, a seconda dei casi, della lavorazione, del commercio e della distribuzione, che rappresentano i vari interessi coinvolti », mentre l'art. 5 della stessa legge contrappone a queste intercategorie le organizzazioni fra categorie « create mediante legge o regolamento », come il BNIC.

Ciò premesso, il BNIC non può essere considerato un'associazione d'impresa per il solo motivo di comprendere dei rappresentanti di enti di categoria, dal momento che la sua assemblea generale è imposta dal ministro dell'agricoltura e comprende un certo numero di membri che non rappresentano le

organizzazioni di categoria direttamente interessate alla produzione ed alla vendita del cognac.

D'altro canto, non si deve confondere la qualità in cui un membro viene scelto e quella in cui egli esercita il proprio incarico, giacché, benché i decreti ministeriali che determinano la sua composizione abbiano deciso che la maggior parte dei membri siano scelti fra i candidati proposti dalle organizzazioni di categoria, ciò non significa che detti membri, nell'esercizio del mandato attribuito al ministro, impegnino l'impresa alla quale possono eventualmente appartenere.

2.1.3. Per stabilire se la fissazione di un prezzo minimo d'acquisto per le acquaviti debba essere considerata atta a pregiudicare il commercio fra Stati membri, il BNIC cita il punto n. 49 della comunicazione degli addebiti fatta dalla Commissione l'8 febbraio 1982 nella pratica UGAL/BNIC, in cui è detto che:

« Determinate fissazioni di prezzi minimi decise dal BNIC possono pregiudicare in misura rilevante il commercio fra Stati membri. La fissazione dei prezzi minimi relativi agli acquisti di vini da distillare e di acquaviti nuove o no effettuati dai membri della "famiglia dei commercianti" presso quelli della "famiglia dei viticoltori", non pare atta a pregiudicare in misura rilevante il commercio fra Stati membri. Questi prezzi riguardano infatti negozi effettuati su prodotti semifiniti che non sono normalmente destinati, in questa fase, ad essere forniti ai consumatori o spediti fuori della regione delimitata di Cognac. Essi influiscono tuttavia sui prezzi del prodotto finito che può essere in seguito esportato; una siffatta influenza indiretta non consente tuttavia di concludere nel presente caso che gli scambi fra Stati membri possano esserne pregiudicati in misura rilevante. »

A parte ciò, il prezzo fissato ha in ultima analisi rilevanza lieve o trascurabile per il consumatore finale della merce e, dato che in tutti i paesi della Comunità il cognac è

soggetto a cospicui tributi, sono questi il fattore più importante per il prezzo al consumo.

Questi tributi corrispondono in Gran Bretagna al 64 % del costo di produzione, nel Belgio al 52 %, nella Repubblica federale di Germania al 45 %, nei Paesi Bassi al 46%, in Irlanda al 70 % e in Danimarca al 72%.

2.1.4. Concludendo, il BNIC propone di risolvere come segue le questioni pregiudiziali:

- « 1) Per il fatto di riunire nel proprio seno la famiglia dei viticoltori e quella dei commercianti il BNIC non può essere considerato un'associazione di imprese:
- a) In quanto la rappresentanza della famiglia dei commercianti e di quella dei viticoltori in seno all'assemblea generale del BNIC non è dovuta ad un'associazione volontaria d'impresa, bensì all'applicazione del diritto francese contenuto nell'art. 9 della legge 27 settembre 1940, dal decreto 5 gennaio 1941, dal decreto 4 dicembre 1944, dal decreto 28 aprile 1945 e da quello 9 luglio 1946, come pure dai successivi decreti che hanno emendato l'organizzazione di questo ente pubblico.
- b) In quanto i rappresentanti della famiglia dei viticoltori e quelli della famiglia dei commercianti in seno al BNIC rappresentano, è vero, questa o quella impresa, ma sono nominati con decreto del ministero francese dell'agricoltura; e di conseguenza devono il mandato e svolgono la loro attività in conformità al decreto ministeriale che li ha nominati, non già in qualità di rappresentanti di questa o di quella determinata impresa.
- c) In quanto l'assemblea generale del BNIC ha un compito unicamente consultivo e si limita a proporre alle

autorità francesi, attenendosi alle leggi ed ai regolamenti che disciplinano la sua attività, svariati provvedimenti fra cui la fissazione del prezzo intercategoriale; i prezzi derivanti dalla fissazione del prezzo intercategoriale sono resi obbligatori per tutti gli interessati unicamente dal decreto ministeriale; le relative trasgressioni sono repressi, non già in quanto trasgressione di un accordo di diritto privato, bensì in quanto trasgressione di un regolamento francese.

2) Di conseguenza, le delibere dell'assemblea generale del BNIC non possono essere considerate una pratica concordata ai sensi dell'art. 85, n. 1, del trattato di Roma.

3) È quindi superfluo accertare, alla luce dell'art. 85, n. 1, del trattato di Roma, se la fissazione di un prezzo minimo d'acquisto per le acquaviti debba essere considerata atta a pregiudicare il commercio fra Stati membri e ad avere per oggetto o per effetto di impedire, restringere o alterare il gioco della concorrenza nell'ambito del mercato comune, dato che la fissazione di questo prezzo:

- a) ha scarso rilievo per il consumatore finale;
- b) ma soprattutto risponde alle esigenze di interesse regionale di garantire ai viticoltori un equo tenore di vita, stabilizzare i mercati, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, pur garantendo prezzi ragionevoli ai consumatori.

Sono tutte nozioni che rientrano fra gli scopi generali dell'art. 39 del trattato di Roma».

2.2. Il *convenuto nella causa principale* presenta le seguenti osservazioni:

2.2.1. Circa la prima questione, per il fatto di riunire nel proprio seno la « famiglia » di viticoltori e quella dei negozianti il BNIC è un'associazione di imprese e in proposito è irrilevante che si tratti di un ente pubblico o non svolga personalmente attività commerciali.

