

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GERHARD REISCHL
DEL 7 NOVEMBRE 1978 ¹

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

Coll' *Agricultural Marketing Act (Northern Ireland)* del 1933 (sostituito nel 1964 da un nuovo Act dallo stesso nome), veniva creato nell'Irlanda del Nord il «*Pigs Marketing Scheme*» (sistema per lo smercio dei suini). Lo *Scheme* è amministrato dal *Pigs Marketing Board (Northern Ireland)*, i cui membri sono prevalentemente allevatori di suini; sono però stati attribuiti al ministero dell'agricoltura alcuni poteri sul *Board*.

Per quanto concerne i dettagli dell'organizzazione del *Board* e della sua attività, rimando alla descrizione fattane nella sentenza di rinvio ed a quanto dedotto nel procedimento scritto. Nelle mie conclusioni vorrei solamente aggiungere quanto segue:

È importante il fatto che il *Board* ha il monopolio della distribuzione dei «*bacon pigs*» (maiali da pancetta) il cui peso, da vivi, sia superiore ai 77 kg, ma non di quella degli animali da riproduzione e dei suini di minore peso. Chi vuole vendere i suddetti animali deve in linea di principio essere iscritto al *Board* in qualità di allevatore; sono previste però determinate eccezioni a questa regola. Le vendite possono essere fatte solo al *Board* o per il suo tramite o seguendo le sue direttive.

Il *Board* cede a sua volta i suini ai trasformatori, cioè ai conservatori di carne, nelle cui attività esso ha una rilevante partecipazione (circa la metà della produzione di «*bacon*» nell'Irlanda del Nord è notoriamente controllata dal *Board*). Questa nuova cessione è soggetta a contingenti fissati dal ministero, ma in questa sede non interessa approfondire tale

aspetto. I prezzi di acquisto vengono fissati dal *Board* in base alle sue valutazioni annuali di entrata. Una frazione del prezzo, che deve essere determinata dal ministro (il quale inoltre può esentare determinate categorie di produttori dal versamento del contributo) rimane a disposizione del *Board* a copertura delle sue spese.

L'eventuale saldo attivo viene accreditato, previa autorizzazione del ministro, ad un conto speciale, a carico del quale si possono erogare sussidi agli allevatori in periodi di flessione dei prezzi. Se ho ben capito, il *Board* non applica prezzi uniformi e determina in una certa misura anche la quantità di suini che esso stesso deve acquistare. Sotto questo punto di vista ha rilievo il sistema di contratti a lungo termine con gli allevatori, notoriamente in funzione dal 1976, in base al quale gli allevatori debbono offrire anticipatamente al *Board* il numero di suini che prevedono di consegnare in ciascun periodo di 13 settimane, e ciò costituisce il cosiddetto «*contract number*» (quantità contrattuale). Per i periodi successivi — ed è questa la disciplina quantitativa di cui parlavo — il *Board* può ridurre gli acquisti se nel periodo precedente non è stato fornito almeno l'85 % del «*contract number*» oppure se il numero complessivo offerto dall'insieme degli allevatori appare eccessivo tenuto conto della situazione del mercato. Per quanto concerne i prezzi, si distinguono il «prezzo contrattuale», che viene pagato per tutti i suini forniti sino ad un massimo del 115 % del «*contract number*» e i «prezzi extra contratto», che si applicano ai suini forniti in eccedenza del 115 % del «*contract number*» e a quelli offerti al di fuori di un contratto a lungo termine. A parte ciò, ci

1 — Traduzione dal tedesco.

sono un premio ai produttori che forniscono/almeno l'85 % del «*contract number*» e incentivi per le vendite durante determinati periodi estivi.

Le «*Movement of Pigs Regulations (Northern Ireland) 1972*» servono per l'attuazione della suddetta normativa. Esse vietano il trasporto dei «*bacon pigs*» verso destinazioni diverse dai centri di acquisto del Board, e prescrivono che i trasporti avvengano colla scorta di documenti emessi dal Board. L'inosservanza di queste norme è punita con pene pecuniarie e/o detentive; inoltre, gli animali possono essere confiscati.

Nel gennaio del 1977 — e con questo vengo agli antefatti del procedimento a quo — veniva scoperto nella contea di Armagh il trasporto di 75 «*bacon pigs*» non destinati ad un centro di acquisto del Pigs Marketing Board e non accompagnati da regolari documenti di trasporto. Per questo motivo, ad iniziativa del Board, veniva aperto nel luglio del 1977 un procedimento penale a carico del sig. Redmond, proprietario di detti suini. Accogliendo la tesi della difesa (secondo la quale, innanzitutto, la normativa nordirlandese sulla distribuzione dei suini è incompatibile col diritto comunitario), il giudice competente affermava, in una sentenza del settembre 1977, che si rendeva necessaria la soluzione di una serie di questioni di diritto comunitario ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE. Contro questa sentenza, il Board ricorreva in appello dinanzi al competente tribunale dell'Irlanda del Nord. Dopo che l'appello era stato respinto, il 10 marzo 1978 il giudice primo adito trasmetteva alla Corte di giustizia delle Comunità europee la sopra menzionata sentenza, nella quale venivano sollevate le seguenti questioni:

Se il Board sia una «impresa». Se sia una «organizzazione nazionale di mercato». Se sia un «monopolio di Stato di carattere commerciale». Se sia tutte e tre le cose, oppure una combinazione di due di esse.

