

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulla questione sottoposta dal Gerechtshof di Amsterdam con sentenza 28 ottobre 1976, dichiara:

Il regolamento n. 123/67 ed in specie i suoi artt. 2 e 13 vanno interpretati nel senso che provvedimenti adottati dalle autorità nazionali per contingentare la macellazione del pollame destinato all'alimentazione sono incompatibili con le suddette disposizioni.

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

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 18 maggio 1977.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 28 APRILE 1977 ¹

*Signor presidente,
signori giudici,*

La domanda di pronunzia pregiudiziale proposita dalla Corte d'appello di Amsterdam trova origine in un procedimento penale instaurato, dinanzi al giudice di polizia economica dell'Arrondissementsrechtbank (tribunale) di Haarlem, a carico di Beert Van den Hazel, direttore dell'impresa Van den Hazel Oostzaan B.V., per aver questi violato

l'art. 2, 1° comma, del regolamento olandese relativo alla produzione, nel settore del pollame da macello, per l'anno 1974.

Detto regolamento, emanato il 1° maggio 1974 dal «Produktschap voor Pluimvee en Eieren» (ente nazionale di diritto pubblico, competente per la disciplina del settore del pollame da macello e delle uova) e pubblicato il 6 maggio successivo, aveva lo scopo di ovviare alla caduta dei prezzi della carne di volatili, verificatasi a

¹ — Traduzione dal francese.

causa della sovrapproduzione registrata sul mercato comunitario di tale prodotto.

In forza di questo regolamento, il quale stabilisce unicamente criteri quantitativi da applicare alla produzione, prescindendo da qualsiasi norma di qualità o di vendita, era vietato macellare, durante ciascun mese del secondo semestre 1974, un numero di volatili tale da superare il peso vivo fissato dal Produktschap nella misura dell'80 % del quantitativo medio di polli vivi da macello, dichiarato mensilmente durante un periodo di riferimento compreso fra il 1° luglio 1972 ed il 1° gennaio 1974.

Le sanzioni comminate per le contravvenzioni al suddetto regolamento sono l'ammonda e, in caso di mancato pagamento, l'arresto. Ora, dinanzi al giudice di prima istanza veniva accertato che, nel mese di luglio 1974, la società Van den Hazel Oostzaan aveva macellato un quantitativo di volatili corrispondente ad un peso vivo di oltre 684 tonnellate, mentre, in base alle disposizioni del regolamento, essa non avrebbe dovuto superare, in conformità al «modulo d'assegnazione» notificato dall'organizzazione interprofessionale, i 396 470 kg.

L'infrazione veniva punita con un'ammonda di 1 000 fiorini a carico del sig. Beert Van den Hazel.

Tuttavia, essendo stato interposto appello dal pubblico ministero, che nutriva dubbi circa la compatibilità del regolamento olandese con quanto disposto dal diritto comunitario, e cioè sia dal regolamento del Consiglio n. 123/67, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del pollame, sia dagli artt. 30-37 del trattato di Roma, la Corte d'appello di Amsterdam ha sospeso il procedimento e vi ha sottoposto la seguente questione pregiudiziale:

«Se la disciplina contenuta nel regolamento concernente l'allevamento del pollame, emanato nel 1974 dall'organizzazione professionale degli Avicoltori, sia

in contrasto con il regolamento CEE del Consiglio 13 giugno 1967, n. 123, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del pollame o con gli artt. 30-37 del trattato CEE».

È chiaro, signori, che la questione va formulata in modo diverso, non avendo questa Corte il potere di sindacare direttamente la validità, nei confronti del diritto comunitario, di un atto normativo nazionale.

Tuttavia, voi avete la facoltà, ed anzi il dovere, d'interpretare il diritto comunitario al fine di consentire al giudice olandese di pronunciarsi esso stesso sulla compatibilità dell'atto interno con le norme giuridiche comunitarie da applicare nella fattispecie.

Prima di procedere all'interpretazione della disciplina comunitaria, è evidentemente opportuno richiamarne le linee essenziali.

L'organizzazione del mercato nel settore del pollame è stata creata con regolamento del Consiglio n. 123/67, analogo, quanto alle disposizioni generali, a quello che istituiva l'organizzazione comune nel settore delle uova.