Quando le « personalità » che provengono dalle due famiglie si avvicinano per fissare d'accordo dei prezzi minimi, questa riunione del tutto ufficiosa delle due famiglie costituisce un'associazione d'impresa. È irrilevante che, in seguito, l'organizzazione fra categorie adottata all'unanimità l'accordo, giacché il ministro dell'agricoltura emana un decreto di estensione in quanto all'origine di tutto vi è il ravvicinamento delle due « famiglie » e il loro accordo.

Questo assunto trova conferma nella decisione 15 dicembre 1982 (IV/29.883—UGAL/BNIC) della Commissione delle Comunità europee adottata nei confronti del BNIC e che questo non ha impugnato.

In questa decisione, pronunciata in un caso analogo, la Commissione ha dichiarato:

- che gli accordi intercategoriale conclusi nell'ambito del BNIC, che vanno tenuti distinti dai decreti di estensione che li riguardano, sono decisioni di un'associazione di imprese,
- che i membri del BNIC, nominati dal ministro vuoi come « personalità » vuoi come « delegati » rappresentano le organizzazioni o famiglie di categoria le quali, dal canto loro, sono composte da imprese,
- che i provvedimenti di cui trattasi non sono adottati nell'ambito dei poteri di regolamento del commissario del governo,

— che il BNIC è quindi un'associazione di associazioni d'impresе la quale, ai fini dell'applicazione dell'art. 85, può essere equiparata ad un'associazione d'impresе.

La Commissione era del resto giunta alla stessa conclusione circa la natura del Bureau national interprofessionnel de l'armagnac (BNIA) nella decisione 26 luglio 1976 (IV/28.980, GU L 231 del 21 agosto 1976, pag. 24).

In questa decisione, che del pari non è stata impugnata dinanzi alla Corte, la Commissione dichiarava che:

« Il divieto di vendere armagnac sfuso dei conti 4 e 5, divieto stabilito dalla nota del BNIA 29 maggio 1974, n. 8, si basa su una decisione d'associazione d'impresе. I produttori, cooperatori, grossisti e commercianti d'armagnac i quali, attraverso le loro associazioni di categoria, sono rappresentati in seno al BNIA, sono impresе ai sensi dell'art. 84, n. 1. Il fatto che il decreto n. 62-20 attribuisca al BNIA determinati compiti di controllo della qualità non esclude che lo si possa considerare un'associazione d'impresе ai sensi dell'art. 85, n. 1, dato che il provvedimento criticato esorbita dall'ambito dell'espletamento dei compiti affidati da detto decreto. »

La conclusione non può quindi essere diversa nella presente causa da quanto si desume dalle due decisioni di cui trattasi, adottate tanto nei confronti del BNIA, quanto nei confronti dello stesso BNIC.

Infine, la circostanza particolare che il direttore, stipendiato, del BNIC — non già il presidente, come dice il giudice proponente — abbia controfirmato l'accordo è giuridicamente irrilevante, dato che né il BNIC né, a maggior ragione, il suo direttore dispongono del potere di emanare regolamenti.

2.2.2. Per quanto riguarda la seconda questione sottoposta alla Corte, è fuori dubbio che la fissazione di un prezzo massimo d'acquisto per le acquaviti costituisca una pratica concordata, ma il fatto che l'accordo intercategoria provenga da un'associazione di associazioni d'impresе pare ridurre l'importanza della questione considerata sotto il profilo della pratica concordata.

2.2.3. Circa la terza questione, il convenuto nella causa principale comincia con la descrizione dei processi tecnici per la produzione del cognac.

Si tratta di un'acquavite ottenuta da un vino prodotto da determinati vitigni, entro la zona delimitata dal decreto 1° maggio 1909 che fruisce del regime giuridico delle denominazioni d'origine controllata stabilito dal decreto-legge 30 luglio 1935, mentre il diritto alla denominazione « Cognac » è disciplinato dai regolamenti riguardanti il controllo, la distillazione, l'invecchiamento e la distribuzione.

Il costo di produzione dell'acquavite venduta dal viticoltore dopo la distillazione è costituito da due fattori che sono il prezzo del vino usato e il costo della distillazione.

È manifesto che la fissazione di un prezzo minimo per l'acquavite di cui trattasi, nuova o no, al di sopra del livello determinato dai fattori sopra menzionati che sono naturalmente inclusi nel calcolo del suo prezzo è atta a pregiudicare il commercio fra Stati membri.

Benché la grande maggioranza dei commercianti-acquirenti sia stabilita in Cognac o nella regione delimitata dal decreto del 1909, nulla vieta ad un commerciante stabilito fuori della regione delimitata di acquistare queste acquaviti per mescolarle, senza perdere diritto alla denominazione « cognac », tanto se le acquaviti restano in Fran-

cia quanto se sono esportate. La vendita delle acquaviti da parte della famiglia dei viticoltori a quella dei commercianti non è quindi un fenomeno commerciale strettamente nazionale, ma può avere talvolta carattere internazionale.

Quello che va soprattutto posto in rilievo è che le acquaviti così prodotte ed il cui prezzo d'acquisto minimo viene imposto ai commercianti, costituiscono la materia prima del cognac prodotto finito la cui importanza nel commercio internazionale non può essere contestata.

Nella sopra menzionata decisione 15 dicembre 1982 la Commissione ha ricordato che l'80% delle vendite di cognac venivano effettuate fuori della Francia, che le vendite nel mercato comune costituivano circa il 52% del totale e che le esportazioni dalla Francia nei nove altri Stati membri costituivano il 40% del totale.

Il fatto che la Commissione, nella decisione 15 dicembre 1982, non abbia esaminato una situazione del tutto identica a quella di cui trattasi non è determinante, dato che, benché la domanda dell'UGAL, che ha dato luogo a detta decisione, riguardasse l'accordo del 7 novembre 1980 (oltre a quelli del 12 dicembre 1978 e del 18 ottobre 1979) per quanto riguarda le spedizioni di cognac prodotto finito anziché gli artt. 4 e 5 che fissano il « prezzo imposto » alla produzione delle acquaviti nuove o no, le due situazioni sono cionondimeno analoghe in quanto, anche se le vendite di acquavite da parte dei viticoltori avvengono essenzialmente sul mercato interno francese, la fissazione di un prezzo minimo influisce senz'altro sul commercio internazionale.