1. Qualora sia un'«impresa», lo è ai sensi degli artt. 85 e 86? In caso affermativo, date le disposizioni del suo Scheme, le attività del Board trasgrediscono manifestamente detti articoli — in particolare l'art. 85, n. 1, lett. a), b) e c).
2. Qualora sia una «organizzazione nazionale di mercato», ricade forse sotto l'art. 2 del regolamento n. 26, in modo da fruire delle esenzioni ivi contemplate?
3. Qualora sia un «monopolio di Stato di carattere commerciale», rientra forse nell'art. 37, n. 1, del Trattato di Roma, e fruisce quindi dell'art. 44 del Trattato di adesione, il quale contempla un periodo transitorio fino al 31 dicembre 1977?
4. Qualora sia un «monopolio di Stato di carattere commerciale» ai sensi dell'art. 37 del Trattato di Roma e il periodo di grazia per il riordinamento non scada prima del 31 dicembre 1977, ciò lo sottrae forse sino a detta data all'efficacia immediata degli artt. 85 e 86? Oppure si può sostenere che le «imprese» ai sensi degli artt. 85 e 86 comprendono i monopoli di Stato?
5. Le attività del Board rientrano nel n. 3 dell'art. 85 e sono quindi esenti dal disposto del n. 1?
6. E cosa dobbiamo pensare dell'art. 8 del Trattato di Roma il quale stabilisce che:
 - «1. Il mercato comune è progressivamente instaurato nel corso di un periodo transitorio di dodici anni...
 2. Per ciascuna tappa è previsto un complesso di azioni che devono essere intraprese e condotte insieme.»

Queste disposizioni hanno forse rilievo nella presente causa?

Il giudice a quo indicava inoltre nella lettera di accompagnamento del 10 marzo 1978, che incidentalmente sorgono pure le seguenti questioni:

- a) Se gli artt. 30, 31, 32, 34, 37, 40, 41, 42, 43, 85, 86 e 90 del Trattato che ha istituito la Comunità economica europea siano direttamente efficaci in modo da attribuire ai singoli dei diritti che i giudici del Regno Unito devono tutelare.
- b) Se i regolamenti nn. 121/67, 2759/75 e tutti gli altri regolamenti relativi all'organizzazione comune del mercato della carne suina adottati a norma del Trattato CEE siano direttamente applicabili in modo da attribuire ai singoli dei diritti che i giudici del Regno Unito devono tutelare.
- c) Se, qualora vengano interpretati correttamente gli articoli e i regolamenti da soli, ovvero qualsiasi norma di diritto comunitario pertinente, il Pigs Marketing Scheme (piano per lo smercio dei suini) nell'Irlanda settentrionale sia in contrasto con le norme del diritto comunitario.
- d) Se, in forza dei soprammenzionati articoli, regolamenti o di qualsiasi norma di diritto comunitario, uno Stato membro possa:
 1. mantenere in vigore un'organizzazione nazionale del mercato dal momento in cui è in vigore l'organizzazione comune del mercato;
 2. obbligare i produttori soggetti alla sua giurisdizione ad iscriversi presso il Pigs Marketing Board (Northern Ireland) prima di poter vendere dei suini;
 3. obbligare i produttori soggetti alla sua giurisdizione a stipulare contratti col Board ed a vendere suini unicamente a questo a prezzi e in quantità stabiliti dal Board stesso;
 4. permettere al Board di vendere, mediante un provvedimento espresso o implicito di intervento, tutti i suini soggetti allo Scheme.
- e) Se l'imposizione di detti obblighi, concernenti la disciplina totale del numero di suini prodotti, delle vendite e dei prezzi controllati, costituisca tra-

gressione del diritto comunitario in quanto essi possono essere misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative all'esportazione, tenuto presente che le leggi dell'Irlanda settentrionale di cui trattasi hanno come uno dei loro principali scopi ed effetti l'impedire l'esportazione di suini nella Repubblica d'Irlanda.

- f) Se, alla data dell'adesione, il Regno Unito fosse compreso in un'organizzazione comune di mercato per quanto riguarda l'agricoltura e in particolare la carne suina e i suini vivi e, in caso affermativo, se essa fosse in vigore dal 1° febbraio 1973.
- g) Se il Governo del Regno Unito potesse nel maggio 1972, istituire le *Movement of Pigs Regulations* (disposizioni sul traffico dei suini) (Northern Ireland) 1972.

Il mio parere sulla domanda di pronunzia pregiudiziale in questione è il seguente:

1. Innanzitutto, debbo fare alcune osservazioni sui limiti degli accertamenti che la Corte deve effettuare.

A questo proposito, il Governo britannico ha sottolineato con vigore il fatto che hanno rilevanza solamente le questioni enumerate al § 10 della sentenza di rinvio. Ciò risulterebbe dalla lettera di accompagnamento del giudice a quo 10 marzo 1978, la quale fa riferimento, per quanto riguarda le domande sollevate, alla sentenza emessa nel settembre del 1977. Se è vero che la lettera contiene, accanto a queste, ulteriori questioni, non si dovrebbe trascurare il fatto che esse, a parere del giudice, vengono poste solo « incidentalmente » e quindi sono secondarie e non indispensabili per la soluzione del caso. Se poi si tiene presente che per il giudice a quo si tratta solo delle *Movement of Pigs Regulations*, e non di tutti gli aspetti della normativa nordirlandese sulla distribuzione, si dovrebbe concludere che hanno rilevanza unicamente le questioni poste a proposito dell'art. 37

del Trattato CEE, mentre per la causa principale sono sicuramente ininfluenti le questioni relative agli artt. 85 e 86 del Trattato, al regolamento n. 26 e all'art. 8 del Trattato.

