

SENTENZA DELLA CORTE

21 maggio 1987 \*

Nella causa 249/85,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal Landgericht di Francoforte sul Meno nella causa dinanzi ad esso pendente fra

**Albako Margarinefabrik Maria von der Linde GmbH & Co. KG**, società di diritto tedesco, con sede in Berlino (Ovest),

attrice, nella causa principale,

e

**Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung**, ente di diritto pubblico, Francoforte sul Meno, Adickesallee 40,

convenuto, nella causa principale,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 189, 4° comma, del trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente Y. Galmot, C. Kakouris e F. Schockweiler, presidenti di sezione, T. Koopmans, U. Everling, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida e G. C. Rodríguez Iglesias, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz

cancelliere: K. Riechenberg, f. f. amministratore

\* Lingua processuale: il tedesco.

considerate le osservazioni presentate,

— per la parte attrice nella causa principale, dagli avv. J. Gündisch e J. Kicker, del foro di Amburgo,

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. P. Karpenstein, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza completata a seguito della fase orale del 4 giugno 1986,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 5 dicembre 1986,

ha pronunciato la seguente

### Sentenza

1 Con ordinanza 7 agosto 1985, pervenuta alla Corte in data 12 agosto 1985, il Landgericht di Francoforte sul Meno ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'art. 189, 4° comma, del trattato, ed in particolare sugli effetti che devono essere attribuiti ad una decisione analoga a quella che la Commissione ha indirizzato, il 25 febbraio 1985, alla Repubblica federale di Germania relativamente a misure di promozione delle vendite di burro sul mercato di Berlino (Ovest).

2 Tale questione è stata sollevata nel contesto di una controversia tra la società Albako, produttrice di margarina stabilita in Berlino (Ovest), e la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (in prosieguo: « BALM »), ente d'intervento agricolo competente per il settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. Sulla base dell'art. 1 della legge sulla concorrenza sleale (« Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb ») 7 giugno 1909 (come modificata il 21 luglio 1965, BGBl. I, pag. 625) e dell'art. 1 del regolamento sulle vendite a premio (« Zugabeverordnung ») 9 marzo 1932 (come modificato il 15 novembre 1955, BGBl. I, pag. 719), l'Albako ha citato il BALM in giudizio, al fine di ottenere che sia a questo vietato di smaltire in futuro gratuitamente burro con le stesse modalità stabilite dalla decisione della Commissione 25 febbraio 1985.

- 3 L'art. 1 della legge sulla concorrenza sleale dispone che, contro chi ponga in essere nelle relazioni commerciali un atto contrario agli usi corretti, a fini di concorrenza, può essere esperita un'azione inibitoria e di risarcimento dei danni.
- 4 L'art. 1, n. 1 del regolamento sulle vendite a premio vieta, in fatto di relazioni commerciali, di offrire, annunciare o concedere, insieme ad una merce o ad un servizio, un premio consistente in una merce od un servizio. Al n. 2 si precisa che tale divieto non si applica segnatamente allorché il premio relativo al prodotto risulta essere un ammontare determinato, o da calcolarsi con criteri determinati, di un prodotto identico. Ove il premio sia autorizzato a norma del n. 2, l'art. 1 fa divieto, al n. 3, di definire gratuito, nell'offerta o nell'annuncio, tale vantaggio o di suscitare in altro modo la sensazione della gratuità.
- 5 Al fine di studiare le reazioni del consumatore di fronte ad un ribasso del prezzo del burro, la Commissione disponeva, con la decisione in oggetto, di organizzare sul mercato di Berlino (Ovest), per un periodo che doveva andare dal 15 aprile al 30 giugno 1985, un'azione di promozione delle vendite di burro, il costo marginale e l'efficacia della quale dovevano essere calcolati da un istituto di ricerca indipendente. Novecento tonnellate di burro provenienti dall'ammasso pubblico dovevano essere confezionate in panetti di 250 grammi recanti la dicitura « burro CEE gratuito ». Tali panetti dovevano quindi smerciarsi in una confezione contenente del pari un panetto di burro normale dello stesso peso; il prezzo dei due panetti abbinati non doveva oltrepassare quello dei 250 grammi di burro normale, durante il periodo di smercio. A tal fine, il BALM doveva mettere 900 tonnellate di burro d'ammasso a disposizione gratuita di imprese commerciali di sua scelta, le quali si sarebbero impegnate contrattualmente nei suoi confronti a confezionare il burro oggetto dell'operazione ed a smerciarlo attraverso i dettaglianti.
- 6 L'Albako chiedeva in via d'urgenza al Landgericht di Francoforte sul Meno di vietare lo svolgimento dell'operazione, adducendo che questa era contraria alla disciplina interna sulla concorrenza sleale e sulle vendite a premio. In data 11 marzo 1985, il Landgericht respingeva la domanda, motivando che il BALM non

agiva a fini di concorrenza. L'Oberlandesgericht di Francoforte sul Meno confermava in data 28 marzo 1985 il provvedimento di primo grado; a suo giudizio, l'operazione era sì contraria, per diversi aspetti, alle disposizioni interne sulla concorrenza sleale e sulle vendite a premio, ma tali disposizioni andavano disapplicate in ragione della preminenza del diritto comunitario.