Il cognac è la sola acquavite prodotta in un paese della Comunità per la quale esista l'organizzazione restrittiva di cui trattasi, dato che per il resto si tratta dei distillati di

vino armagnac francese o grappa italiana, dei distillati di frutta (prugna, pera, mirabella) prodotti tanto in Germania quanto in Francia o di alcolici tratti dai cereali (whisky o akvavit prodotti in Inghilterra o in Danimarca), il cui commercio è assolutamente libero per quanto riguarda la fissazione dei prezzi.

Ciò premesso, il commerciante di cognac si trova in stato d'inferiorità rispetto ai commercianti, francesi o stranieri, che trattano acquaviti concorrenti, dal momento in cui, per determinare il proprio prezzo di vendita, deve tener conto di un prezzo d'acquisto della materia prima che gli viene imposto anziché formarsi liberamente.

Questo argomento avrebbe scarso peso se riguardasse solo un fattore secondario del costo di produzione del cognac, come il costo delle etichette o quello dell'imballo, mentre invece ha grande rilievo quando il prezzo d'acquisto imposto è quello dell'ingrediente essenziale del prodotto finito.

Vi sono delle statistiche finanziarie le quali dimostrano che il prezzo d'acquisto delle acquaviti costituisce, rispetto al prezzo di vendita del cognac, non meno del 40-50% per le vendite in bottiglia (88% delle distribuzioni) e del 60-70% per le vendite in fusti (12% delle vendite) e solo nel campo del prezzo le piccole ditte possono fare la concorrenza a quelle grandi le quali, disponendo di ampi mezzi per la pubblicità, dominano il mercato ed è nell'interesse beninteso del consumatore che questa concorrenza sul prezzo possa agire senza ostacoli.

La questione sollevata riguarda espressamente il fatto che il cognac fruisce di una denominazione d'origine controllata ed altresì il fatto, indiscutibile, che si beve « esclusivamente puro », il che dimostra l'intento del giudice proponente che è quello di accertare se il carattere esclusivo della denominazione d'origine controllata « cognac » non sottragga automaticamente la merce alla norma comunitaria dal momento in cui

in nessun altro Stato membro si può produrre un'acquavite assolutamente identica almeno quanto al nome.

In proposito si veda la giurisprudenza della Corte (sentenza 168/78, Commissione/Francia; sentenza 169/78, Commissione/Italia; sentenza 171/78, Commissione/Danimarca; sentenza 27 febbraio 1980; sentenza 216/81, Cogis/Amministrazione delle finanze dello Stato, 15 luglio 1982); i principi da questa elaborati a proposito dell'applicazione o dell'interpretazione dell'art. 95 del trattato CEE valgono nella presente causa giacché non si può immaginare che la nozione « prodotti analoghi » venga interpretata in modo diverso a seconda che si tratti di valutare la concorrenza commerciale oppure l'intervento protezionista di uno Stato attraverso provvedimenti fiscali.

In queste sentenze la Corte ha affermato che « tutte le acquaviti possiedono caratteristiche comuni abbastanza importanti per ammettere l'esistenza, in tutti i casi, di un rapporto di concorrenza quanto meno parziale o potenziale » e la Corte è giunta a questa conclusione dopo aver ricordato che:

- 1) nel gruppo più ampio delle bevande alcoliche, le acquaviti ottenute mediante distillazione sono contraddistinte in primo luogo dal contenuto di alcool atto al consumo umano ad un grado di concentrazione piuttosto alto e costituiscono un complesso identificabile, dotato di caratteristiche comuni.
- 2) Le caratteristiche peculiari consentono effettivamente di definire varietà tipiche di acquavite, di guisa che talune di esse sono persino protette da denominazione d'origine.

Per questo motivo la Corte ha condannato i provvedimenti fiscali adottati:

- dalla Francia per proteggere le acquaviti nazionali contro il whisky ed i distillati di ginepro,
- dalla Danimarca per proteggere l'akvavit e lo snaps contro il gin, la vodka, il ginepro, il punch, il rum, le acquaviti a base di frutta,

— l'Italia, per proteggere le acquaviti di vino e di vinacce contro le acquaviti di cereali e di canna da zucchero.

A prescindere dalla particolarità della denominazione d'origine o del modo in cui vengono consumate, le caratteristiche comuni delle acquaviti sono sufficienti a far sì che, nel campo commerciale, il cognac sia in concorrenza diretta con tutte le altre acquaviti esistenti.

La fissazione di un prezzo minimo d'acquisto per le acquaviti destinate alla produzione del cognac, in quanto ostacola il libero gioco della concorrenza, pregiudica quindi il commercio fra Stati membri, restringe il mercato, senza per questo migliorare la qualità e, di conseguenza, impedisce l'interpenetrazione economica voluta dal trattato.

2.3. La Commissione delle Comunità europee presenta le seguenti osservazioni.

2.3.1. Essa illustra la natura del cognac e le modalità tecniche della sua produzione, come pure il regime giuridico cui è sottoposto. Su quest'ultimo punto va rilevato che a norma del diritto comunitario, solo i vini bianchi destinati alla produzione delle acquaviti, indi del cognac, sono prodotti agricoli e che gli altri due (acquavite e cognac) non compaiono nell'allegato II del trattato CEE il quale enumera tassativamente i prodotti agricoli ai sensi dell'art. 38. Ne deriva che:

a) per quanto riguarda i vini bianchi:

- essi sono soggetti alle norme dell'organizzazione comune del mercato del vino retta dal regolamento CEE n. 337/79 e da tutti i regolamenti adottati per la sua attuazione;
- a norma dell'art. 42 del trattato, sono soggetti al diritto della concorrenza — con qualche restrizione per quanto riguarda l'applicazione dell'art. 85 del trattato — in forza del regolamento n. 26;

b) per quanto riguarda le acquaviti ed il cognac, si applica il diritto comunitario comune.

Il commercio fra Stati membri è pregiudicato in misura rilevante data l'entità delle vendite di cognac nei vari paesi del mercato comune.

A parte ciò, contro il BNIC sono stati depositati due altri reclami dell'Union syndicale des négociants en cognac et eaux-de-vie ed uno di questi reclami riguarda gli accordi fra categorie per il 1981/1982 e per il 1982/1983, mentre l'altro riguarda i decreti d'estensione degli accordi stessi.

Il reclamo contro gli accordi fra categorie (pratica IV/30.622), sporto il 14 aprile 1982, è basato sull'art. 3 del regolamento n. 17 e verte sulla fissazione mediante accordo fra categorie dei prezzi d'acquisto per la « famiglia dei commercianti » dei vini bianchi distillabili e delle acquaviti nuove o no che danno diritto alla denominazione d'origine controllata « cognac », come pure dei costi di distillazione.

La pratica viene attualmente istruita dalla direzione generale concorrenza della Commissione ed una lettera con cui si chiedevano informazioni, a norma dell'art. 11 del regolamento n. 17, inviata al BNIC il 22 settembre 1982 non ha avuto sinora risposta.

Il reclamo contro i decreti d'estensione, in data 24 gennaio 1983, è stato proposto alla direzione generale dell'agricoltura, giacché solleva il problema della compatibilità del regime istituito dalle autorità francesi con l'organizzazione comune del mercato del vino.

Le questioni sottoposte alla Corte dal giudice proponente nella presente causa non sono nuove per la Commissione, giacché essa ha già dovuto risolvere la questione n. 1 nella sopramenzionata decisione 15 dicembre 1982, la questione n. 2 è in realtà strettamente connessa alla prima e, infine, la questione n. 3 corrisponde in parte alla pra-

tica attualmente allo studio presso la direzione generale della concorrenza in seguito al sopra ricordato reclamo dell'Union syndicale (pratica IV/30.622).

2.3.2. Per quanto riguarda quindi la prima questione, la Commissione, richiamandosi alla propria decisione 15 dicembre 1982 (punti 49-56), come pure alla decisione 26 luglio 1976 riguardante il Bureau national interprofessionnel de l'armagnac, a cui il giudice proponente si riferisce, sostiene che il BNIC, quando fissa i prezzi mediante accordo fra categorie, agisce come associazione d'imprese ai sensi dell'art. 85 del trattato.

Lo stabilire se il BNIC, secondo l'ordinamento interno francese, sia un'organizzazione privata ovvero un organo amministrativo rientra nella competenza dei giudici nazionali ed esula dall'esame effettuato esclusivamente alla luce del diritto comunitario.

Secondo la giurisprudenza della Corte (sentenze 15 maggio 1975, causa 71/74, Frubo, Racc. pag. 563, punti 30 e 31, e 29 ottobre 1980, cause da 209 a 215/78 e 218/78, Racc. 1980, pag. 3125, punto 88), la nozione di associazione d'imprese dev'essere interpretata in relazione allo scopo dell'art. 85, n. 1, cioè l'eliminazione delle restrizioni della concorrenza derivanti dalla volontà comune delle imprese, qualora queste, riunite in un'organizzazione, prendano dei provvedimenti produttivi degli effetti contemplati dall'art. 85, n. 1.

Si devono quindi distinguere, da un lato, le attività del BNIC attinenti al suo compito, quale si desume dalle norme che lo reggono, come pure ai procedimenti che portano a provvedimenti adottati in forza del potere di emanare regolamenti spettante al commissario del governo presso il BNIC e, dall'altro,

i procedimenti « contrattuali » per la determinazione dei prezzi a norma della legge n. 75-600 i quali, come nella presente causa, portano ad accordi stipulati dalle organizzazioni fra categorie seguiti dall'estensione ad opera di decreti interministeriali.

Questa differenza di procedimenti emerge in concreto dalla decisione del commissario del governo presso il BNIC in data 11 novembre 1980, la quale implica un certo numero di provvedimenti relativi ai vini e alle acquaviti (massimali di produzione o di distribuzione), ma, quanto ai prezzi, stabilisce semplicemente che un « accordo fra categorie fisserà un prezzo minimo per i vini della regione di Cognac destinati alla produzione di cognac ... ».

L'accordo di cui è causa, che riguarda in generale i prezzi dei vini bianchi, delle acquaviti e del cognac, senza distinguere i vini bianchi cui si riferisce la decisione del commissario del governo, è designato dagli stessi firmatari come un accordo « adottato all'unanimità dalle famiglie di categoria rappresentate » le quali ne chiedono, esse, non già il commissario di governo, l'estensione (art. 11 dell'accordo).

Quando perciò i prezzi vengono fissati dalla famiglia dei viticoltori e da quella dei commercianti riuniti nel suo seno, il BNIC, costituito dalle famiglie di categoria a loro volta composte d'impresa, agisce come associazione d'impresa ai sensi dell'art. 85 del trattato.

Questo assunto è corroborato dall'esame della prassi seguita in fatto di accordi fra categorie per la fissazione dei prezzi in seno al BNIC, il quale dimostra che:

— sin dall'inizio, gli accordi fra categorie hanno sempre avuto natura esclusivamente contrattuale essendo sempre stati elaborati unicamente d'intesa fra le categorie,

— la tendenza è stata di ampliare il campo di applicazione degli accordi (aggiunta graduale delle acquaviti, indi del cognac prodotto finito), ed è divenuta sempre più manifesta la volontà di renderli obbligatori (istituzione di controlli),

— i cambiamenti o i provvedimenti particolari per l'ulteriore incoraggiamento sono sempre presentati come voluti dalle categorie d'intesa fra loro e/o rispondenti direttamente ad esigenze economiche e non coincidono con cambiamenti delle leggi o dei regolamenti.