A mio parere bisogna certamente ritenere esatto che le *Movement of Pigs Regulations* sono in primo piano nella causa principale. La loro inosservanza dà luogo a sanzioni penali ed a proposito di esse si pone innanzitutto la questione del se siano compatibili col diritto comunitario. Egualmente sicuro è però anche, a mio parere, che le *Movement of Pigs Regulations* non sono una normativa autonoma. Esse sono in stretta connessione con il *Pigs Marketing Scheme* in vigore nell'Irlanda del Nord, ed hanno lo scopo, di provvedere all'effettiva attuazione del monopolio sulla distribuzione attribuito al *Board*; il quale quindi non può venire trascurato nell'esame della causa. Se cioè si accertasse che il monopolio sulla distribuzione è in contrasto col diritto comunitario, risulterebbe pure chiara l'illiceità della normativa nazionale emanata unicamente in funzione del monopolio stesso.

Oltracciò — e vengo con questo all'altra parte del problema posto dal Governo inglese — sono pure convinto che solo in questa prospettiva si può stabilire quali, fra le molte questioni poste, debbano essere trattate. Non riterrei giusto che la Corte, di fronte all'inconsueto tipo di rinvio che abbiamo sotto gli occhi (con questioni nella stessa sentenza di rinvio e, in aggiunta a queste, questioni sollevate incidentalmente nella lettera di accompagnamento) si lasciasse tentare da un rigoroso formalismo e si sentisse vincolata solo dalle questioni formulate nella sentenza, incurante del rischio di ritardo del processo che potrebbe derivare da un eventuale nuovo rinvio pregiudiziale. Ciò che conta è che la Corte ora conosce esattamente la problematica della causa principale; in base a questa essa deve cercare di fornire al giudice nazionale tutti i criteri rilevanti dal punto di vista del diritto comunitario, onde detto giudice possa a sua volta valutare la compatibilità col di-

ritto comunitario delle norme nord-irlandesi sulla distribuzione. Propendo pertanto a credere che la stretta delimitazione della domanda pregiudiziale ritenuta necessaria dal Governo britannico non sia affatto vincolante, e che la Corte debba piuttosto vagliare attentamente tutti i criteri valutativi enumerati nella stessa sentenza di rinvio e nella lettera di accompagnamento del giudice a quo, qualora lo ritenga opportuno nell'interesse del procedimento pregiudiziale.

Bisogna poi occuparsi anche di un altro punto, invero meno problematico. Varie questioni sono formulate in modo tale che la Corte si potrebbe vedere indotta ad esaminare la compatibilità del diritto nazionale col diritto comunitario. Essa non è competente in proposito, poiché ciò rientrerebbe nell'*applicazione del diritto*, riservata al giudice nazionale. In questo dovremo procedere come già in una serie di altre cause, nelle quali abbiamo desunto da questioni formulate in modo non corretto gli elementi che si confanno alla trattazione in sede pregiudiziale; con riguardo ad essi vanno affermati i principi di diritto comunitario che permetteranno al giudice nazionale di decidere sul caso concreto. Sotto questo punto di vista, il presente procedimento non dà luogo a difficoltà maggiori di quelle già felicemente risolte in casi analoghi.

2. Poiché, come già detto, la questione centrale che si pone il giudice nazionale è se il monopolio del *Board* sulla distribuzione dei «*bacon pigs*» in vigore nell'Irlanda del Nord sia conforme al diritto comunitario, è logico chiedersi anzitutto come si configuri per questo prodotto la normativa comunitaria sulla distribuzione e quali conseguenze per la liceità della normativa nazionale derivino dall'esistenza di un'organizzazione comune dei mercati.

a) L'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni suine era disciplinata originariamente, ed ancora all'e-

poca dell'adesione del Regno Unito, dal regolamento (CEE) del Consiglio 13 giugno 1967, n. 121 (GU 1967, n. 117, pag. 2283) ed è ora oggetto del regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2759 (GU 1975, n. L 282, pag. 1). Questo si applica agli animali vivi, che non siano riproduttori, come pure alle carni ed alle preparazioni di carni. Per gli scambi coi paesi terzi sono contemplate la riscossione del prelievo e l'attribuzione della restituzione all'esportazione. Caratteristico del mercato interno è un certo regime comune dei prezzi, che comunque non dev'essere considerato completo: di fatto, i prezzi si formano in larga misura sul mercato. In certi casi di flessione dei prezzi sono previste anche misure d'intervento nell'ambito della Comunità. Tali misure, quali gli aiuti all'ammasso e gli acquisti effettuati dagli enti di intervento, non si applicano automaticamente; al contrario, esse vengono prese dalla Commissione, cosa che comunque fino ad ora (e ciò vale in particolare per gli acquisti effettuati dagli enti di intervento) non si è verificata frequentemente. Bisogna ancora ricordare la normativa contenuta nell'art. 2 del regolamento n. 2759/75. In base a questa possono essere adottate delle misure comunitarie «per incoraggiare le iniziative professionali ed interprofessionali atte a facilitare l'adeguamento dell'offerta alle esigenze del mercato». Le norme generali relative a queste misure «sono adottate secondo la procedura di cui all'art. 43, paragrafo 2, del Trattato¹», cosa che notoriamente fino ad ora non è avvenuta.

b) È importante notare che, in base all'art. 60 dell'Atto di adesione, questa organizzazione dei mercati (la quale non si esaurisce nel coordinamento delle varie organizzazioni nazionali di mercato, quale definito dall'art. 40 del Trattato CEE, bensì sostituisce le organizzazioni stesse) doveva applicarsi nei nuovi Stati membri a decorrere dal 1° febbraio 1973 per quanto riguarda le norme generali,

mentre vi erano disposizioni particolari per gli importi compensativi «adesione». L'art. 76, n. 2, dell'Atto di adesione contempla un'eccezione a favore del Regno Unito solo nel senso che, fino al 31 ottobre 1974, questo era autorizzato a non applicare la tabella comunitaria di classificazione delle carcasse di suino. Poiché non è dato di riscontrare ulteriori eccezioni a favore del Regno Unito (diversamente da quanto previsto, ad esempio, all'art. 89 per la Danimarca, con riferimento all'organizzazione di mercato per il latte) bisogna ritenere che l'organizzazione comune dei mercati offra «garanzie ... per l'occupazione e il tenore di vita dei produttori interessati» equivalenti a quelle offerte dalle varie organizzazioni nazionali di mercato eventualmente preesistenti e che di conseguenza le sue norme generali si applicassero nel Regno Unito a partire dalla data di cui sopra.

c) Prima di trarne le conseguenze per il presente caso, è opportuno richiamare la giurisprudenza relativa a casi nei quali misure nazionali interagivano con un'organizzazione comune dei mercati.

Nel primo di questi casi (causa 82/71, *Avvocatura dello Stato/Società agricola industria latte (SAIL)*, 21 marzo 1972, *Racc.* 1972, pag. 119) si trattava delle centrali del latte italiane aventi il diritto esclusivo di approvvigionamento e di vendita, e della loro valutazione alla luce del diritto comunitario. In quella circostanza, era stato decisivo per la Corte il fatto che col regolamento n. 804/68 (GU 1968, n. L 148, pag. 13) fosse stata creata un'organizzazione dei mercati definitiva, benché incompleta (in quanto richiedeva l'emanazione di provvedimenti integrativi). La Corte aveva quindi potuto affermare che, a partire da tale momento, spettava unicamente all'autorità comunitaria il decidere della conservazione, in via provvisoria, «di qualsiasi regime nazionale di organizzazione, d'intervento o di controllo». Poiché i regolamenti comunitari tolleravano le centrali del latte italiane, ma solo fino ad un

¹ — CEE (N.d.T.).

certo termine, allo scadere di questo dette centrali dovevano essere considerate incompatibili col diritto comunitario.

In un caso successivo, causa 190/73 (procedimento penale a carico di *J. W. J. Van Haaster*, 30 ottobre 1973, *Racc.* 1974, pag. 1123) si affermò che l'organizzazione comune dei mercati esclude qualsiasi provvedimento interno che contingenti la produzione; questo infatti costituisce una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa.

Nella causa 51/74 (*P. J. van der Hulst's Zonen/Produktschap voor Siergewassen*, 23 gennaio 1975, *Racc.* 1975, pag. 79) si stabiliva che, non appena sia stata creata un'organizzazione comune dei mercati, gli Stati membri devono astenersi da qualsiasi misura che possa derogarvi o arrecarvi pregiudizio, tenendo anche conto dello spirito dell'organizzazione comune.

In questa linea di pensiero si inserisce anche la sentenza 18 maggio 1977 (causa 111/76, *Officier van Justitie/Beert van den Hazel*, *Racc.* 1977, pag. 901). Vi si afferma che l'esistenza di un'organizzazione comune dei mercati esclude provvedimenti adottati di propria iniziativa da organizzazioni professionali e interprofessionali ciascuna in un ambito specificamente nazionale, poiché un'azione non coordinata è atta a provocare discriminazioni fra produttori e consumatori e distorsioni negli scambi fra Stati membri. In questa sentenza si rilevava inoltre che i provvedimenti di contingentamento adottati dalle autorità nazionali sono incompatibili con l'organizzazione comune dei mercati.

Infine, bisogna ancora menzionare la sentenza 29 giugno 1978 (causa 154/77, *procedimento penale a carico di P. Dechmann*, non ancora pubblicata), la quale è stata pronunziata proprio per l'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni suine e concerne misure nazionali nel campo dei prezzi al consumo. In questa sentenza, trovo rilevante l'affermazione che l'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni suine «ha

istituito un sistema che comporta un complesso di norme sostanziali e di poteri, ivi compresi dei provvedimenti d'organizzazione, che consente di far fronte a qualsiasi prevedibile situazione». Vi si dichiara inoltre che l'organizzazione comune dei mercati richiede l'eliminazione di tutti gli ostacoli alla libera circolazione, nonché di tutte le distorsioni nel commercio intracomunitario.

d) Dopo quanto si è detto in merito all'organizzazione dei mercati nel settore delle carni suine ed a proposito delle caratteristiche del regime nordirlandese della distribuzione, è ovvio supporre che la normativa in parola sia inconciliabile coll'organizzazione dei mercati per le carni suine.

In proposito, non è a mio parere decisiva la questione del se la normativa nordirlandese debba essere considerata come un'organizzazione nazionale di mercato. Come sapete, la Commissione considera esatta tale qualificazione, con riferimento alla definizione contenuta nella sentenza 10 dicembre (causa 48/74, *Charmasson/Ministro dell'economia e delle finanze*, *Racc.* 1974, pag. 1383), secondo la quale l'organizzazione nazionale di mercato è «un insieme di provvedimenti che pongono sotto il controllo delle pubbliche autorità la disciplina del mercato dei prodotti di cui trattasi, onde garantire, mediante l'incremento della produttività e il razionale impiego dei fattori produttivi, specie della manodopera, un equo reddito ai produttori, la stabilizzazione dei mercati, la sicurezza degli approvvigionamenti e prezzi ragionevoli ai consumatori». Il *Board* obietta — a mio parere in modo non del tutto convincente — che si tratta solamente di un'organizzazione regionale e che gli strumenti a sua disposizione (gli è preclusa la possibilità di controllare il mercato mediante un apposito sistema d'intervento, limitazioni della produzione, prezzi minimi o prelievi) non sono sufficienti per dare ai produttori la sicurezza della produzione e quindi garantire il loro reddito. In realtà, non è ne-

cessario risolvere il problema. Ai fini della violazione del diritto comunitario non è infatti decisivo se sussista un'organizzazione nazionale di mercato, bensì ha rilevanza — come si evince dalla giurisprudenza — qualsivoglia normativa nazionale, sia pure solo regionale.

Così, nel nostro caso ha importanza il fatto che, in forza dell'organizzazione comune dei mercati per le carni suine, ciascun produttore deve avere libero accesso al mercato, che i prezzi possono formarsi per la maggior parte liberamente sul mercato e che, quando gli organi comunitari hanno provveduto in proposito, a ciascun interessato dev'essere possibile fruire direttamente dell'intervento. Ora, va rilevato che, in forza della normativa nordirlandese, tutto ciò viene impedito dall'obbligo di smerciare i prodotti attraverso il *Board*, il quale fa sì che i produttori non hanno libero accesso al mercato interno, non possono esportare direttamente e non hanno la possibilità di cedere i prodotti all'ente competente nell'ambito di eventuali misure d'intervento. Potrebbe poi venire in considerazione il fatto che i prezzi non si formano sul mercato, bensì vengono fissati dal *Board*. Dai prezzi stessi vengono effettuati prelievi che sono necessari per il finanziamento dell'attività del *Board*. Non si può poi dimenticare che le erogazioni a carico del conto speciale gestito dal *Board* influiscono sull'andamento dei prezzi, anche se in misura limitata tanto dal punto di vista geografico, quanto da quello quantitativo (secondo i dati forniti in corso di causa, meno dell'1 % delle entrate del *Board* viene accreditato al conto speciale).

Tutto ciò potrebbe bastare ai fini della valutazione. Può infatti restare irrisolta la questione del se il doppio sistema di prezzi praticato dal *Board*, il quale non è evidentemente un elemento essenziale del monopolio della distribuzione, provochi anche illecite restrizioni della produzione ovvero il regime nordirlandese abbia perfino contribuito all'incremento della produzione, come sostiene il *Board*.

3. Le considerazioni fino ad ora svolte sono però sufficienti solamente per un giudizio *preliminare*. Ora si deve ancora affrontare la questione se alle sin qui esposte censure fondate sul diritto comunitario si possano opporre altre considerazioni — già svolte in corso di causa — atte a giustificare il sistema nordirlandese.

a) Così è stato addotto il fatto che il *Board*, al quale spetta il monopolio della distribuzione, è composto per la maggior parte di allevatori di maiali, il che farebbe pensare all'art. 2 del regolamento n. 2759/75, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni suine, nel quale si dichiara che possono essere adottate misure «per incoraggiare le iniziative professionali ed interprofessionali atte a facilitare l'adeguamento dell'offerta alle esigenze del mercato». Inoltre, sarebbe interessante il fatto che forme associative analoghe esistono anche in altri Stati membri. In Francia, il 50 % delle vendite avverrebbe attraverso cooperative, ed ancora più importante sarebbe il ruolo delle cooperative di produzione in Danimarca, dove controllerebbero circa il 90 % della produzione e disporrebbero di propri mattatoi, uffici esportazione e fondi di stabilizzazione.