7 Ad operazione già svolta, l'Albako esperiva un'azione di merito, in data 11 giugno 1985 dinanzi al Landgericht di Francoforte sul Meno. Questo riteneva che, essendosi avvalso di strumenti di diritto privato per l'espletamento del suo compito, il BALM era soggetto alle norme del diritto privato. A giudizio del Landgericht, la cessione a titolo gratuito di 900 tonnellate di burro d'ammasso effettuata dal BALM a Berlino (Ovest) era contraria agli usi corretti in materia commerciale perciò che tale operazione aveva provocato la saturazione del mercato ed un esagerato interesse per il burro. Il giudice inoltre concludeva che il burro d'ammasso, offerto assieme al burro normale, costituiva un premio ai sensi dell'art. 1 del regolamento sulle vendite a premio, che tale premio non rientrava nell'eccezione contemplata dall'art. 1, n. 2, lett. c), dello stesso regolamento, per l'offerta di merci identiche, giacché burro d'ammasso e burro normale non sono prodotti identici, e che, comunque, il fatto di chiamare gratuito il burro d'ammasso era contrario all'art. 1, n. 3, del regolamento.

8 Secondo il Landgericht di Francoforte sul Meno, ad una pronunzia di inibitoria, come richiedeva l'Albako, nei confronti del BALM, potrebbe ostare unicamente la circostanza che i provvedimenti adottati dal BALM si basano su una decisione della Commissione. A tal proposito, il giudice ha ritenuto che la decisione della Commissione potesse prevalere sulle disposizioni interne sulla concorrenza sleale e sulle vendite a premio solo qualora essa avesse efficacia diretta. Con questi presupposti esso ha sollevato una questione pregiudiziale diretta ad accertare se l'art. 189, 4° comma, del trattato debba essere interpretato nel senso che una decisione, del genere di quella che la Commissione ha indirizzato, il 25 febbraio 1985, alla Repubblica federale di Germania, relativamente a misure di promozione delle vendite di burro sul mercato di Berlino (Ovest), osti a che il giudice di tale Stato vieti all'ente d'intervento agricolo competente, che non è destinatario della decisione, un comportamento, contrario alle disposizioni interne sulla concorrenza sleale e sulle vendite a premio, messo però in essere da tale ente in esecuzione della decisione.

- 9 Per l'esposizione delle osservazioni scritte sottoposte alla Corte dall'Albako e dalla Commissione, si rimanda alla relazione d'udienza.
- 10 È d'uopo rilevare subito che il problema di fronte al giudice nazionale ha contorni diversi rispetto alle cause Grad (9/70), Lesage (20/70) e Haselhorst (23/70), in occasione delle quali la Corte ha ammesso che, in talune ipotesi, la decisione indirizzata a tutti gli Stati membri poteva produrre effetti diretti nel senso che il singolo poteva farla valere in causa contro la pubblica amministrazione (vedasi le sentenze 6 e 21 ottobre 1970, Racc. pag. 825, in particolare pagg. 861 e 881).
- 11 La decisione oggetto di quelle cause prescriveva una modifica legislativa o regolamentare ed era invocata al fine di opporsi all'applicazione di disposizioni nazionali assertivamente non adeguate in senso conforme alla decisione. È pacifico che la decisione della Commissione 25 febbraio 1985 non prescriveva l'adozione di alcuna norma generale con cui fossero in conflitto le disposizioni interne sulla concorrenza sleale e sulle vendite a premio. Inoltre, la Repubblica federale di Germania ha dato corso, attraverso il suo ente d'intervento, all'operazione prescritta e ha dunque debitamente dato esecuzione alla decisione che le era stata indirizzata. Non si tratta quindi neppure di dare al singolo i mezzi per tutelarsi contro gli effetti dannosi del mancato adempimento degli obblighi imposti ad uno Stato membro dal diritto comunitario, come poteva avvenire nelle cause citate.
- 12 È opportuno rilevare poi che il comportamento del BALM, che il giudice nazionale ha stimato costitutivo di un atto di concorrenza sleale a norma del diritto interno, era quello che la Repubblica federale di Germania, a norma della decisione della Commissione 25 febbraio 1985, doveva adottare attraverso il proprio ente d'intervento. La decisione suddetta non le lasciava alcun margine discrezionale. Essa aveva prescritto lo smercio del burro in confezioni contenenti 250 grammi di burro normale e 250 grammi di burro d'ammasso, imposto che i panetti di burro d'intervento contenuti nelle confezioni recassero la dicitura « burro CEE gratuito », fissato il prezzo di vendita dei due panetti abbinati, determinato la

quantità complessiva del burro oggetto dell'operazione, precisato la durata di questa ed indicato il mercato su cui essa doveva avere luogo. Vietare lo svolgimento di operazioni simili in quanto atti di concorrenza sleale, quando siano state ordinate dalla Commissione, equivarrebbe ad impedire l'esecuzione di decisioni di questa.

13 Il problema reale è se il giudice nazionale, a norma del diritto comunitario ed in particolare dell'art. 189, 4° comma, del trattato, debba disapplicare le disposizioni nazionali che offrono tutela contro la concorrenza sleale o quelle che disciplinano le vendite a premio, qualora la loro applicazione sortirebbe l'effetto di impedire allo Stato di dare esecuzione, attraverso il proprio ente d'intervento agricolo, ad una decisione adottata dalla Commissione, del genere di quella datata 25 febbraio 1985.

14 A tal proposito, è opportuno rilevare, in primo luogo, che se un'operazione prescritta da un'istituzione comunitaria, del genere di quella svoltasi a Berlino (Ovest) nel maggio 1985, dovesse essere soggetta alle norme di diritto interno, ne deriverebbe in pratica la subordinazione della validità dell'atto comunitario stesso all'osservanza del diritto nazionale. Un risultato simile sarebbe contrario alla giurisprudenza costante della Corte, secondo la quale la validità di atti comunitari può essere stabilita unicamente alla luce del diritto comunitario. In effetti, come emerge dalla sentenza 17 dicembre 1970 (*Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, Racc. pag. 1125), « il diritto nato dal trattato, che ha una fonte autonoma, per sua natura non può trovare un limite di qualsivoglia norma di diritto nazionale senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che sia posto in discussione il fondamento giuridico della stessa Comunità ».

15 Per quanto riguarda in particolare la validità dell'atto oggetto della presente causa, la Corte ha deciso, nella sentenza pronunciata questo stesso giorno nelle cause riunite da 133 a 136/85 (*Rau e altri/BALM*), che esso era compreso nell'autorizzazione che il Consiglio aveva dato alla Commissione con l'art. 4 del regolamento 17 maggio 1977, n. 1079, relativo ad un prelievo di corresponsabilità ed a misure destinate ad ampliare i mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (*GU L 131*, pag. 6) e che questa disposizione rispondeva a sua volta alle esigenze del principio di legalità.

- 16 A questo proposito deve ancora precisarsi che la validità degli atti delle istituzioni comunitarie può essere inficiata dalla loro incompatibilità con i principi posti dal diritto comunitario in fatto di concorrenza. In effetti, le istituzioni comunitarie devono tener conto, in particolar modo, dell'esigenza della lealtà dei negozi. Nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, esse devono tuttavia conciliare tale esigenza con gli scopi elencati nell'art. 39 del trattato. Non risulta che, nella fattispecie, le istituzioni competenti abbiano oltrepassato il margine discrezionale che dev'essere lasciato loro affinché possano effettuare tale conciliazione.
- 17 Bisogna sottolineare, in secondo luogo, che ai sensi dell'art. 189, 4° comma, del trattato, le decisioni sono obbligatorie per i destinatari da esse designati. Ove si tratti di decisioni indirizzate agli Stati membri, questa obbligatorietà vale per tutti gli organi dello Stato destinatario, ivi compresi i giudici. Discende da ciò che, in ossequio della preminenza del diritto comunitario, principio questo posto nella sentenza 15 luglio 1964 (Costa/ENEL, 6/64, Racc. pag. 1129) e precisato nella sentenza 9 marzo 1978 (Simmenthal, 106/77, Racc. pag. 629), i giudici nazionali devono astenersi dall'applicare le norme interne, ed in particolare, come nel caso in esame, quelle sulla concorrenza sleale e sulle vendite a premio, la cui attuazione potrebbe ostacolare l'esecuzione di una decisione comunitaria.
- 18 Dalle considerazioni che precedono discende che è d'uopo dichiarare che l'art. 189, 4° comma, del trattato, dev'essere interpretato nel senso che una decisione, del genere di quella che la Commissione ha indirizzato il 25 febbraio 1985 alla Repubblica federale di Germania, relativamente a misure di promozione delle vendite di burro sul mercato di Berlino (Ovest), osta a che un giudice di questo Stato vieti all'ente d'intervento agricolo competente un comportamento, contrario alle norme di diritto interno sulla concorrenza sleale e sulle vendite a premio, ma adottato dall'ente suddetto in esecuzione della decisione.

### Sulle spese

- 19 Le spese sostenute dalla Commissione, che ha presentato osservazioni alla Corte, non sono ripetibili. Nei confronti della Albako, il presente procedimento riveste carattere di incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulla questione sottoposta dal Landgericht di Francoforte sul Meno con ordinanza 7 agosto 1985, dichiara:

L'art. 189, 4° comma, del trattato, dev'essere interpretato nel senso che una decisione, del genere di quella che la Commissione ha indirizzato il 25 febbraio 1985 alla Repubblica federale di Germania, relativamente a misure di promozione delle vendite di burro sul mercato di Berlino (Ovest), osta a che un giudice di questo Stato vieti all'ente d'intervento agricolo competente un comportamento, contrario alle norme di diritto interno sulla concorrenza sleale e sulle vendite a premio, ma adottato dall'ente suddetto in esecuzione della decisione.

Mackenzie Stuart

Galmot

Kakouris

Schockweiler

Koopmans

Everling

Joliet

Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 21 maggio 1987.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart