

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

presentate il 3 dicembre 1987 *

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

1. A — Il problema su cui verte la presente causa consiste nello stabilire se uno Stato membro possa emanare una normativa nazionale relativa al commercio degli ortofrutticoli, come quella risultante attualmente dall'art. 7, n. 3, del regio decreto belga 26 novembre 1982¹, nella redazione del regio decreto 12 gennaio 1987, il quale estende ad altri prodotti talune norme che le disposizioni comunitarie del settore impongono solo per taluni prodotti. Questa normativa comunitaria è costituita in particolare dal regolamento del Consiglio 18 maggio 1972, n. 1035, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti di cui trattasi², e dal regolamento del Consiglio 4 aprile 1962, n. 23, nonché dai regolamenti della Commissione 15 giugno 1962, n. 58, 17 novembre 1964, n. 183, 27 luglio 1971, n. 1641 e 30 marzo 1983, n. 778³.

2. Nel caso della fase precontenziosa, come risulta dalla relazione d'udienza, la Commissione si è pronunciata contro diverse disposizioni del regio decreto 26 novembre 1982, che conteneva diversi requisiti supplementari non prescritti a livello comunitario.

3. La pubblicazione del regio decreto 12 gennaio 1987, che in pratica ha abrogato

tutti i requisiti supplementari contemplati dal regio decreto 26 novembre 1982, ha consentito alla Commissione di ritirare la maggior parte delle censure, mantenendo solamente quella relativa all'obbligo d'indicare sugli involucri combinati dei prodotti coltivati in Belgio, il peso minimo netto, il numero di unità o di mazzi.

4. I motivi di un'ipotetica applicazione dell'art. 30 non sussistono più, e quindi si tratta solo di analizzare la compatibilità di tale punto della normativa belga con le disposizioni relative all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli, contenute nel regolamento n. 1035/72, ed in particolar modo con le norme di qualità stabilite negli altri regolamenti precitati.

5. Occorre, più esattamente, stabilire se l'esistenza di una normativa comunitaria nell'ambito dell'organizzazione comune di mercato nel settore della produzione agricola osti alla competenza degli Stati membri a legiferare nel medesimo settore.

6. B — Il *governo belga* sostiene a tal riguardo che l'organizzazione comune di mercato nel settore degli ortofrutticoli non è completa, poiché contempla il solo obbligo di apporre la menzione più sopra ricordata sugli involucri di quattro tipi di prodotti: cipolle, carciofi, sedano a coste e cavoli cappucci e verzotti.

* Traduzione dal portoghese.

1 — *Moniteur belge* del 16 febbraio 1983.

2 — GU L 118 del 20 maggio 1972, pag. 1.

3 — GU 30 del 20 aprile 1962, pag. 965; GU 56 del 7 luglio 1962, pag. 1606; GU 192 del 25 novembre 1964, pag. 321; GU 172 del 31 luglio 1971, pag. 1; GU L 86 del 31 marzo 1983, pag. 14.

7. Estendendo tale obbligo ad altri prodotti disciplinati dall'organizzazione comune di mercato, il Belgio integrerebbe tale organizzazione facendo uso della competenza residua già riconosciuta agli Stati membri in casi analoghi⁴ per adottare un provvedimento il quale secondo lo Stato convenuto, non è in contrasto con le norme comunitarie, mirando a dare integrale attuazione agli obiettivi dell'organizzazione comune di mercato. In pratica, il provvedimento di cui è causa sarebbe volto a garantire la lealtà dei negozi commerciali e la tutela dei consumatori.

8. La *Commissione* ritiene invece che l'argomento dello Stato convenuto si basi su una confusione tra due situazioni completamente differenti:

a) la prima è quella in cui le norme comunitarie necessarie al buon funzionamento dell'organizzazione comune di mercato manchino, in modo tale che si può considerare una parte di tal materia come priva di norme;

b) la seconda è quella di un'organizzazione comune di mercato provvista di una normativa puntuale e completa.

9. Solo nel primo caso — secondo la giurisprudenza della Corte — gli Stati membri hanno la facoltà di emanare norme destinate a colmare la « carenza » delle istituzioni della Comunità purché siano compatibili con i principi dell'organizzazione comune di mercato.

10. Ora, ciò non si verificherebbe per quel che riguarda lo Stato belga relativamente

alle norme di qualità di cui all'organizzazione comune di mercato nel settore degli ortofrutticoli, il cui regime è disciplinato esaurientemente dal diritto comunitario.

11. C — a) La giurisprudenza della Corte ci fornisce elementi sufficienti per risolvere la controversia.

12. b) All'inizio la Corte concludeva in modo generico⁵ che « nei settori disciplinati da un'organizzazione comune di mercato, specie quando tale organizzazione poggia su un regime comune dei prezzi, gli Stati membri non possono più intervenire unilateralmente con norme interne nel processo di formazione dei prezzi determinato dall'organizzazione comune ».

13. c) In seguito, riconoscendo il carattere incompleto di talune organizzazioni comuni di mercato, la Corte ha ammesso la possibilità di varare provvedimenti nazionali suppletivi di esecuzione o di sviluppo, a condizione che siano rispettati taluni requisiti.

14. Così, dalla sentenza *Van der Hulst* del 23 gennaio 1975⁶, in una causa vertente su talune tasse esatte dalle autorità olandesi nel settore del commercio di bulbi per floricultura, la Corte — pur ammettendo che occorre del pari esaminare il sistema nazionale d'intervento nei suoi elementi costitutivi in relazione alle norme di qualità comunitarie — ha riconosciuto che un sistema come quello stabilito dalla disciplina olandese poteva effettivamente contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'organizzazione comune di mercato (in pratica, favorire lo smercio nazionale di prodotti e assicurare la

⁴ — Sentenza 4 febbraio 1984 nella causa 237/83, *Jongeneel Kaas*, Racc. 1984, pag. 483, in particolare pag. 502, punto 13 della motivazione; sentenza 28 marzo 1984 nelle cause riunite 47 e 48/83, *Pluimveeslachterijen Midden-Nederland e Van Miert*, Racc. 1984, pag. 1721.

⁵ — Sentenza 23 gennaio 1975 nella causa 31/74, *Galli*, Racc. 1975, pag. 47, in particolare pagg. de 64 a 66, punto 29 della motivazione e punto 1 del dispositivo.

⁶ — Causa 51/74, *Racc.* 1975, pag. 79, in particolare pag. 95, punti 28 e 29 della motivazione.

stabilità del mercato). Senonché al punto 25 della motivazione della suddetta sentenza la Corte già aveva tenuto a sottolineare che « poichè la Comunità ha adottato, in forza dell'art. 40 del trattato, una disciplina relativa alla creazione di un'organizzazione comune di mercato in un settore determinato, gli Stati membri devono astenersi da ogni misura che possa derogarvi o arrecarvi pregiudizio ». La stessa esclusione veniva formulata nelle sentenze *Van den Hazel* del 18 maggio 1977⁷, *Pigs Marketing Board* del 28 novembre 1978⁸ e *Pigs and Bacon Commission* del 26 giugno 1979⁹, e infine nella sentenza *Jongeneel Kaas* del 7 febbraio 1984¹⁰.

15. Nella sentenza *Amsterdam Bulb* 2 febbraio 1977¹¹, la Corte statuiva che non era incompatibile col diritto comunitario una norma olandese adottata in un settore facente parte di un'organizzazione comune di mercato, che stabilisca prezzi minimi all'esportazione nei paesi terzi di talune varietà di bulbi diverse da quelle per le quali la Commissione aveva fissato prezzi minimi nel regolamento n. 369/75 (punto 30 della motivazione).

16. Occorre nondimeno tenere presenti i requisiti fissati dalla Corte.

17. In primo luogo, essa ha ritenuto che il provvedimento di cui trattasi non deroga al diritto comunitario, non ne limita la portata e persegue la medesima finalità (punto 30 della motivazione).

18. In secondo luogo, la Corte ha tenuto conto del fatto: a) che nessuna norma comunitaria vietava espressamente tale provvedimento; b) che non era possibile dedurre,

dall'insieme delle norme comunitarie, che la Commissione avrebbe implicitamente contemplato un'esportazione a prezzi di mercato per i prodotti non facenti parte dell'organizzazione comune; c) che, al contrario, viste le modalità di applicazione del regime dei prezzi minimi adottato dalla Commissione, se ne poteva dedurre che gli Stati membri avrebbero avuto facoltà di continuare ad imporre prezzi minimi all'esportazione fino a che la Commissione non avesse deciso di fissare essa stessa, a livello comunitario, tali prezzi.

19. In seguito, nella sentenza *Jongeneel Kaas* la Corte ha ammesso che l'esistenza di un'organizzazione comune di mercato nel settore del formaggio, contemplata dal regolamento n. 804/68, non impedisce che gli Stati membri unilateralmente adottino, a determinate condizioni (vedasi punto 13 della motivazione e dispositivo della sentenza) una normativa concernente la qualità dei formaggi prodotti nel proprio territorio, onde promuovere la vendita di formaggi e di prodotti a base di formaggio (punto 16 della motivazione).

20. Tale sentenza concerne tuttavia un'organizzazione comune di mercato che non contemplava in quel momento alcuna norma in merito alle denominazioni e alla qualità del formaggio, e nemmeno un sistema d'intervento per i formaggi (punto 9 della motivazione). Stando così le cose, la Corte ha ritenuto che non era possibile « dal silenzio della normativa nel settore delle denominazioni e della qualità del formaggio (...) inferire che la Comunità abbia di proposito e necessariamente deciso d'imporre agli Stati membri, nel suddetto settore, l'obbligo di rispettare un sistema di libertà assoluta di produzione ».

21. Allo stesso modo, nella sentenza *Prantl* del 13 marzo 1984¹², la Corte ha ricono-

7 — Causa 111/76, Racc. 1977, pag. 901, in particolare pag. 908, punto 13 della motivazione.

8 — Causa 83/78, Racc. 1978, pag. 2347.

9 — Causa 177/78, Racc. 1979, pag. 2161, in particolare pag. 2188, punto 14 della motivazione.

10 — Causa 237/83, Racc. 1984, pag. 483, in particolare pagg. 501 e 502, punto 12 della motivazione.

11 — Causa 50/76, Racc. 1977, pag. 137, in particolare pagg. 149 e 150.

12 — Causa 16/83, Racc. 1984, pag. 1299, in particolare pagg. da 1324 a 1326.

sciuto che, emanando disposizioni relative alla tutela di una forma determinata di bottiglia di vino alsaziano, il legislatore comunitario non aveva esaurito la competenza in materia di designazione e di presentazione dei vini conferitagli dall'art. 54, n. 1, del regolamento del Consiglio 5 febbraio 1979, n. 337, concernente l'organizzazione comune del mercato vitivinicolo.

22. È per questo motivo che, in forza della stessa disposizione, mentre le norme comunitarie (per le quali già da diversi anni vi erano trattative) non erano state adottate, gli Stati membri potevano conservare la loro normativa interna adottata per altri tipi di bottiglie, sempre che non fosse in contrasto con l'art. 30 e seguenti del trattato.

23. La Corte concludeva quindi nel senso che la normativa comunitaria non aveva attribuito una tutela esclusiva alla bottiglia di vino alsaziano di cui trattasi (punto 16 della motivazione).

24. Tuttavia si pronunziava in tal senso, dopo aver affermato in termini generali che « quando una normativa che istituisce un'organizzazione comune di mercato può essere considerata esauriente gli Stati membri non hanno più competenza in materia, salvo che non sia specificamente disposto in senso contrario » (punto 13 della motivazione).

25. Parimenti, a causa delle lacune del diritto comunitario, nella sentenza *Midden-Nederland* del 28 marzo 1984¹³, la Corte giudicava compatibili con l'art. 2 del regolamento del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2777, recante organizzazione comune dei mercati nel settore del pollame, le prescrizioni nazionali che stabiliscono norme di qualità e di smercio per il pollame macel-

lato, prescrizioni da osservarsi a pena di sanzioni disciplinari.

26. In quella causa il dato saliente era un comportamento omissivo pressoché totale del Consiglio, il quale, per un settore disciplinato sin dal 1967 da un'organizzazione comune di mercato, non aveva messo in vigore (contrariamente a quanto stabilito dal precitato art. 2) le norme necessarie per il funzionamento dell'organizzazione stessa; la stessa Commissione, di fronte alle resistenze incontrate in seno al Consiglio, aveva ritirato le proposte di regolamento da essa presentate (punto 21 della motivazione).

27. Nella medesima causa la Corte ha definito i requisiti di ammissibilità dell'intervento degli Stati membri: i provvedimenti da adottare possono essere solo interinali e provvisori, poiché non sono compresi nell'esercizio di una competenza propria degli Stati membri, ma costituiscono l'adempimento dell'obbligo di collaborazione loro imposto dall'art. 5 del trattato (punto 23 della motivazione); le disposizioni adottate o mantenute in vigore devono essere compatibili con i principi dell'organizzazione comune di mercato e non possono limitare la libertà di importazione (punti da 24 a 27 della motivazione).

28. Cito infine la sentenza pronunciata nella causa 148/85, *Marie-Louise Forest*¹⁴, in cui la Corte ha dichiarato che le disposizioni del regolamento del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2727, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, non ostano all'adozione, da parte di uno Stato membro, di un sistema di contingenti di macinazione del grano che interessi esclusivamente il fabbisogno interno dello Stato membro per l'alimentazione umana (punto 15 della motivazione).

¹³ — Racc. 1984, pag. 1721, in particolare pag. 1740, punto 29 della motivazione.

¹⁴ — Sentenza 25 novembre 1986, Racc. pag. 3449.

29. Però, si trattava in quel caso di un settore, quello della molitoria, non disciplinato dal legislatore comunitario, (punto 14 della motivazione), e inoltre la Corte poteva ricavare la conseguenza che, in tale sistema, la quantità totale dei contingenti era così superiore alla quantità necessaria per il fabbisogno interno da non costituire un fattore di limitazione della produzione di grano, e da non avere quindi alcuna ripercussione sulla produzione agricola.

30. d) Il caso di cui ora ci occupiamo è, invece, molto diverso.

31. Come sappiamo, solo per talune verdure (quattro) è posto l'obbligo di apporre sugli involucri la menzione del peso e del numero di unità o di mazzi, obbligo esteso dalla disposizione nazionale censurata a tutti i prodotti.

32. La giurisprudenza stessa della Corte ci consente di concludere che nel caso di specie non sussiste alcuna lacuna derivante dall'imprevidenza del legislatore.

33. Infatti, nella sentenza *Apple and Pear* del 13 dicembre 1983¹⁵, la Corte ha ritenuto che « la disciplina che istituisce l'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli comprende un sistema di norme di qualità che ha carattere esauriente », il che (salvo contraria disposizione) osta a che gli Stati membri unilateralmente in tale settore adottino disposizioni (punto 23 della motivazione), che possono essere adottate solo conformemente alle procedure comunitarie prestabilite.

34. La Corte lo ha confermato dichiarando, nella sentenza *Association comité économi-*

que agricole régional del 25 novembre 1986, nella causa 218/85, non ancora pubblicata, che « contrasta con la natura esauriente del sistema comunitario di norme di qualità il fatto che discipline di selezione, calibratura, peso e presentazione stabilite da organizzazioni di produttori, e relative a prodotti disciplinati dal regolamento n. 1035/72, siano rese obbligatorie per i produttori non iscritti, dato che questa estensione non è contemplata dalle disposizioni di diritto comunitario in materia (punto 16 della motivazione) ».

35. Occorre sottolineare che praticamente tutta la normativa concernente tale organizzazione di mercato contiene norme dettagliate e allegati circostanziati relativi alle norme di qualità per un gran numero di prodotti, ivi comprese segnatamente le menzioni che devono figurare sugli involucri, e quindi non si può neanche parlare di apparenza di lacuna. Semplicemente, le norme di qualità non sono le stesse da prodotto a prodotto.

36. D'altra parte, la Commissione ha fornito alla Corte chiarimenti sulla genesi delle norme comunitarie relative alle indicazioni da apporsi sugli involucri dei prodotti di cui è causa. Ne segue che la limitazione a quattro dei prodotti soggetti a tale disciplina deriva al momento da una scelta cosciente e deliberata del legislatore comunitario.

37. Infatti va constatato che la Commissione, che aveva meditato di estendere l'obbligo di far figurare la menzione del peso e della quantità ad altri prodotti, ha rinunciato al suo progetto a causa della forte opposizione incontrata in seno al comitato di gestione degli ortofrutticoli. Tale opposizione è da ricondursi alle difficoltà di taluni Stati membri ad accettare l'estensione, a causa di un sovrappiù di lavoro di imballaggio e di contestazioni che avrebbero potuto

15 — Causa 222/82, Racc. 1983, pag. 4083, in particolare pag. 4121, punto 23 della motivazione.

insorgere una volta arrivate a destinazione le merci, in conseguenza dell'eventuale perdita di peso dei prodotti durante il trasporto.

38. È quindi in ragione di una scelta deliberata e non per un'occasionale omissione o un blocco politico che la Commissione non ha esteso gli obblighi fissati per quattro dei prodotti soggetti all'organizzazione comune di mercato.

39. Per ragioni dello stesso genere — « la mancanza di provvedimenti intesi a ritirare, eventualmente, parte dei prodotti dal mercato non è il risultato di un'omissione, né della volontà di lasciare provvedimenti del genere alla discrezionalità degli Stati membri, bensì la conseguenza di una deliberata scelta di politica economica » — la Corte giudicava, nella sentenza Van den Hazel, precisata, che provvedimenti adottati dalle autorità nazionali per contingentare la macellazione del pollame sono incompatibili con il regolamento n. 123/67, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del pollame.

43. E — Di conseguenza, propongo alla Corte di dichiarare che, adottando e mantenendo in vigore, all'art. 7, n. 3, del regio decreto 12 gennaio 1987, disposizioni che rendono obbligatoria sugli involucri combinati dei prodotti coltivati in Belgio l'indicazione del peso minimo netto e del numero di unità o di mazzi, mentre la normativa comunitaria contempla tali norme solo per quattro prodotti, il regno del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del trattato, e segnatamente dei regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli, tra cui in particolare il regolamento del Consiglio 18 maggio 1972, n. 1035, il regolamento del Consiglio 4 aprile 1962, n. 23, e i regolamenti della Commissione 15 giugno 1962, n. 58, 17 novembre 1964, n. 183, 27 luglio 1971, n. 1641, e 30 marzo 1983, n. 778.

44. Il regno del Belgio dovrà, di conseguenza, sopportare le spese.

40. Essendo materia di competenza comunitaria, non spetta agli Stati membri imporre obblighi non contemplati ed emanare in tal modo normative differenziate nello stesso settore.

41. D — In considerazione di quanto precede, non si devono neppure prendere in esame gli argomenti del regno del Belgio fondati sulla lealtà dei negozi commerciali e sulla tutela dei consumatori, o sull'applicazione analogica della direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, n. 79/112/CEE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale.

42. Oltre al fatto che nel caso di specie si tratta di involucri in generale destinati ad essere utilizzati nella fase del commercio all'ingrosso, gli argomenti avanzati non sono pertinenti dell'organizzazione comune di mercato; tali argomenti meglio si collocherebbero nell'ambito di una discussione sull'art. 30 del trattato, il che non avviene nel caso di specie, come la Commissione ha più volte confermato in udienza.