In proposito va rilevato che la legge n. 75-600 è stata usata solo dal 1978 per rendere gli accordi in seno al BNIC obbligatori per i membri delle categorie che non aderiscano alle associazioni rappresentate e per comminare sanzioni, aumentandone gli effetti restrittivi per la concorrenza senza togliere loro il carattere di decisioni d'associazioni d'impresa ai sensi dell'art. 85 del trattato, trasformandoli in norme emananti dalle pubbliche autorità.

2.3.3. Circa la seconda questione diretta ad accertare se la fissazione dei prezzi minimi mediante questi accordi sia una pratica concordata, la soluzione positiva proposta per la prima questione rende priva d'oggetto la seconda.

Cionondimeno, nel caso in cui si dovesse ritenere che non si tratta di un'associazione d'impresa, si dovrebbe tener presente che, ai fini dell'applicazione dell'art. 85 del trattato, ci si trova quanto meno di fronte ad « accordi fra imprese » piuttosto che a « pratiche concordate », come suggerito nella sentenza di rinvio.

Essendo ampiamente dimostrata la natura contrattuale degli accordi di cui è causa, è sufficiente rilevare che la nozione « accordo » è intesa in senso astratto, a prescindere dal fatto che, a norma del diritto francese, sia giuridicamente vincolante per le parti, indipendentemente dal decreto di estensione.

Secondo il diritto comunitario della concorrenza, perché sussista un « accordo » basta che vi sia un concorso di volontà vincolante per due o più parti.

Nella sentenza 15 luglio 1970 (causa 41/69, ACF Chemifarma/Commissione, Racc. pag. 661) la Corte ha deciso che un « gentlemen's agreement » era un accordo ai sensi dell'art. 85 giacché « costituiva la fedele espressione della volontà comune dei membri dell'intesa circa il comportamento nel mercato comune » e ne ha dedotto che le modalità di fissazione dei prezzi nel caso in esame possedevano i requisiti per essere considerate « accordi » e, secondo la sentenza 71/74, Frubo, ai fini dell'applicazione dell'art. 85, n. 1, accordi fra imprese.

2.3.4. Circa la terza questione, non si tratta tanto di stabilire se vi sia una restrizione della concorrenza, che è indiscutibile, bensì se tale restrizione rientri nel campo d'applicazione del diritto comunitario.

Il pregiudizio effettivo per il commercio fra Stati membri delimita l'applicazione del diritto comunitario rispetto al diritto nazionale e la restrizione della concorrenza nell'ambito del mercato comune costituisce il presupposto essenziale per l'applicazione dell'art. 85.

Per quanto riguarda l'effetto restrittivo per la concorrenza nell'ambito del mercato comune, l'accordo di cui trattasi consiste nel « fissare direttamente prezzi d'acquisto o di vendita » e corrisponde alla prima categoria d'intese restrittive contemplata dall'art. 85, n. 1, lett. a), del trattato.

Gli effetti di questa intesa nel caso concreto sono:

a) la restrizione della concorrenza fra produttori, che si trovano nell'impossibilità di vendere al prezzo che riterrebbero opportuno,

b) la restrizione della concorrenza fra commercianti al livello del costo di rifornimento che potrebbe alla lunga causare l'eliminazione di quelli fra essi che sono finanziariamente più deboli,

c) il ripercuotersi di questa restrizione della concorrenza al livello del prezzo d'acquisto dell'acquavite sul prezzo del cognac prodotto finito, tenuto conto del fatto che il prezzo dell'acquavite è il fattore essenziale del prezzo di vendita del cognac.

Per quanto riguarda la realtà del pregiudizio per il commercio fra Stati membri, la Corte ha affermato che « il fatto che un'intesa sui prezzi abbia ad oggetto unicamente lo smercio dei prodotti in un determinato Stato membro non basta per escludere che il commercio fra Stati membri possa essere pregiudicato » (sentenza 26 novembre 1975, causa 73/74, Papiers peints/Commissione, Racc. pag. 1491, punto 25).

Nel presente caso il commercio fra Stati membri viene pregiudicato. Benché la restrizione della concorrenza mediante la determinazione di prezzi minimi riguardi direttamente le acquaviti le quali non costituiscono oggetto di tale commercio, le acquaviti colpite costituiscono il fattore principale del costo di produzione del cognac prodotto finito. Gli effetti restrittivi della concorrenza (ostacoli per la libera determinazione dei prezzi delle marche meno note, che perpetuano il predominio delle marche note sul mercato ed impediscono lo sviluppo di quelle meno note come pure il lancio di nuove marche) si ritrovano quindi al livello del cognac prodotto finito il quale, dal canto suo, costituisce oggetto di commercio fra gli Stati membri, dato che viene smerciato per circa il 50 % negli altri Stati membri della Comunità.

Così stando le cose, è superfluo accertare se la merce che costituisce oggetto di detto commercio intracomunitario possieda le ca-

ratteristiche particolari atte a distinguerla, sotto il profilo del modo in cui viene consumata o sotto qualunque altro aspetto, da altre merci eventualmente analoghe.

2.3.5. La Commissione propone quindi di risolvere come segue le questioni pregiudiziali:

- « 1) L'accordo concluso, nell'ambito di un'organizzazione tra categorie, fra rappresentanti delle categorie interessate e diretto in particolare a fissare i prezzi, rientra nella nozione di decisione di associazioni d'impresa ai sensi dell'art. 85, n. 1, del trattato. Il fatto che un accordo del genere sia esteso mediante provvedimento della pubblica autorità a norma del diritto nazionale non può modificarne la natura rispetto al diritto comunitario.
- 2) Questa soluzione rende priva d'oggetto la seconda questione.
- 3) L'accordo o decisione di un'associazione d'impresa che fissi un prezzo minimo ha l'oggetto di restringere la con-

correnza ai sensi dell'art. 85, n. 1, del trattato. Un siffatto accordo o decisione può pregiudicare il commercio fra Stati membri se la merce, pur non essendo smerciata in altri Stati membri, è un ingrediente di un prodotto finito che costituisce oggetto di commercio intracomunitario, di guisa che il suo prezzo incide in misura non irrilevante sul prezzo di vendita di detto prodotto finito ».