Le due normative, come pure quella relativa alle carni suine, si collocano del resto sulla scia dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (regolamento n. 120/67).

Tutti i relativi testi sono stati pubblicati sullo stesso numero della Gazzetta ufficiale, il 19 giugno 1967.

Va precisato che il regolamento ora in esame è stato modificato più volte — come, d'altra parte, gli altri testi ad esso connessi — ed infine presentato come testo unico nel regolamento n. 2777/75.

È tuttavia importante riferirsi al testo iniziale per constatare che l'organizzazione dei mercati nel settore del pollame non implica alcun sistema d'intervento, sotto

qualunque forma; in altri termini, i produttori non possono vendere i propri prodotti ad enti d'intervento, a prezzo garantito; né esistono sovvenzioni per l'immagazzinamento.

Nelle sue proposte al Consiglio, la Commissione ha giustificato tale mancanza di norme che prevedano il ricorso all'intervento riferendosi:

- alla natura dei prodotti;
- alla struttura della produzione e del commercio degli stessi, tenuto conto delle tecniche usate dagli operatori economici;
- infine, alla rilevante incidenza degli elementi variabili sui costi di produzione.

Ne consegue che, per quanto riguarda gli scambi coi Paesi terzi, l'organizzazione del mercato si limita all'istituzione di prelievi d'importo variabile in funzione dei prezzi del mercato mondiale, nonché all'attribuzione di restituzioni per l'esportazione, l'entità delle quali viene fissata in relazione all'esigenza di esportare, tenuto conto dell'andamento del mercato comunitario.

In periodo di produzione eccedentaria, le restituzioni vengono portate ad un livello più elevato, com'è avvenuto, d'altra parte, nel 1974.

Quanto al mercato intracomunitario, vale a dire agli scambi fra Stati membri, l'organizzazione comune è caratterizzata:

- 1) — dal divieto che, in forza dell'art. 13 del regolamento di base, colpisce qualsiasi dazio doganale o tassa d'effetto equivalente, nonché dall'abolizione di qualsiasi restrizione quantitativa o misura d'effetto equivalente. (Mi limiterò ad osservare, per il momento, che quest'ultimo divieto può avere ripercussioni anche sul volume della produzione, oltre che sul commercio dei prodotti di cui trattasi);
- 2) — inoltre, dalla circostanza che se, in forza dell'art. 14 del regolamento, le disposizioni del trattato relative agli aiuti statali si applicano tanto alla pro-

duzione quanto al commercio del pollame, ciò è tuttavia subordinato all'espressa riserva che la realizzazione di un mercato unico non venga compromessa dalla concessione di detti aiuti nazionali.

Cionondimeno, per agevolare l'adeguamento dell'offerta alle esigenze del mercato, il legislatore comunitario ha incoraggiato, nell'art. 2 del regolamento di base, le iniziative professionali e interprofessionali, *ad esclusione di quelle relative al ritiro dal mercato*, ed ha conferito alle istituzioni comunitarie il potere di adottare esse stesse «misure intese a promuovere una migliore organizzazione della produzione, della trasformazione e della commercializzazione» dei prodotti di cui trattasi (art. 2, n. 1).

Dall'art. 2 si può quindi desumere che, mentre talune iniziative professionali o interprofessionali atte a facilitare l'adeguamento dell'offerta alla domanda sono giuridicamente possibili e conformi alla disciplina comunitaria (anche, a mio avviso, se riguardanti la produzione), il ritiro dei prodotti dal mercato, sia per iniziativa degli enti professionali e interprofessionali sia da parte degli Stati membri o dei loro enti di diritto pubblico, resta invece, in ogni caso, rigorosamente vietato.

Ora, nel 1974, la Comunità si trovava di fronte ad una grave crisi del mercato. Mentre, l'anno precedente, il prezzo dei pollastri da arrosto si era mantenuto press'a poco stabile, dall'inizio del 1974 l'offerta aumentava notevolmente, determinando, nonostante il maggior costo dell'energia e del mangime, un forte ribasso dei prezzi di mercato; i costi di produzione rimanevano, invece, press'a poco immutati, cosicché l'allevamento del pollame da macello risultava in perdita per detto anno.

Pur avendo la Commissione, avvertita dalle organizzazioni professionali agricole, portato ad un livello superiore, malgrado certe difficoltà attinenti al prezzo dei cereali sul mercato mondiale, le resti-

tuzioni per l'esportazione di carne di volatili, la situazione critica esistente per la produzione non registrava apprezzabili cambiamenti.

La Commissione cercava quindi di far sì che le organizzazioni professionali e interprofessionali svolgessero azioni intese a ristabilire un miglior equilibrio del mercato.

Essa otteneva altresì dal Consiglio, con l'appoggio del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, un impegno relativo allo stanziamento di mezzi finanziari destinati a campagne pubblicitarie per promuovere il consumo tanto di pollame quanto di carni suine (regolamento del Consiglio n. 2930/74).

Non sembra che questi provvedimenti si siano dimostrati molto efficaci, tanto è vero che, nell'ambito della disciplina già in vigore nei Paesi Bassi per l'avicoltura, le competenti autorità olandesi ritenevano necessario imporre ai produttori un regime destinato a limitare la produzione mediante puro e semplice contingentamento.

Già nel 1967 provvedimenti del genere erano stati adottati sotto forma di temporaneo divieto di mettere in incubazione uova da cova; il 1° maggio 1974, con decisione ancor più drastica, il *Produktschap* limitava rigidamente il numero di polli che potevano essere macellati durante un certo periodo.

L'adozione di siffatti provvedimenti pone, in realtà, due problemi.

Il primo riguarda il campo d'applicazione del regolamento comunitario di base n. 123/67; ci si può chiedere se esso si limiti esclusivamente al commercio dei prodotti cui detto testo si riferisce, ovvero si estenda anche alla produzione degli stessi.

Credo di poter affermare che questo primo problema ha trovato una soluzione valida anche per la presente fattispecie

nella sentenza Van Haaster, da voi emessa, seguendo le mie conclusioni, il 30 ottobre 1974 (causa 190/73, Racc. 1974, pag. 1123). Si trattava allora di stabilire se il contingentamento della produzione di bulbi di giacinti, mediante licenze di coltivazione rilasciate secondo una normativa nazionale, potesse o meno essere istituito e mantenuto in vigore, data l'esistenza di un'organizzazione comune dei mercati nel settore delle piante vive e dei prodotti della floricoltura.

La vostra pronunzia escludeva chiaramente che lo Stato membro interessato — nella fattispecie i Paesi Bassi — avesse la facoltà di mantenere in vigore un regime nazionale inteso ad imporre restrizioni quantitative alla coltivazione — vale a dire alla produzione — di un prodotto sottoposto ad organizzazione comune del mercato.

Analogamente, una disciplina nazionale avente lo scopo di limitare quantitativamente la macellazione e, di conseguenza, la vendita di carne di volatili mi sembra inconciliabile con l'organizzazione comune istituita dal regolamento del Consiglio n. 123/67.

Non si può ammettere, infatti, che tale organizzazione di mercato si riferisca unicamente al commercio dei prodotti di cui trattasi; essa comprende inevitabilmente norme che incidono in modo diretto sulla produzione e, d'altra parte, il regolamento in questione attribuisce alle istituzioni comunitarie la facoltà di adottare provvedimenti specifici per l'appunto in materia di organizzazione della produzione.

È vero che questi provvedimenti non sono stati purtroppo mai posti in essere, ma ciò non toglie che la loro adozione era di competenza esclusiva del Consiglio ed avrebbe dovuto avvenire secondo il procedimento di cui all'art. 43, n. 2, del trattato.

Inoltre, la mancanza di un sistema d'intervento nell'organizzazione comune di cui

è causa non può avere come conseguenza il fatto che agli Stati membri sia lasciata la responsabilità di ovviare agli eventuali inconvenienti di ciò che, d'altra parte, costituisce non già una lacuna della normativa comunitaria, bensì il risultato di una consapevole e deliberata scelta del Consiglio, il quale, su proposta della Commissione, ha inteso riservare al libero gioco della domanda e dell'offerta, nonché all'iniziativa degli operatori economici, il compito di garantire l'equilibrio del mercato, almeno quanto agli scambi intracomunitari.

Un regime nazionale di contingentamento della produzione — o, nella fattispecie, della macellazione del pollame — non è quindi conforme agli obiettivi dell'organizzazione comune del mercato.

Infine, l'art. 13, n. 1, del regolamento n. 123/67 vieta espressamente le restrizioni quantitative nel settore cui esso si riferisce, con l'unica riserva delle particolari disposizioni del protocollo concernente il Granducato del Lussemburgo, strumento nel quale viene precisato che quest'ultimo Stato membro «adotta tutte le misure di ordine strutturale, tecnico ed economico, atte a consentire la progressiva integrazione dell'agricoltura lussemburghese nel mercato comune».

Il termine «*agricoltura*» ha un amplissimo significato e riguarda tanto la produzione quanto il commercio dei prodotti agricoli.

A mio avviso non è quindi esatto affermare che il regolamento n. 123/67 disciplina unicamente il commercio dei prodotti ivi contemplati, e non anche la produzione degli stessi; credo, invece, che l'esistenza della relativa organizzazione comune escluda qualsiasi disciplina nazionale che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in potenza o in atto, gli scambi intracomunitari.

Resta da accertare, ed è questo il secondo problema cui ho accennato, se gli autori del regolamento n. 123/67 non avessero

inteso imporre alle autorità comunitarie l'obbligo di adottare gli specifici provvedimenti per la produzione.

Ho già detto che tali provvedimenti dovevano consistere nell'incoraggiare le iniziative professionali e interprofessionali adottate sul piano nazionale, ad esclusione, tuttavia, di ogni azione avente come effetto il ritiro dei prodotti dal mercato.

L'agente della Commissione ha precisato, in udienza, che in taluni Stati membri le organizzazioni professionali o interprofessionali avevano concluso accordi allo scopo di adeguare l'offerta alla domanda, cioè, in pratica, per ridurre le capacità produttive. Egli ha aggiunto che gli sforzi intrapresi sul piano professionale erano stati favoriti, in alcuni dei suddetti Stati, mediante sovvenzioni di carattere pubblico.

Ora, anche ammesso che siffatte sovvenzioni siano state effettivamente corrisposte agli operatori economici, ritengo, da parte mia, che la loro liceità avrebbe potuto essere contestata in base agli artt. 92 e 93 del trattato ed al relativo divieto in materia di aiuti nazionali. Comunque, questo problema esula dall'ambito del presente procedimento.

A vari quesiti rivoltigli da alcuni membri di questa Corte, alla fine dell'udienza di trattazione, l'agente della Commissione ha fornito delle risposte di cui il meno che si possa dire è ch'esse sono apparse alquanto impacciate o tendenti a tergiversare.

Così, ad esempio, alla domanda relativa al se non fosse paradossale l'atteggiamento delle autorità olandesi (che, pur adottando provvedimenti restrittivi per la produzione di pollame nel proprio territorio, non hanno — a quanto pare — cercato di frenare le importazioni dagli altri Stati membri), è stato risposto in maniera molto evasiva che, in un settore fortemente integrato, una disciplina nazionale applicata soltanto per un periodo di sei

mesi non poteva certo consentire agli importatori di trarre vantaggio dal contingentamento della produzione interna per aumentare il volume delle proprie operazioni.

Circa la qualificazione, rispetto all'art. 85 del trattato, degli accordi intervenuti sul piano professionale o interprofessionale, la Commissione ha risposto — pur avendo il suo agente dichiarato che la questione non era stata esaminata in modo approfondito — che detti accordi sarebbero stati sottratti, comunque, e in particolare in forza del regolamento del Consiglio n. 26/62 relativo alle intese nel settore agricolo, al divieto generale sancito dall'art. 85.

La Commissione avrebbe d'altronde incitato essa stessa le organizzazioni professionali a stipulare siffatti accordi: essa aveva preso iniziative in tal senso, e gli operatori economici interessati avevano allora seguito tale orientamento, sia pure mediante contrattazioni di carattere privatistico.

È chiaro tuttavia, in ogni caso, che nei Paesi Bassi le organizzazioni professionali non si sono adeguate di propria iniziativa ad una disciplina collettiva che stabilisse una certa limitazione della produzione, ed è invece il Produktschap, ente di diritto pubblico, che è stato indotto ad imporre il contingentamento per la macellazione del pollame.

La Commissione avrebbe avuto notizia dei provvedimenti predisposti dal suddetto ente solo nel momento in cui erano stati già adottati, o addirittura pubblicati. Essa sostiene di esser stata posta dinanzi ad un fatto compiuto.

Ci si può chiedere, quindi, perché la Commissione, se riteneva fin dall'inizio che quanto disposto dal regolamento del Consiglio n. 123/67 ostasse all'adozione di una normativa nazionale intesa a limitare la produzione, non si sia valsa del potere attribuitole dall'art. 169 del trattato, intimando al governo dei Paesi Bassi

di revocare tale disciplina interna di diritto pubblico e minacciando, in caso di mancata ottemperanza, di proporre il ricorso per inadempimento.

A questa domanda è stato risposto, con estrema discrezione, che la Commissione non aveva creduto opportuno ricorrere a questo mezzo di pressione, ritenendo preferibile non intervenire.

Nessuna di queste spiegazioni mi pare convincente.

In definitiva, dopo aver esaminato le disposizioni del regolamento n. 123/67 che vanno applicate nella fattispecie, il vero problema mi sembra essere quello del se il Produktschap, che agiva nell'ambito delle sue prerogative di ente pubblico ed in veste di autorità competente per la vigilanza nel settore professionale di cui trattasi, abbia imposto agli operatori interessati provvedimenti vincolanti, la cui violazione comportasse sanzioni penali, ovvero si sia limitato ad avallare proposte o suggerimenti degli stessi operatori economici olandesi.

In definitiva, si deve scegliere una delle due tesi sviluppate dalla Commissione:

- ricorso ad un provvedimento regolamentare unilaterale di carattere vincolante, adottato secondo un procedimento di diritto pubblico;
- ovvero, semplice accordo di diritto privato, che il Produktschap si sarebbe limitato ad approvare formalmente e ad estendere a tutte le imprese produttrici e trasformatrici interessate.

La preferenza va data, a mio avviso, alla prima di queste due soluzioni:

- anzitutto, perché dal testo stesso del regolamento 1974 del Produktschap risulta trattarsi, senza alcuna possibilità di equivoco, di un atto normativo vincolante, il quale, lungi dal sottintendere il consensus dei produttori o degli esercenti di macelli per il pollame, impone invece, unilateralmente, obblighi la cui inosservanza dà luogo ad infrazioni sanzionate dal codice penale;

— inoltre, perché il Consiglio non è propenso, in generale, a dotare gli enti professionali o interprofessionali di prerogative normalmente spettanti alle pubbliche autorità in materia di organizzazione dei mercati agricoli. Esso ammette il loro intervento solo a titolo consultivo.

In ogni caso, funzioni implicanti l'esercizio di poteri aventi carattere pubblicistico non vengono mai attribuite ad enti professionali se non in forza di espresse disposizioni.

Così, ad esempio, il regolamento n. 1035/72, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli, contiene disposizioni intese a facilitare la costituzione e il funzionamento di associazioni di produttori, dotate di ampi poteri di organizzazione e d'intervento in materia di produzione e commercio di detti prodotti (artt. 13 e segg.).

Il Consiglio si è tuttavia espressamente riservato, in questo campo, la facoltà di istituire un sistema d'intervento uniforme, secondo il procedimento di cui all'art. 43, n. 2, del trattato.

Quasi sempre, anzi, il semplice riconoscimento delle organizzazioni di produttori richiede l'emanazione di un provvedimento comunitario, che si tratti, come nel settore del luppolo, del regolamento della Commissione n. 1351/72, adottato del resto in forza di una delega del Consiglio, ovvero, come in materia di pesca, del regolamento del Consiglio n. 2142/70.

Si deve quindi, in definitiva, riconoscere che compiti di organizzazione o gestione dei mercati dei prodotti agricoli non possono essere affidati ad associazioni professionali o interprofessionali senza esser stati previamente definiti e debitamente approvati sul piano comunitario. È necessario, infatti, evitare che le organizzazioni professionali nazionali agiscano in modo

non coordinato, il che potrebbe creare discriminazioni fra *produttori* e consumatori nella Comunità.

Il governo olandese sostiene che non si possono constatare, per forza di cose, restrizioni quantitative nella fase del commercio, dato che le previsioni relative alla produzione superavano talmente i probabili sbocchi che perfino una limitazione del 10 % della produzione avrebbe lasciato sussistere una certa eccedenza dell'offerta. Su questo punto, mi permetto di esprimere qualche dubbio. Il mercato della Repubblica federale di Germania, che è il principale sbocco del pollame olandese, poteva presentare ancora un certo interesse e non aveva forse raggiunto il punto di saturazione. Non è comunque possibile riconoscere alle autorità nazionali, e tanto meno agli ambienti professionali, esclusiva facoltà di giudizio al riguardo.

La produzione olandese di pollame da macello, pur raggiungendo un volume rilevante, non rappresenta tutta la produzione del mercato comune e, anche ammettendo che la restrizione di cui trattasi non abbia effetti discriminatori sul piano nazionale, non si può escludere che tali effetti si producano sul piano comunitario, dato che le limitazioni imposte ai macelli olandesi erano forse più rigorose di quelle vigenti per gli operatori di altri Stati. Ora, l'art. 40, n. 3, 2° comma, del trattato stabilisce che l'organizzazione comune del mercato, qualunque sia la forma da essa assunta, «deve escludere qualsiasi discriminazione fra *produttori* o consumatori della Comunità».

Infine, il governo olandese afferma che «visto il periodo durante il quale il regime in questione doveva restare in vigore, ossia il tempo necessario a ristabilire l'equilibrio tra l'offerta e la domanda, perturbato da cause congiunturali, detto regime non costituisce una disciplina limitativa della concorrenza». Ma l'elemento temporale non ha alcuna rilevanza: la brevità della durata di applicazione prova al massimo la drasticità del

regime stesso e non esclude ch'esso venga reintrodotta in altre circostanze. Di conseguenza, la distinzione, basata sullo scopo, tra un provvedimento a breve termine ed un provvedimento a lungo termine (sentenza Kramer, punto 58 della motivazione, Racc. 1976, pag. 1313) non mi pare decisiva. In ogni caso, si trattava allora di uno scopo di «conservazione» di risorse naturali, e cioè di un obiettivo assolutamente estraneo alla presente fattispecie.

Permettetemi di citare, per concludere, il punto 23 della motivazione della vostra sentenza 16 marzo 1977 (Commissione/Francia): «E' proprio in relazione al trasferimento di competenza ad una comunità ed alla ragione d'essere di tale trasferimento che, a partire dalla fine del periodo transitorio» — e, aggiungerò, dal momento in cui sia stata attuata l'organizzazione *européa* — «i problemi come quello del caso di specie non vanno ri-

solti se non con provvedimenti comunicati adottati nell'interesse di *tutti i produttori* ed i consumatori della Comunità».

Il fatto che il Consiglio abbia ommesso di adottare i provvedimenti contemplati dall'art. 2, n. 1, del regolamento n. 123/67 non implica la possibilità che, senza alcun coordinamento, vengano stabilite, sia autoritativamente, sia mediante concertazioni professionali, misure che possano creare distorsioni negli scambi fra Stati membri ovvero rivelarsi inefficaci.

Le autorità olandesi dovranno tuttavia far sì che i provvedimenti destinati a dare esecuzione alla vostra sentenza siano conformi alle esigenze di certezza del diritto, in particolare al fine di evitare che, per il solo motivo dell'illegittimità della disciplina interna in questione, sorgano dubbi quanto alle disposizioni di attuazione della disciplina stessa.

Concludo proponendovi di dichiarare che il regolamento n. 123/67, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del pollame, vieta qualsiasi normativa interna che limiti *quantitativamente* la produzione nello stesso settore.