Non si può però fare a meno di osservare, in primo luogo, che in ambedue gli Stati membri sopra menzionati si tratta di organizzazioni a base volontaria, alle quali non si può equiparare il *Board* che invece è una specie di intesa obbligatoria, alla quale nessuno può sottrarsi. In secondo luogo, per quanto riguarda l'art. 2 del regolamento relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni suine, bisogna rilevare che in esso si fa riferimento a misure comunitarie e non a misure nazionali prese unilateralmente, delle quali invece si tratta nella causa principale.

b) È stata pure invocata la difficile situazione dell'Irlanda del Nord e l'impor-

tanza per questo territorio dell'allevamento dei suini e delle industrie derivate. Se si vuole che questo settore, che lavora principalmente per l'esportazione, rimanga competitivo su altri mercati, non sarebbe assolutamente possibile rinunciare alla massima razionalizzazione della produzione e della distribuzione dei «bacon pigs» nell'Irlanda del Nord, in considerazione degli svantaggi derivanti dal trasporto su grandi distanze e dagli alti costi di produzione, come pure della solida posizione dei concorrenti, parzialmente avvantaggiati dagli importi compensativi e dei quali si potrebbe dire — come ad esempio dei danesi — che dominano il mercato britannico. Il monopolio sarebbe indispensabile per il fatto che permetterebbe la programmazione a lungo termine e la lavorazione di grosse quantità; per l'efficienza del sistema, non si potrebbe cioè permettere che i produttori vendano direttamente all'industria per un vantaggio a breve termine.

Secondo me, non occorre in questa sede che indaghiamo nei dettagli in che misura tutto ciò sia vero. In ogni caso, cioè, è decisivo il fatto che, in presenza di un'organizzazione comune dei mercati, misure nazionali unilaterali in conflitto con essa sono fondamentalmente illecite e che in casi di questo genere solo le autorità comunitarie possono decidere sulla sopravvivenza delle organizzazioni nazionali di mercato o di regimi analoghi. Ciò risulta chiaramente dalla giurisprudenza, dalla quale — come ho detto — è stato rilevato, proprio in merito all'organizzazione dei mercati nel settore delle carni suine, che questa ha creato la struttura organizzativa che permette di far fronte a tutte le prevedibili situazioni.

Tuttavia, non solo fino al momento dei fatti oggetto del procedimento, bensì fino ad oggi, non esistono misure delle autorità comunitarie che possano legittimare l'attività del *Board*. Ci è stato solo detto che hanno avuto luogo discussioni con la Commissione a proposito di diversi «*Boards*» in generale, senza cioè che sia stato esaminato in modo approfondito

il *Pigs Board* nordirlandese, e che queste discussioni hanno portato, per quanto concerne l'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte, all'emanazione, nella primavera del 1978, di due regolamenti (nn. 1421 e 1422/78). Sembra che siano ancora in corso ulteriori discussioni sul *Pigs Marketing Board* e a questo proposito, secondo le dichiarazioni del rappresentante della Commissione, risulterebbe chiaro sin d'ora che il monopolio della distribuzione non può essere considerato indispensabile.

Si può pertanto affermare con certezza che non è possibile giustificare il monopolio nordirlandese della distribuzione invocando imperativi di politica economica o regionale. A parte ciò, vorrei dire anche — se mi è lecito parlare ancora di questo argomento — che non costituisce una giustificazione nemmeno il fatto che gli effetti del monopolio della distribuzione sul mercato comune sono minimi poiché le vendite del *Board* costituiscono meno dell'1 % di tutte le vendite su tale mercato. Per me è evidente che una simile considerazione non è pertinente, poiché perturbazioni e violazioni dell'organizzazione comune di mercato non possono naturalmente esser accettate neppure quando riguardano solo una parte limitata e comparativamente piccola del mercato comune.

c) Circa l'esportazione in altri Stati membri, e innanzitutto nella Repubblica d'Irlanda, che è vietata ai produttori dalla normativa sulla distribuzione, è stato inoltre sostenuto che gli importi compensativi in vigore fra il Regno Unito e la Repubblica d'Irlanda (poiché il primo, contrariamente alla seconda, non ha accettato la svalutazione della sterlina «verde») rendono, già da lungo tempo, antieconomiche tali esportazioni. Così, ad esempio, nel gennaio del 1977 l'esportazione nella Repubblica d'Irlanda gravata dagli importi compensativi avrebbe consentito un ricavo netto di £ 4,40 inferiore a quello della vendita nel territorio nazionale e non avrebbe nemmeno coperto i costi di produzione. D'al-

tra parte non si potrebbe considerare degna di tutela l'esportazione in frode agli importi compensativi. Proprio per impedirla, non si potrebbe fare a meno delle *Movement of Pigs Regulations*, giacché la frontiera sarebbe difficile da sorvegliare. Solo così si potrebbe evitare che le esportazioni clandestine nella Repubblica d'Irlanda da parte dell'industria trasformatrice nordirlandese cagionino danni rilevanti.

A mio parere, a queste considerazioni bisogna obiettare che il problema dell'esportazione e del modo d'impedirla è soltanto un aspetto del problema. Inoltre, gli importi compensativi non costituiscono una normativa permanente ed immutabile, bensì sono spesso sottoposti a modifiche a breve termine, a parte il fatto che l'andamento dei prezzi di mercato potrebbe pur sempre rendere nuovamente vantaggiose le esportazioni, nonostante gli importi compensativi.

Per quanto riguarda il pericolo dell'evasione degli importi compensativi e la prevenzione dei fenomeni talvolta chiamati un po' volgarmente «U-turn-pigs» e «O-turn-pigs», la Commissione ha certamente ragione quando sostiene che questa situazione, dovuta al rifiuto di svalutare la sterlina «verde» inglese, non giustifica altre misure nazionali unilaterali di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'esportazione. Se in questa materia ci si deve allontanare dai principi del diritto comunitario, sono necessarie eventuali misure delle autorità comunitarie.

d) Infine, ci si è richiamati agli artt. 90 e 37 del Trattato CEE, in considerazione della circostanza che la distribuzione dei «bacon pigs» allevati nell'Irlanda del Nord può avere luogo solamente tramite il *Board*, che, cioè, a questo spettano particolari diritti, o un vero e proprio monopolio.

aa) Le mie osservazioni a questo proposito, per quanto concerne il primo articolo citato ed il tentativo di giustificazione ad esso connesso, saranno brevissime.

Effettivamente, per quanto riguarda l'art. 90, non si può perdere di vista che esso, anche se ammette che gli Stati membri concedano a determinate imprese diritti speciali od esclusivi, stabilisce anche che gli stessi Stati non possono emanare né mantenere in vigore, nei confronti di tali imprese, alcuna misura contraria al Trattato. Pertanto, l'art. 90, n. 1, è irrilevante per quanto riguarda il tentativo di giustificazione delle norme nordirlandesi. Nessuno ha poi sostenuto che si possa applicare nel presente caso l'art. 90, n. 2, cioè che il *Board* sia un'impresa cui sono affidati «servizi d'interesse economico generale», il che consentirebbe determinate deroghe alle norme del Trattato, e, dato tutto quanto ci consta, una tesi del genere sarebbe completamente assurda.

bb) D'altra parte, per quanto riguarda l'art. 37 del Trattato CEE e i «monopoli nazionali che presentano un carattere commerciale», a parere del *Board* — il quale si considera uno di questi monopoli — è importante il fatto che, a norma dell'art. 44 dell'Atto di adesione, il riordinamento dei monopoli stessi doveva avvenire solo entro la fine del 1977. Da ciò esso desume che, al momento del verificarsi della fattispecie penale in questione, cioè all'inizio del 1977, non si poteva ancora parlare di efficacia diretta dell'art. 37 nell'Irlanda del Nord, ovvero, in altre parole, che il suo monopolio poteva continuare fino al 1° gennaio 1978, anche se non era del tutto conforme alle norme del Trattato.

Questo argomento, per quanto seducente possa apparire a prima vista, non mi pare possa neanche esso — se mi è permesso dirlo subito — portarci molto lontano nel presente caso.

Si può infatti già dubitare che il *Board* meriti la qualifica di «monopolio statale di carattere commerciale» ai sensi dell'art. 37¹, e ciò non perché gli manchi un aspetto pubblicistico (si potrebbe sempre

¹ — Del Trattato CEE (N.d.T.).

sostenere che il *Board* ha uno statuto di diritto pubblico, che tre dei suoi membri sono nominati dal ministro e che questo non solo ha certi compiti di controllo e poteri di direzione nei confronti del *Board*, ma anche ha il potere di modificare la normativa in materia), bensì perché — come è stato ricordato in corso di causa — il Regno Unito aveva dichiarato, nel corso delle trattative per l'adesione, che nel suo territorio non esistevano monopoli di carattere commerciale ai sensi dell'art. 37¹, il che è stato confermato non solo dalla dottrina citata nella discussione orale, ma anche dalla quarta relazione della Commissione sulla politica della concorrenza della Comunità. A parte ciò, è ormai evidente che ci troviamo di fronte ad un ente di carattere puramente regionale e per di più ad un monopolio incompleto, poiché la normativa sulla distribuzione si applica solamente ai «*bacon pigs*» prodotti nell'Irlanda del Nord, non già ai prodotti importati.

A ciò si aggiunga una considerazione — che ai miei occhi è ancora più importante — relativa ai rapporti tra l'art. 37 e le norme del Trattato in materia di politica agricola. Sotto questo aspetto si è fatto giustamente riferimento all'art. 38, 2° comma, del Trattato, a norma del quale gli artt. 39-46 vanno considerati come norme speciali. Nel presente caso, quindi, si deve da un lato partire dal principio che la normativa sulla distribuzione emanata in forza dell'*Agricultural Marketing Act*, ha innanzitutto il compito di tutelare gli interessi degli allevatori di maiali mediante la normalizzazione e la stabilizzazione del mercato. A prescindere dal fatto che il *Board*, colle sue norme sulla distribuzione, debba essere considerato come un'organizzazione nazionale di mercato, è indiscutibile che esso ha il compito di garantire l'occupazione ed il tenore di vita dei produttori interessati, non diversamente dalle organizzazioni nazionali di mercato. D'altro lato, è altrettanto certo che proprio que-

sta funzione è stata assunta dall'organizzazione comune dei mercati la quale, a norma dell'art. 43 del Trattato², doveva sostituire le organizzazioni nazionali e dare con ciò ai produttori pari garanzie in fatto di occupazione e reddito. È del tutto evidente, quindi, che con la creazione delle organizzazioni comuni dei mercati non solo non vi è più posto per le organizzazioni nazionali, ma che una sostituzione siffatta (cioè totale) deve valere anche per i monopoli statali di cui all'art. 37³, i cui principali compiti corrispondono a quelli di un'organizzazione nazionale di mercato. In proposito non è poi privo d'interesse il fatto (e con questo concludo le osservazioni sull'art. 37) che nella già menzionata causa 82/71 la qualificazione delle centrali italiane del latte che erano allora oggetto della controversia non è stata fatta, nella sentenza, in base agli artt. 90 e 37 del Trattato², bensì esclusivamente nell'ambito della normativa agricola del Trattato².

4. Se con ciò si può veramente affermare che è esatta l'impressione che la normativa sulla distribuzione dei «*bacon pigs*» sia inconciliabile coll'organizzazione comune dei mercati, non è a dire il vero necessario esaminare altre questioni del giudice a quo, per accertare se altri aspetti possano confermare il risultato al quale siamo arrivati. Cionondimeno, vorrei occuparmi ancora almeno del se si possa parlare anche di misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative all'esportazione, cioè — dato che, dopo la fine del periodo transitorio, un divieto in tal senso non è più stato inserito nell'organizzazione dei mercati per quanto riguarda il commercio intracomunitario — se si possa parlare di violazione della norma generale di cui all'art. 34 del Trattato CEE. Notoriamente, ai sensi dell'art. 42 dell'Atto di adesione, questo divieto è divenuto effettivo al momento dell'adesione, per quanto riguarda le restrizioni quantitative, e, per quanto riguarda

2 — CEE (N.d.T.).

3 — Del Trattato (N.d.T.).

1 — Del Trattato CEE (N.d.T.).

le misure d'effetto equivalente, non oltre il 1° gennaio 1975.

A mio parere, è del tutto convincente anche ciò che la Commissione ha sostenuto su questo punto.

A questo proposito è importante che, secondo la giurisprudenza (causa 2/73, *Riserva Luigi Geddo/Ente Nazionale Risi*, 12 luglio 1973, *Racc.* 1973, pag. 865), la circolazione delle merci nell'ambito della Comunità dev'essere liberata da qualsivoglia ostacolo e che — come è stato affermato nella sentenza 16 marzo 1977 (causa 68/76, *Commissione/Repubblica francese*, *Racc.* 1977, pag. 515) — già certe formalità debbono essere considerate come ostacoli ai sensi del menzionato divieto. D'altro lato è sicuro, come abbiamo visto, che gli allevatori di maiali nordirlandesi non possono effettuare le esportazioni direttamente, bensì solo attraverso il *Board*; non bisogna neanche respingere la supposizione che il *Board* — ricordo solamente la sua partecipazione all'industria trasformatrice nordirlandese — sia incline a proteggere quest'industria mediante restrizioni delle esportazioni, quando sarebbe possibile spuntare prezzi più alti all'esportazione. Sotto questo profilo, non è privo d'interesse il fatto che, secondo l'ordinanza di rinvio e stando alle dichiarazioni fatte

nella causa principale da un dipendente del *Board*, uno scopo essenziale del regime di distribuzione è quello d'impedire le esportazioni nella Repubblica d'Irlanda.

Appare perciò indubbio che le norme sulla distribuzione hanno gli stessi effetti di una restrizione quantitativa all'esportazione, e la situazione non è modificata dal fatto, già menzionato, che, almeno temporaneamente, il regime degli importi compensativi può provocare il blocco delle esportazioni.

5. Queste constatazioni sono sufficienti per pronunciarsi adeguatamente sulla domanda pregiudiziale. Non è il caso di occuparsi di altre questioni contenute nell'ordinanza di rinvio, quali quelle del se il *Board* debba essere considerato un'impresa ai sensi degli artt. 85 e 86¹, se un'organizzazione nazionale di mercato ricada sotto l'art. 2 del regolamento n. 26 e come si debba applicare l'art. 8 del Trattato CEE, né della questione di cui alla lettera di accompagnamento 10 marzo 1978, secondo la quale bisogna chiarire se il Governo inglese nel maggio 1972 avesse ancora il potere di emanare le «*Movement of Pigs Regulations*», dopo che era stato firmato il Trattato di adesione.

6. Pertanto, si possono risolvere come segue le questioni della *Magistrate's Court* di Armagh:

L'esistenza dell'organizzazione comune dei mercati per il settore delle carni suine, le cui norme divennero efficaci in Gran Bretagna dal 1° febbraio 1973, esclude misure nazionali unilaterali che possano compromettere il funzionamento e gli obiettivi dell'organizzazione dei mercati. In particolare, essa è incompatibile con la creazione e la conservazione in vigore di un monopolio della distribuzione dei suini a favore di un gruppo di allevatori sottoposti al controllo pubblico, e ciò a prescindere del fatto che il monopolio valga solamente per una regione ben delimitata, che costituisce un'unità economica, e per i suini prodotti nella regione stessa.

1 — Del Trattato CEE (N.d.T.).

Una siffatta normativa sulla distribuzione, che vieta agli allevatori l'esportazione diretta dei suini in altri Stati membri, dev'essere considerata una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative all'esportazione. Se ha compiti almeno paragonabili a quelli di un'organizzazione nazionale di mercato, essa non può essere giustificata con riferimento all'art. 37 del Trattato CEE, il quale è divenuto direttamente efficace nei nuovi Stati membri solo a partire dal 1° gennaio 1978.