3. La fase orale

All'udienza del 26 giugno 1984 il Bureau national interprofessionnel du cognac, con l'avv. X. de Roux; il sig. G. Clair, con l'avv. P. Kappelhoff-Lançon; e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. G. Marengo e dalla signora N. Coutrelis, in qualità di agenti, hanno svolto osservazioni orali ed hanno risposto alle domande della Corte.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 2 ottobre 1984.

In diritto

- 1 Con sentenza 21 giugno 1983, pervenuta alla Corte il 1° luglio seguente, il Tribunal de grande instance di Saintes (Francia) ha sollevato, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, tre questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione dell'art. 85 del Trattato CEE.
- 2 Le questioni sono state sollevate in occasione di una lite fra il Bureau national interprofessionnel du cognac (in prosiegua: BNIC) con sede in Cognac, ed il sig. Guy Clair, titolare dell'Établissements Clair et C^{ie}, commerciante in Brie-sous-Matha, lite avente ad oggetto l'annullamento dei contratti per l'acquisto di acquaviti che il secondo aveva concluso a prezzi inferiori a quelli stabiliti secondo modalità di cui infra.

- 3 Come si desume dalla sentenza di rinvio e dal fascicolo di causa, il BNIC è un'organizzazione fra categorie nel settore dei vini e delle acquaviti di cognac, istituita con decreto 5 gennaio 1941. Il BNIC è finanziato mediante tributi parafiscali. A norma del decreto del ministro dell'agricoltura 18 febbraio 1975 (JORF 26 febbraio 1975), in vigore all'epoca dei fatti:

« Il BNIC consta di:

- a) due personalità, l'una rappresentante la viticoltura, l'altra il commercio della regione delimitata dal decreto 1° maggio 1909;
- b) previa presentazione di elenchi stesi dalle organizzazioni di categoria interessate:
 - diciannove delegati dei viticoltori e delle cooperative di distillazione;
 - diciannove delegati dei commercianti e dei distillatori (bouilleurs) di professione;
 - un delegato dell'associazione dei vini alcolizzati;
 - un delegato dei produttori di pineau des Charentes;
 - un delegato dei mediatori (courtiers);
 - un delegato delle industrie collegate;
 - un delegato del personale dirigente e tecnico (commercio);
 - un delegato degli operai delle cantine di Cognac;
 - un tecnico viticolo;
 - un operaio viticolo.

Chi svolga l'attività di commerciante, di mediatore, di distillatore o un'attività collegata non può rappresentare i produttori e viceversa.

I membri dell'ufficio di presidenza sono nominati per tre anni con decreto del ministro dell'agricoltura. Possono essere rinominati.

Assistono alle deliberazioni dell'ufficio di presidenza e possono partecipare alle discussioni con voto consultivo:

- i direttori dipartimentali dell'agricoltura ed i direttori degli uffici fiscali della Charente e della Charente-Maritime;
- l'ispettore di divisione della repressione delle frodi;
- gli addetti al controllo economico e finanziario dell'ufficio di presidenza ».

Inoltre, un presidente ed un commissario del Governo sono nominati dal ministro.

- 4 A norma dell'art. 5 della legge 10 luglio 1975, n. 600, relativa all'organizzazione tra categorie agricole, completata ed emendata dalla legge 4 luglio 1980, n. 502, può fruire, a sua richiesta, di determinate norme di detta legge.

- 5 A norma del regolamento interno del BNIC, in vigore al momento dei fatti su cui verte la causa principale, i suoi membri sono divisi in due « famiglie », quella dei commercianti e quella dei viticoltori. Queste famiglie, dopo aver deciso ciascuna il proprio atteggiamento, in seguito a negoziati interni, a maggioranza qualificata, possono concludere un accordo il quale, a norma della legge 10 luglio 1975, n. 600, sopra menzionata, può mirare a favorire: la conoscenza dell'offerta e della domanda, l'adeguamento e la normalizzazione dell'offerta, l'attuazione, sotto il controllo dello Stato, delle norme di messa sul mercato, dei prezzi e delle condizioni di pagamento, la qualità della merce, i rapporti fra le categorie nel settore di cui trattasi e la diffusione della merce sui mercati interno ed estero.
- 6 A norma del sopra menzionato art. 5, in relazione all'art. 2 della stessa legge, a richiesta dell'assemblea generale del BNIC l'accordo concluso può essere « esteso » con decreto ministeriale. L'effetto di questa estensione è che l'accordo diviene obbligatorio per tutti i membri delle categorie che costituiscono questa organizzazione di categoria.
- 7 A norma dell'art. 4 della legge nazionale sopra menzionata, il contratto di compravendita fra privati, che non sia conforme ad un accordo come sopra adottato ed esteso, è radicalmente nullo e l'organizzazione fra categorie interessata può chiedere al giudice la dichiarazione di questa nullità come pure il risarcimento dei danni da essa eventualmente subiti.
- 8 Secondo le norme e la procedura di cui sopra, il 7 novembre 1980 il BNIC adottava all'unanimità un documento intitolato « Accord interprofessionnel relatif aux prix de vins blancs distillables et des eaux-de-vie de cognac ». Questo atto, destinato ad essere applicato nell'intero territorio della Francia metropolitana, fissava un prezzo minimo dei vini da distillare, il prezzo delle acquaviti distillate nel 1980 e anteriormente, come pure un prezzo minimo per il cognac. Esso contemplava la nullità di qualsiasi contratto stipulato in contrasto con le sue disposizioni, come pure le sanzioni contemplate dall'art. 4 della sopra menzionata legge 10 luglio 1975. Esso veniva firmato dai rappresentanti delle due « famiglie » in seno all'assemblea del BNIC nonché dal suo direttore e veniva « esteso », nel senso sopradetto, con decreto del ministro dell'agricoltura 27 novembre 1980.
- 9 Avendo il sig. Clair acquistato da vari viticoltori delle acquaviti di cognac a prezzi inferiori a quelli stabiliti dal decreto, il BNIC lo citava dinanzi al Tribunal de grande instance di Saintes onde ottenere l'annullamento dei relativi contratti.

- 10 Il Clair, convenuto nella causa principale, ribatteva che la domanda di annullamento era infondata in quanto si basava su un accordo incompatibile con gli artt. 85 e 86 del trattato. Dal canto suo il BNIC sosteneva che il cognac non era soggetto a dette disposizioni del trattato e che il decreto ministeriale, per la trasgressione del quale il Clair era inquisito, era un atto amministrativo la cui validità non poteva essere valutata dal giudice ordinario.
- 11 Il Tribunal de grande instance di Saintes riteneva assodato che le acquaviti di cognac sono prodotti industriali e che, di conseguenza, gli artt. 85 e 86 del trattato CEE si dovevano in linea di massima applicare. Il giudice nazionale riteneva del pari che, benché il BNIC abbia natura paramministrativa e il decreto d'estensione 27 novembre 1980 sia un atto amministrativo, l'accordo era stato tuttavia concluso e firmato senza alcun intervento del commissario del governo presso il BNIC, dai rappresentanti delle due « famiglie » in seno a questo ente e che l'accordo stesso va tenuto distinto dal decreto di estensione, anche se è stato stipulato alla presenza del presidente del BNIC il quale non dispone del potere di emanare regolamenti.
- 12 Tenuto conto di queste circostanze, il Tribunal de grande instance di Saintes, con sentenza 21 giugno 1983, ha sospeso il giudizio ed ha sottoposto alla Corte tre questioni pregiudiziali dirette ad accertare se:
- « 1) Per il fatto che riunisce nel proprio seno la famiglia dei viticoltori e quella dei commercianti, il Bureau national interprofessionnel du cognac debba essere considerato un'associazione di imprese, dato che l'accordo è stato firmato del pari dal suo presidente.
 - 2) La fissazione da parte della famiglia dei viticoltori, d'intesa con la famiglia dei commercianti, di un prezzo minimo d'acquisto per le acquaviti debba essere considerata una pratica concordata.
 - 3) La fissazione di un prezzo minimo d'acquisto per le acquaviti vada considerata atta a pregiudicare il commercio fra Stati membri e ad avere per oggetto o per effetto di impedire, restringere o alterare il gioco della concorrenza nell'ambito del mercato comune qualora le acquaviti contemplate dall'accordo

7 novembre 1980 rispondano alla denominazione d'origine controllata Cognac, tenuto conto della natura del cognac, acquavite d'uva che si beve quasi esclusivamente pura. »

Sulla prima questione

- 13 Con la prima questione il giudice nazionale vuole in sostanza accertare se un accordo, firmato nell'ambito di un ente e secondo una procedura del genere sopra descritti, entri nel campo d'applicazione dell'art. 85, n. 1, del trattato e, più precisamente, se un accordo concluso tra le due « famiglie » dei viticoltori e dei commercianti sia un accordo concluso da imprese o associazioni d'imprese.
- 14 Il BNIC sostiene in via preliminare che è superfluo chiedersi se, alla luce del trattato CEE, le acquaviti di cognac siano un prodotto agricolo o industriale. In ogni caso, l'art. 85 del trattato non si potrebbe applicare giacché il cognac ha una considerevole importanza economica per gli agricoltori della regione. Il reddito di 63 000 viticoltori dipenderebbe infatti direttamente dal prezzo delle acquaviti di cognac. Orbene, dal 1973 i viticoltori della Charente sarebbero oberati di debiti. A parte ciò, essi si troverebbero di fronte ad uno squilibrio strutturale tra l'offerta e la domanda. Stando così le cose, la fissazione di un prezzo minimo per le acquaviti di cognac avrebbe lo scopo di garantire un reddito minimo agli agricoltori della Charente.
- 15 Questa tesi va respinta. Come si desume dall'allegato II del trattato (ex 22.09), infatti, le acquaviti sono espressamente escluse dalla categoria dei prodotti agricoli. Esse devono quindi essere considerate dei prodotti industriali e questa loro qualità non può essere modificata dall'importanza economica che questi prodotti possono avere per gli agricoltori della regione.
- 16 Il BNIC deduce che l'accordo tra le due « famiglie » non è stato concluso per iniziativa delle imprese, bensì nell'ambito del BNIC e secondo la procedura stabilita dal regolamento interno di questo ente il quale, secondo la giurisprudenza amministrativa francese, è un ente di diritto pubblico, date le modalità della sua istituzione, del suo finanziamento, della sua organizzazione, del suo funzionamento, della nomina dei suoi membri come pure del compito di servizio pubblico che gli è affidato. Di conseguenza, la sua attività non sarebbe soggetta all'art. 85 del trattato.

- 17 Questa tesi non può essere accolta. L'art. 85, stando alla sua lettera, si applica agli accordi fra imprese ed alle decisioni d'associazioni d'imprese. Come hanno giustamente rilevato il convenuto nella parte principale e la Commissione, l'ambito giuridico entro il quale ha luogo la conclusione di detti accordi e sono adottate dette decisioni, come pure la definizione giuridica di tale ambito data dai vari ordinamenti giuridici nazionali sono irrilevanti ai fini dell'applicazione delle norme comunitarie sulla concorrenza e in particolare dell'art. 85 del trattato.
- 18 Il BNIC assume che i membri della sua assemblea generale i quali hanno negoziato e concluso l'accordo su cui verte la causa principale sono stati tutti nominati dal ministro dell'agricoltura. Essi non rappresenterebbero quindi le varie organizzazioni di categoria da cui provengono e l'accordo fra essi stipulato non potrebbe essere considerato come concluso da associazioni di imprese.
- 19 Questa tesi non può essere accolta. L'art. 85 dev'essere interpretato nel senso che esso contempla un accordo del genere, dal momento che questo è stato negoziato e concluso da persone le quali, benché nominate dalle pubbliche autorità, erano state designate, ad eccezione delle due nominate direttamente dal ministro, dalle organizzazioni di categoria direttamente interessate e che, di conseguenza, dovevano essere considerate, di fatto, come rappresentanti di dette organizzazioni al momento della negoziazione e della conclusione dell'accordo.
- 20 Si deve aggiungere che l'accordo concluso da due gruppi di operatori economici del genere delle due « famiglie » dei viticoltori e dei commercianti, dev'essere considerato un accordo fra imprese o associazioni d'imprese. Il fatto che questi gruppi si riuniscano in seno ad un ente come il BNIC non sottrae il loro accordo all'applicazione dell'art. 85 del trattato.
- 21 Il BNIC sostiene poi che gli accordi sottoscritti nel suo seno non sono obbligatori e che il suo compito è puramente consultivo nei confronti delle pubbliche autorità centrali le quali sono le sole che possono rendere obbligatori gli accordi stessi mediante decreti ministeriali.
- 22 In proposito va rilevato che, ai fini dell'applicazione dell'art. 85, n. 1, è superfluo prendere in considerazione gli effetti concreti dell'accordo, qualora questo abbia l'oggetto di restringere, impedire o alterare il gioco della concorrenza. Orbene, per sua stessa natura, l'accordo che fissi un prezzo minimo per un prodotto e venga trasmesso alle pubbliche autorità affinché questo prezzo minimo sia omologato,

onde renderlo obbligatorio per il complesso degli operatori economici del mercato di cui trattasi, ha l'oggetto di alterare il gioco della concorrenza sul mercato stesso.

- 23 Quanto all'adozione di un atto della pubblica autorità, destinata a rendere obbligatorio l'accordo per tutti gli operatori economici, anche se non hanno partecipato all'accordo stesso, essa non può avere l'effetto di sottrarlo all'applicazione dell'art. 85, n. 1, come hanno giustamente rilevato il convenuto nella causa principale e la Commissione.
- 24 Infine, il giudice nazionale chiede alla Corte se il fatto che l'accordo fra categorie sia stato firmato dal presidente del Bureau national interprofessionnel du cognac influisca sulla natura giuridica dell'accordo stesso agli effetti dell'art. 85 del trattato.
- 25 Il fatto che il presidente o il direttore di un ente in seno al quale è stato concluso un accordo avente l'oggetto di impedire il libero gioco della concorrenza apponga, mentre ciò non è prescritto dalla legge nazionale, la propria firma in calce all'accordo è irrilevante ai fini dell'applicazione all'accordo stesso dell'art. 85, n. 1, del trattato.
- 26 Dal complesso di quanto precede discende che la prima questione va risolta dichiarando che l'art. 85, n. 1, del trattato va interpretato nel senso che entra nel suo campo d'applicazione l'accordo tra categorie per la fissazione del prezzo minimo di un prodotto come le acquaviti di cognac, accordo concluso da due gruppi di operatori economici, nell'ambito e secondo la procedura di un ente del genere del BNIC.

Sulla seconda questione

- 27 Il giudice nazionale chiede poi se la fissazione dei prezzi minimi d'acquisto per le acquaviti debba essere considerata una pratica concertata ai sensi dell'art. 85. Dopo la soluzione data alla prima questione, non è più necessario risolvere la seconda.

Sulla terza questione

- 28 Dal fascicolo e dalla discussione dinanzi alla Corte si desume che il problema sollevato con la terza questione riguarda essenzialmente la fissazione dei prezzi dell'acquavite usata per produrre il cognac, cioè di un prodotto semifinito che non

viene normalmente spedito fuori della regione di Cognac. Il giudice nazionale solleva in sostanza la questione se la fissazione di un prezzo minimo d'acquisto per detta merce possa pregiudicare il commercio fra Stati membri ed abbia l'oggetto o l'effetto di restringere la concorrenza, tenuto conto del fatto che il prodotto finito, il cognac, fruisce della denominazione d'origine.

- 29 Si deve in proposito osservare che qualsiasi accordo che abbia l'oggetto o l'effetto di restringere la concorrenza mediante la fissazione di prezzi minimi d'acquisto per un prodotto semifinito può pregiudicare il commercio intracomunitario, anche se questo prodotto semifinito non costituisce come tale oggetto di scambi fra gli Stati membri, qualora esso sia la materia prima di un'altra merce distribuita altrove nella Comunità. Il fatto che il prodotto finito fruisca della denominazione d'origine è irrilevante.
- 30 Si deve quindi risolvere la terza questione nel senso che la fissazione di un prezzo minimo d'acquisto per un prodotto semifinito può pregiudicare il commercio fra Stati membri qualora detto prodotto sia la materia prima di un altro prodotto che è smerciato altrove nella Comunità, indipendentemente dal fatto che il prodotto finito fruisca della denominazione d'origine.

Sulle spese

- 31 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità Europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non sono ripetibili. Nei confronti delle parti nella causa principale, il procedimento riveste il carattere di incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale cui spetta statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

statuendo sulle questioni sottopostele dal Tribunal de grande instance di Saintes, con sentenza 21 giugno 1983, dichiara:

- 1) L'art. 85, n. 1, del trattato va interpretato nel senso che entra nel suo campo d'applicazione l'accordo tra categorie per la fissazione del prezzo minimo di un prodotto come le acquaviti di cognac, accordo concluso da due gruppi di operatori economici, nell'ambito e secondo la procedura di un ente del genere del BNIC.
- 2) La fissazione di un prezzo minimo d'acquisto per un prodotto semifinito può pregiudicare il commercio fra Stati membri qualora detto prodotto sia la materia prima di un altro prodotto che è smerciato altrove nella Comunità, indipendentemente dal fatto che il prodotto finito fruisca della denominazione d'origine.

Mackenzie Stuart

Bosco

Kakouris

Koopmans

Everling

Bahlmann

Galmot

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 30 gennaio 1985.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart