SENTENZA DELLA CORTE
DEL 30 OTTOBRE 1974 [1]

Causa penale a carico di J. W. J. Van Haaster (domanda di pronunzia pregiudiziale proposta dall'Arrondissementsrechtbank Haarlem)

«Coltivazione dei giacinti»

Causa 190-73

Massime

1. *Agricoltura — Organizzazione nazionale del mercato — Contingentamento della produzione — Restrizioni quantitative — Misure d'effetto equivalente*
   (Trattato CEE, art. 30)

2. *Agricoltura — Organizzazione comune dei mercati — Piante vive e prodotti della floricoltura — Organizzazione nazionale — Contingentamento della produzione — Restrizioni quantitative*
   (Regolamento del Consiglio n. 234/68, art. 10)

1. Un'organizzazione nazionale del mercato avente ad oggetto il contingentamento della produzione incide almeno potenzialmente sulla libertà degli scambi nel commercio interno della Comunità e deve quindi venir considerata come una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative.

2. L'art. 10 del regolamento n. 234/68, interpretato alla luce dell'insieme delle disposizioni relative all'istituzione di un'organizzazione comune nel settore delle piante vive e dei prodotti della floricoltura, esclude l'esistenza di qualsiasi regime nazionale diretto a restringere quantitativamente la coltura di uno dei prodotti che rientrano nell'organizzazione comune del mercato.

Nel procedimento 190-73,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dall'«Economische Politierechter» (giudice di polizia economica) presso l'«Arrondissementsrechtbank» (tribunale) di Haarlem, Paesi Bassi, nella causa penale dinanzi ad esso pendente a carico di

1 — Lingua processuale: l'olandese.

JOHANNES WILHELMUS JOSEPH VAN HAASTER, coltivatore di bulbi, residente in Hillegom,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 10 del regolamento del Consiglio 27 febbraio 1968, n. 234, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore delle piante vive e dei prodotti della floricoltura,

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; C. Ó Dálaigh, presidente di Sezione; R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (relatore), H. Kutscher e M. Sørensen, giudici;

avvocato generale: H. Mayras,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

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

I — Gli antefatti ed il procedimento

Nei Paesi Bassi, l'art. 2, nn. 1 e 2 della «Hyacintenteeltverordening 1971» (regolamento 1971 sulla coltivazione dei giacinti), adottato il 29 giugno 1971 dal «Produktschap voor Siergewassen» (organizzazione dei produttori di piante ornamentali), approvato dal ministro dell'agricoltura con ordinanza 28 luglio 1971, vieta la coltivazione dei bulbi di giacinto agli orticoltori che non siano in possesso di una valida licenza di coltivazione per la relativa stagione agricola.

Secondo il disposto dell'art. 3 del regolamento 1971, la licenza di coltivazione viene rilasciata annualmente dal «Produktschap», per una determinata superficie, all'orticoltore che ha coltivato bulbi di giacinto, nel rispetto delle prescrizioni di legge, durante la stagione agricola precedente.

Il «Produktschap» può anche rilasciare una licenza di coltivazione all'orticoltore che non soddisfa tale condizione, ma è in possesso di una licenza cedutagli dal suo titolare o che per altri motivi può essere autorizzato alla coltivazione.

Con citazione 15 novembre 1973, il sig. Johannes Wilhelmus Joseph Van Haaster, coltivatore di bulbi, residente in Hillegom, veniva invitato a comparire innanzi al giudice di polizia economica presso il tribunale di Haarlem, per rispondere dell'imputazione di aver coltivato, nel maggio 1972, in violazione del regolamento 1971, diversi appezzamenti di terreno a bulbi di giacinto, pur non essendo in possesso, al momento dei fatti, di una valida licenza di coltivazione per la stagione agricola allora in corso, né essendo stato altrimenti autorizzato.

Innanzi al giudice di polizia economica, l'imputato Van Haaster eccepiva, fra l'altro, l'invalidità del regolamento 1971 sulla coltivazione dei giacinti, che a suo dire era in contrasto col regolamento del Consiglio 27 febbraio 1968, n. 234, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore delle piante vive e dei prodotti della floricoltura (GU n. L 55, pag. 1).

Con sentenza 10 dicembre 1973, depositata in cancelleria il 17 dicembre, il giudice di polizia economica ha sospeso il procedimento e, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, ha chiesto alla Corte di giustizia di pronunziarsi sulla seguente questione:

«Se un regolamento quale il regolamento 1971 sulla coltivazione dei giacinti, emanato in uno Stato membro, sia compatibile con l'art. 10 del regolamento CEE del Consiglio 27 febbraio 1968, n. 234, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore delle piante vive e dei prodotti della floricoltura».

A norma dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia CEE, sono state presentate osservazioni scritte il 20 febbraio 1974 dal governo del Regno dei Paesi Bassi, il 22 febbraio dall'imputato nella causa principale, in pari data dalla Commissione delle Comunità europee ed il 26 febbraio dal pubblico ministero del circondario di Haarlem.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

J.W.J. Van Haaster, imputato nella causa principale, dopo aver fornito indicazioni tecniche sulla coltivazione dei bulbi e dei fiori di giacinto e cifre sull'importanza economica di tale coltivazione, e dopo essersi soffermato ad illustrare la cronistoria ed i principali aspetti della disciplina del mercato considerato nei Paesi Bassi, eccepisce che il regolamento 1971 sulla coltivazione dei giacinti implica restrizioni alla produzione ed alla vendita dei bulbi di giacinto, incompatibili con l'art. 10 del regolamento n. 234/68.

Il pubblico ministero del circondario di Haarlem dichiara di condividere pienamente le osservazioni presentate dal governo del Regno dei Paesi Bassi.

Per il *governo del Regno dei Paesi Bassi,* la questione deferita alla Corte consiste nell'accertare se un controllo della produzione, come quello instaurato dal regolamento 1971 relativo alla coltivazione dei giacinti, costituisca o meno una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, vietata dall'art. 10, n. 1, del regolamento n. 234/68.

a) In merito, occorre sottolineare che la nozione di misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa riguarda soltanto la disciplina del commercio dei prodotti agricoli e non si estende ai provvedimenti relativi alla fase della produzione.

La nozione di misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa assume, nel regolamento n. 234/68, lo stesso significato in cui essa è intesa nel titolo I, capitolo 2 del trattato CEE, avente ad oggetto la libera circolazione delle merci; il divieto di cui all'art. 10 del regolamento n. 234/68 va quindi interpretato alla luce del «considerando» di detto regola-

mento, secondo cui «l'organizzazione comune dei mercati implica la soppressione di tutti gli ostacoli che si oppongono alla libera circolazione delle merci considerati alle frontiere interne della Comunità».

Un controllo della produzione come quello che costituisce oggetto della causa principale è unicamente un mezzo per disciplinare la coltivazione dei bulbi e non comporta alcuna restrizione del commercio tra gli Stati membri, intesa nel senso di misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa.

b) In subordine, ci si può domandare se l'art. 10 del regolamento n. 234/68 consenta o meno il controllo della produzione. In proposito va osservato che, a differenza di numerosi altri regolamenti relativi all'attuazione dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, il regolamento n. 234/68 persegue soltanto un obiettivo limitato. Secondo quanto disposto all'art. 1, esso istituisce un sistema di norme di qualità e un particolare regime degli scambi con i paesi terzi; la libera circolazione all'interno della Comunità viene garantita dal divieto di applicare dazi doganali o tasse d'effetto equivalente, restrizioni quantitative o misure di effetto equivalente, nonché dal ricorso all' art. 44 del trattato e dall'applicazione degli artt. 92-94. Il regolamento non istituisce alcun regime di prezzo, né alcun sistema d'intervento allo scopo di stabilizzare il mercato; l'art. 12 attribuisce tuttavia al Consiglio la facoltà di adottare provvedimenti ad hoc al fine di completare le disposizioni del regolamento stesso in funzione dell'esperienza acquisita, facoltà di cui finora il Consiglio non si è ancora avvalso. Il rinvio al procedimento di cui all'art. 43, n. 2, del trattato evidenzia la volontà del Consiglio di adottare solo un regolamento ad obiettivo limitato.

Quanto, poi, alle disposizioni d'attuazione del regolamento n. 234/68, occorre rilevare che le misure comunitarie di cui all'art. 2, tendenti a promuovere una migliore organizzazione del commercio nel settore in questione, non sono state ancora adottate; lo stesso deve dirsi per quanto riguarda l'unificazione, contemplata all'art. 9, dei regimi nazionali d'importazione dai paesi terzi e le misure cautelative.

c) Il regolamento 1971 sulla coltivazione dei giacinti accoglie un sistema di controllo della produzione ormai tradizionale, il cui obiettivo è quello di garantire la stabilità di un mercato le cui caratteristiche precipue sono costituite dalle elevate spese d'investimento e dall'alta produttività. Il regolamento 1971 non è un provvedimento di attuazione del regolamento n. 234/68, ma assume un significato proprio. Data la mancanza di criteri per la stabilizzazione del mercato nel regolamento n. 234/68, il regolamento olandese 1971 contribuisce al raggiungimento di tale scopo, vuoi sul mercato olandese, vuoi sull'intero mercato comunitario, tenuto conto del fatto che la produzione olandese rappresenta circa il 95 % dell'intera produzione comunitaria; esso risponde quindi agli obiettivi ed alla portata del regolamento comunitario. Poiché non esiste un regime comunitario di controllo delle coltivazioni, la mancata abrogazione delle norme interne è pienamente legittima.

La *Commissione delle Comunità europee*, dopo aver richiamato le principali disposizioni del regolamento 1971 sulla coltivazione dei giacinti, osserva che il quesito sottoposto alla Corte consiste nell'accertare se il divieto di restrizioni quantitative o misure di effetto equivalente di cui all'art. 10 del regolamento n. 234/68 vada inteso nel senso ch'esso colpisce anche i provvedimenti interni limitativi della produzione.

a) L'art. 10 del regolamento n. 234/68 fa riferimento alle stesse nozioni richiamate dagli artt. 30, 31, 32 e 34 del trattato CEE; orbene, le restrizioni quantitative e le misure d'effetto equivalente contemplate da questi articoli non comprendono, in linea di principio, i provvedimenti limitativi della produzione. Dal loro contenuto e dalla loro collocazione nell'ambito del trattato si può desumere che dette norme si applicano ai beni e alle merci, non già a quanto costituisce

un'attività; esse esplicano la loro efficacia soltanto nella fase del commercio e non influiscono quindi in alcun modo sul potere degli Stati membri di regolare la produzione nazionale. Questo assunto è chiaramente confermato dall'art. 37, che limita l'applicazione dei principi enunciati negli articoli precedenti ai soli monopoli nazionali d'indole commerciale, vale a dire aventi ad oggetto il commercio di un prodotto.

Il fatto poi che provvedimenti destinati a disciplinare o limitare la produzione incidano sulla quantità ed eventualmente sulla qualità dei prodotti che possono costituire oggetto di scambi intracomunitari non è di per sé sufficiente ad assimilare tali provvedimenti a restrizioni quantitative o a misure d'effetto equivalente, che influiscono direttamente sul commercio. Malgrado il loro effetto restrittivo sugli scambi commerciali, molti provvedimenti sono compatibili con gli artt. 30-34: essi si collocano nell'ambito dei poteri o delle facoltà che il trattato, implicitamente o esplicitamente, ha lasciato agli Stati membri; l'effetto restrittivo sugli scambi ne costituisce una caratteristica inevitabile. Tale è ad esempio il caso delle normative nazionali relative alla qualità dei prodotti. Provvedimenti del genere producono un effetto equivalente ad una restrizione quantitativa soltanto nell'ipotesi in cui esse non siano necessarie per realizzare il loro proprio obiettivo o qualora possano venir sostituite da un diverso provvedimento, avente minore incidenza sugli scambi.

Non si possono quindi, in genere, definire restrizioni quantitative o misure d'effetto equivalente ai sensi degli artt. 30-34 le norme con cui uno Stato pone dei limiti quantitativi alla produzione in determinati settori. Il caso sarebbe diverso se lo Stato completasse dette norme con una disciplina in materia commerciale, il che non si verifica nella fattispecie.

Per natura, i provvedimenti limitativi della produzione influiscono sia sul mercato interno, sia sulle esportazioni, e hanno la stessa incidenza sul prodotto esportato e su quello esitato sul mercato interno.

Essi possono qualificarsi misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative solo nell'ipotesi (difficilmente realizzabile senza l'intervento di misure complementari sul piano commerciale) in cui gravino sulle esportazioni in misura maggiore che non sui prodotti smerciati all'interno, conseguendo in tal modo un effetto restrittivo eccessivo rispetto a quello proprio di provvedimenti del genere. Non è questo il caso della disciplina che costituisce oggetto della causa principale. Secondo il parere della Commissione, la questione deferita alla Corte va quindi risolta come segue:

La nozione di «restrizione quantitativa o misura di effetto equivalente» di cui all' art. 10 del regolamento 234/68 non comprende i provvedimenti con cui uno Stato membro limita la produzione, a meno che essi non costituiscano per le esportazioni un ostacolo maggiore di quello che rappresentano per lo smercio dei prodotti in questione sul mercato dello Stato membro interessato e a meno che tale effetto restrittivo non ecceda l'ambito degli effetti propri di tali provvedimenti, come nell'ipotesi in cui quest'ultimi perseguano un obiettivo incompatibile con il trattato.

b) Nella causa principale si pone altresì il problema del se l'organizzazione comune dei mercati nel settore delle piante vive e dei prodotti della floricoltura escluda la possibilità di una disciplina nazionale limitativa della produzione.

Dal titolo II del trattato CEE si desume che il potere normativo della Comunità si estende non solo al commercio dei prodotti agricoli, ma anche alla stessa agricoltura, ossia anche alla produzione. La politica agricola e, in ispecie, le organizzazioni di mercato sono state attuate nel contesto delle situazioni e dei regimi economici già esistenti. Nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato non vengono adottate norme relative alle varie discipline nazionali, se non qualora queste ultime interferiscano con il siste-

ma della stessa organizzazione di mercato o appaiano incompatibili con i princìpi della politica agricola comune; cionondimeno, la mancanza di disposizioni espresse in materia non implica che le discipline nazionali vigenti per il settore della produzione siano in ogni caso ed in via definitiva incompatibili con l'organizzazione di mercato considerata.

Nel caso di specie, né il regolamento n. 234/68, né un qualsiasi regolamento d'applicazione contengono espressi divieti o disposizioni quanto ai provvedimenti nazionali limitativi della produzione; nessun provvedimento comunitario è stato d'altronde adottato, ai sensi dell'art. 2 del regolamento, per «promuovere una migliore organizzazione della ... produzione e della ... commercializzazione» dei prodotti di cui è causa. Dal solo articolo 2 non si può desumere alcun divieto che colpisca provvedimenti limitativi della produzione, eventualmente in vigore negli Stati membri.

La questione del se misure autonome limitative della produzione, adottate dagli Stati membri, ostino all'organizzazione dei mercati per il fatto ch'esse intralciano il buon funzionamento del regime dei prezzi, non si pone per quanto riguarda l'organizzazione di mercato considerata, che implica unicamente delle sovvenzioni per talune iniziative professionali ed interprofessionali ed un sistema di norme di qualità. Tenuto conto delle caratteristiche di questa organizzazione di mercato e del suo oggetto limitato, provvedimenti nazionali autonomi, diretti a limitare la produzione, non sembrano incompatibili con il regolamento n. 234/68.

III — Trattazione orale

Il Van Haaster, imputato nella causa principale (rappresentato dall'avv. J. Van der Plas, del foro dell'Aia), il governo del Regno dei Paesi Bassi (rappresentato dal sig. E. L. C. Schiff, segretario generale presso il ministero degli affari esteri, e dal sig. J. Kuipers, amministratore presso il ministero dell'agricoltura) e la Commissione delle Comunità (rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. J. H. J. Bourgeois, in qualità di agente) hanno svolto osservazioni orali ed hanno risposto ai quesiti posti dalla Corte, all'udienza del 30 aprile 1974.

Nel corso di tale udienza sono stati sottoposti al vaglio della Corte nuovi elementi che si possono riassumere come segue:

J. W. J. Van Haaster osserva che il sistema di organizzazione del mercato vigente nei Paesi Bassi nel settore dei bulbi da fiori e dei fiori di piante bulbose non solo implica un regime di licenze per la coltivazione di bulbi di giacinto, ma funziona inoltre con l'intervento del «fondo eccedenze» per i bulbi da fiori. Tale fondo, finanziato mediante oneri gravanti su tutti coloro che intervengono nella produzione e nella vendita dei bulbi da fiori, ha fra l'altro la possibilità di ritirare dal mercato la produzione eccedentaria o quella che non risponde a determinati criteri di qualità. La licenza di coltivazione ed il «fondo eccedenze» contribuiscono ad assicurare ai coltivatori di bulbi dei Paesi Bassi una posizione di quasi-monopolio nell'ambito del mercato comune, in quanto l'intera produzione comunitaria risulta essere per il 95 % di origine olandese. Essi costituiscono anche gli strumenti per controllare e limitare la produzione, permettendo di mantenere artificialmente ad un livello troppo elevato i prezzi alla produzione e, conseguentemente, al consumo; essi possono quindi incidere negativamente sugli scambi intracomunitari e sono incompatibili con l'organizzazione comune di mercato stabilita dal regolamento n. 234/68. L'art. 10 di questo regolamento vieta, in ispecie negli scambi intracomunitari, le restrizioni quantitative o le misure d'effetto equivalente; orbene, su di un mercato monopolistico, come quello dei bulbi di giacinto, un'azione sulla produzione e sui prezzi esercita necessariamente un'influenza diretta sugli scambi commerciali. Gli interventi di sostegno

olandesi sono anche in contrasto con l'art. 92, n. 1, se non addirittura con l'art. 37 del trattato CEE.

Il fatto che le misure tendenti a promuovere una migliore organizzazione della produzione e del commercio nel settore della floricultura, misure contemplate dall'art. 2 del regolamento n. 234/68, non siano state ancora adottate sul piano comunitario non sta a significare che gli Stati membri siano pienamente liberi in tale settore.

Il *governo del Regno dei Paesi Bassi* osserva che non esiste alcun nesso giuridico tra il «fondo eccedenze» ed il regolamento 1971 sulla coltivazione dei giacinti. Dal punto di vista economico e sotto l'angolo visuale dell'organizzazione del mercato, è opportuno constatare che il controllo della produzione tramite il sistema delle licenze di coltivazione e del «fondo eccedenze» non osta né alla sicurezza degli approvvigionamenti, ai sensi dell'art. 39, n. 1, del trattato CEE, né ad uno sviluppo armonioso degli scambi commerciali nell'ambito della Comunità. D'altra parte, le norme vigenti nei Paesi Bassi tendono ad una stabilizzazione del mercato nazionale; dal canto suo, il regolamento n. 234/68, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune con obiettivi limitati, contempla quale unico strumento comunitario di stabilizzazione dei corsi, la fissazione di prezzi minimi all'esportazione verso i paesi terzi. Orbene, i prezzi d'intervento olandesi si collocano ad un livello nettamente inferiore a quello dei prezzi minimi comunitari. Le norme nazionali restrittive della produzione sono quindi compatibili con le misure contemplate dal regolamento n. 234/68; esse possono perfino venir considerate necessarie alla sua attuazione.

La *Commissione* sostiene che, nella presente causa, si tratta d'interpretare l'art. 10 del regolamento n. 234/68 con riguardo al solo regolamento 1971 sulla coltivazione dei giacinti; il «fondo eccedenze» e i provvedimenti di sostegno non rientrano nella questione sottoposta alla Corte.

Quanto alla licenza di coltivazione, va osservato — su tale punto la Commissione tiene a precisare le sue osservazioni scritte — che norme interne intese a limitare la produzione non possono costituire, in sé e per sé, misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative. L'opinione contraria presupporrebbe che alle limitazioni della produzione si aggiungessero provvedimenti adottati per il settore commerciale e che la disciplina nazionale, considerata nel suo insieme, incidesse sui prodotti esportati in misura maggiore che non su quelli collocati sul mercato interno.

Il regolamento n. 234/68, d'altronde, non contiene alcun divieto specifico di adottare norme interne restrittive della produzione; perciò, anche se dalla competenza comunitaria si volesse desumere un «blocco» dei poteri delle autorità nazionali, tale effetto non potrebbe andare al di là di un obbligo di standstill, cioè del divieto di adottare provvedimenti interni aventi portata più vasta di quelli già in vigore. Nel caso di specie, trattandosi di un'organizzazione comune di mercato con obiettivi limitati, nessuno strumento di tale organizzazione viene spostato, alterato o modificato per effetto della disciplina nazionale limitativa della produzione.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza dell'11 giugno 1974.

IV — Ulteriori sviluppi del procedimento

Con ordinanza 4 luglio 1974, la Corte ha invitato l'imputato nella causa principale, il governo del Regno dei Paesi Bassi e la Commissione ad integrare le loro osservazioni, rispondendo a determinati quesiti. In data 30 agosto 1974 il governo dei Paesi Bassi, il 31 agosto la Commissione ed in pari data il sig. Van Haaster, hanno presentato risposte scritte.

All'udienza del 17 settembre 1974, l'imputato nella causa principale e la Com-

missione hanno presentato osservazioni orali in merito agli stessi quesiti.

Le osservazioni integrative presentate in risposta ai quesiti posti dalla Corte, si possono riassumere come segue:

Il sig. *J. W. J. Van Haaster* sostiene che una disciplina interna, avente lo stesso contenuto del regolamento del 1971 relativo alla coltivazione dei giacinti, era già in vigore nei Paesi Bassi al momento dell'elaborazione del regolamento comunitario n. 234/68; il governo dei Paesi Bassi non avrebbe fatto alcuno sforzo per ottenere che le istituzioni comunitarie l'autorizzassero espressamente a mantenerla in vigore. Orbene, la coltivazione delle piante di narciso veniva resa libera nei Paesi Bassi a partire dalla stagione 1964/1965, le restrizioni alla coltivazione dei bulbi da tulipani venivano soppresse nel corso della stagione 1966/1967 e quelle relative alla coltivazione dei prodotti della floricoltura in generale, venivano abrogate in data 1° gennaio 1967; nel corso dei lavori preparatori del regolamento n. 234/68, il controllo della produzione nel settore dei bulbi da giacinto non ha costituito oggetto di uno studio specifico, giacché si è ritenuto ch'esso facesse parte di una disciplina più ampia, destinata a venir abolita a breve scadenza.

Quanto poi al fatto che già sussistevano provvedimenti interni limitativi della produzione in altri settori sottoposti ad organizzazioni comuni di mercato, gli esempi offerti dalla Commissione sarebbero inconferenti nella presente causa: non è possibile il raffronto tra i settori menzionati e quello dei bulbi da giacinto, né è, d'altra parte, provata la conformità dei vari provvedimenti interni con l'organizzazione comunitaria.

Il *governo del Regno dei Paesi Bassi* conferma che, durante la fase dei lavori preparatori del regolamento n. 234/68, erano in vigore provvedimenti interni di natura analoga al regolamento del 1971, relativo alla coltivazione dei giacinti. Si trattava della «Bloembollenteeltverordening 1962» (regolamento del 1962 relativo alla coltivazione di bulbi da fiori); la Commissione era stata informata di tali provvedimenti molto prima della presentazione delle sue proposte per l'instaurazione di un'organizzazione comunitaria dei mercati in tale settore. Questa circostanza risulta, tra l'altro, da un documento di lavoro riservato del 20 maggio 1963, da una lettera del governo dei Paesi Bassi alla Commissione del 19 marzo 1964, dal conseguente scambio di corrispondenza, dalle deliberazioni del Consiglio, in ispecie nella riunione dei giorni 25 e 26 gennaio 1965, dalla relazione alla proposta presentata il 13 gennaio 1966 dalla Commissione al Consiglio, da un regolamento relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti ortofrutticoli non commestibili (GU delle CC.EE., pag. 1179), nonché dalle discussioni tenutesi nell'ambito del comitato di lavoro «prodotti ortofrutticoli».

In particolare dalla proposta di regolamento del 1966 risulta che la Commissione aveva ammesso il temporaneo mantenimento in vigore dei provvedimenti interni, come il controllo delle coltivazioni, in attesa di decisioni comunitarie. Nel suo progetto, presentato al Consiglio in data 23 febbraio 1967, per un regolamento relativo all'istituzione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore delle piante vive e dei prodotti della floricoltura (GU delle CC.EE., pag. 763), la Commissione non aveva del tutto abbandonato l'idea di una graduale attuazione di tale organizzazione; il carattere incompleto e temporaneo di quest'ultima era confermato, in parte, dall'art. 9 della nuova proposta, articolo riprodotto quasi integralmente nell'art. 12 dello stesso regolamento n. 234/68, senza che, in tale occasione, il Consiglio definisse espressamente la sua posizione circa il controllo delle colture in vigore nei Paesi Bassi, pur essendone a conoscenza.

Il parere del Comitato economico e sociale sul progetto della Commissione (GU delle CC.EE., pag. 22) mostra altresì che non si può prescindere dall'esistenza di determinate disposizioni olan-

desi, relative all'organizzazione del mercato, e in ispecie al controllo delle coltivazioni.

Dal regolamento n. 234/68, e in particolare dall'art. 12, risulterebbe chiaramente che provvedimenti interni, i quali non siano incompatibili con l'organizzazione comunitaria, possono rimanere in vigore, in attesa di decisioni da parte delle istituzioni della Comunità.

La *Commissione* sostiene che, nel 1965, durante i lavori preparatori della sua proposta relativa ad un'organizzazione comune dei mercati per i prodotti ortofrutticoli, essa era pienamente al corrente della disciplina vigente per tale settore nei Paesi Bassi. Il governo olandese, a dire il vero, non aveva richiamato particolarmente la sua attenzione sull'esistenza di tali norme; un anno prima, però, durante la fase preliminare di un procedimento ai sensi dell'art. 169 del trattato CEE, relativo ad altri aspetti di tale disciplina, lo stesso Governo aveva accennato al fatto che un sistema di controllo delle colture era già in vigore nei Paesi Bassi, richiamando il regolamento relativo alla coltivazione di bulbi da fiori. La disciplina olandese era stata esaminata e discussa nell'ambito del Consiglio, dal gruppo di lavoro interessato e dal comitato speciale dell'agricoltura.

Nella relazione alla sua proposta di regolamento presentata al Consiglio il 13 gennaio 1966, la Commissione aveva fatto presente che, con l'instaurazione dell'organizzazione di mercato proposta, taluni provvedimenti interni, come il controllo delle coltivazioni, avrebbero potuto temporaneamente rimanere in vigore. La stessa proposta conteneva disposizioni che autorizzavano espressamente gli Stati membri ad adottare provvedimenti di intervento ed a fissare prezzi minimi all'esportazione negli scambi intracomunitari. La nuova proposta presentata dalla Commissione il 23 febbraio 1967 non comprendeva più tali disposizioni; cionondimeno, vi si può ritrovare l'idea della graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati.

Neppure il Consiglio aveva ritenuto utile esprimere, nel testo del regolamento o attraverso una dichiarazione, il suo parere in merito al regime di controllo delle colture vigente nei Paesi Bassi; la delegazione olandese, dal canto suo, non aveva parlato di eventuale soppressione di tale regime.

Perciò, tanto la Commissione quanto il Consiglio, al momento in cui veniva redatto il regolamento n. 234/68, erano a conoscenza della disciplina olandese diretta a limitare la produzione; evidentemente, essi hanno ritenuto che nulla ostava al fatto che questa disciplina rimanesse in vigore.

La Commissione, peraltro, menziona determinati provvedimenti interni, variamente limitativi della produzione nei settori sottoposti ad organizzazioni comuni dei mercati agricoli.

Nel settore dei cereali, la Repubblica federale di Germania, la Francia ed il Belgio avrebbero ad esempio adottato norme destinate a limitare la produzione dell'industria molitoria o autorizzato provvedimenti di contingentamento o di limitazione della capacità. Nessun regolamento comunitario vigente per tale settore parla di compatibilità o d'incompatibilità di detti regimi nazionali limitativi della produzione con l'organizzazione comune di mercato.

Nei Paesi Bassi è in vigore, nel settore delle uova e del pollame, una disciplina dell'allevamento, che consente limitazioni della produzione. I regolamenti comunitari non contengono alcuna disposizione in merito alla compatibilità od incompatibilità di questa disciplina nazionale con le corrispondenti organizzazioni comuni di mercato.

Nel settore del tabacco, al momento dell'elaborazione del regolamento del Consiglio 21 aprile 1970, n. 727, relativo all'istituzione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco grezzo (GU delle CC.EE., n. L 94, pag. 1), il monopolio di Stato italiano disponeva fra l'altro del diritto esclusivo sulla produzione; il regime francese implicava un monopolio di Stato sulla produzione

e sulla vendita del tabacco, nonché una disciplina delle coltivazioni mediante fissazione, anno per anno, dell'area massima coltivabile. L'art. 12 del regolamento n. 727/70 stabilisce che sono incompatibili col regolamento stesso le disposizioni che conferiscono a determinate persone fisiche o giuridiche il diritto esclusivo di coltivare il tabacco.

Nel settore dei vini la produzione è limitata, in Francia, da una restrizione dell' area destinata a vigneti; nella Repubblica federale di Germania e nel Lussemburgo, l'impianto dei vigneti è subordinato al possesso di una licenza. Sebbene il Consiglio non abbia approvato la proposta della Commissione intesa ad instaurare una disciplina comunitaria per l'impianto di vigneti, il regolamento 28 aprile 1970, n. 816, relativo alle disposizioni complementari in materia di organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU delle CC.EE., n. L 99, pag. 1), contiene talune disposizioni dirette ad adeguare l'offerta alla domanda.

Nel settore del luppolo, vige nel Regno Unito una disciplina che contempla il conferimento di una quota di base, fissata annualmente, ad ogni produttore a ciò legittimato. Tale controllo delle colture non è stato discusso, in maniera specifica, durante le trattative svoltesi in vista dell'adesione del Regno Unito alla Comunità.

L'avvocato generale ha presentato di nuovo le sue conclusioni all'udienza del 2 ottobre 1974.

In diritto

1 Con ordinanza 10 dicembre 1973, registrata in cancelleria il 17 dicembre 1973, l'Arrondissementsrechtbank di Haarlem, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, ha deferito alla Corte di giustizia una questione vertente sull'interpretazione del regolamento del Consiglio 27 febbraio 1968, n. 234 — relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore delle piante vive e dei prodotti della floricoltura — (GU n. L 55, pag. 1) nei confronti di talune disposizioni del regolamento olandese relativo alla coltivazione dei giacinti, adottato il 29 giugno 1971 dal «Produktschap voor Siergewassen», e approvato dal ministro dell' agricoltura con decreto 28 luglio 1971.

2 Questo regolamento vieta la coltivazione dei bulbi di giacinto a chiunque sia sprovvisto della prescritta licenza, rilasciata annualmente dal «Produktschap» per una superficie limitata.

3/4 Come risulta dal fascicolo, la questione pregiudiziale è stata sollevata in occasione di una causa penale a carico di un floricultore accusato di aver coltivato abusivamente bulbi di giacinto.

In sostanza, si tratta di stabilire se un sistema che limita la produzione, come quello in oggetto, sia compatibile con l'art. 10 del regolamento n. 234/68 che, fra l'altro, vieta nel commercio interno della Comunità «qualsiasi restrizione quantitativa o qualsiasi misura di effetto equivalente».

5/7 Il sistema suddetto e la norma comunitaria di cui si chiede l'interpretazione si riferiscono a due diversi momenti del ciclo economico: la produzione e la distribuzione.

Pertanto, l'art. 10, che disciplina essenzialmente la fase della distribuzione, va visto sullo sfondo generale dell'organizzazione di mercato istituita dal regolamento n. 234/68.

Non vi è alcuna disciplina espressa circa la compatibilità tra tale organizzazione comune ed un regolamento interno che limiti la produzione, quindi, la soluzione della questione in esame va ricercata tenendo presenti le finalità del regolamento n. 234/68, nell'ambito dei principi stabiliti dal trattato.

8/10 Il regolamento n. 234/68 ha istituito, nel settore delle piante vive e dei prodotti della floricoltura, un'organizzazione di mercato caratterizzata, secondo l'art. 1, da un «regime di norme di qualità e degli scambi».

L'art. 10 tende ad eliminare qualsiasi ostacolo alla libertà di scambio nel commercio interno della Comunità, e vieta in particolare i dazi doganali o le tasse di effetto equivalente nonché ogni restrizione quantitativa o misure di effetto equivalente.

Secondo l'art. 11, inoltre, il commercio dei prodotti in causa è sottoposto, in linea di principio, alla disciplina degli artt. 92 e 93 del trattato, allo scopo di evitare che eventuali sovvenzioni statali falsino la concorrenza.

11/13 Quanto alla produzione, il regolamento pone l'accento sulla normativa che stabilisce criteri qualitativi comuni, allo scopo «di eliminare dal mercato i prodotti di qualità non soddisfacente e di facilitare le relazioni commerciali sulla base di una concorrenza leale», così, com'è sancito nelle considerazioni preliminari.

A tal fine, gli artt. 1, 2 e 3 contemplano diversi provvedimenti comunitari tendenti appunto a stabilire criteri qualitativi comuni e a dar impulso alle iniziative professionali, per migliorare la qualità dei prodotti e perfezionare l'organizzazione produttiva.

14/17 Le norme qualitative, anche se concernono solo la distribuzione dei prodotti, hanno pur sempre un effetto restrittivo sulla produzione.

Dalla struttura generale del regolamento, si desume che, per quanto riguarda il commercio interno della Comunità, l'organizzazione del mercato dei prodotti di cui trattasi si fonda su una libertà degli scambi realizzata attraverso una concorrenza leale imperniata sulla qualità del prodotto.

Un siffatto sistema esclude qualsiasi provvedimento interno che possa ostacolare direttamente o indirettamente, effettivamente o potenzialmente, il commercio intracomunitario.

Pertanto, un'organizzazione nazionale che tenda a limitare la produzione altera, o comunque può alterare, il sistema comunitario degli scambi, e costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi del regolamento.

18 Si deve quindi concludere che l'art. 10 del regolamento n. 234/68, interpretato nel contesto delle norme che istituiscono un'organizzazione comune dei mercati nel settore delle piante vive e dei prodotti della floricoltura, è incompatibile con qualsiasi sistema nazionale che stabilisca restrizioni quantitative alla coltivazione di un prodotto oggetto dell'organizzazione comune di mercato.

Sulle spese

19/20 Le spese sostenute dal governo del Regno dei Paesi Bassi e dalla Commissione delle CC.EE., che hanno presentato osservazioni alla Corte, non danno diritto a rifusione. Nei confronti delle parti del processo di merito, il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi all'Arrondissementsrechtbank di Haarlem, cui spetta quindi pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

statuendo sulla questione deferitale, con ordinanza 10 dicembre 1973, dall'Arrondissementsrechtbank di Haarlem, afferma per diritto:

L'art. 10 del regolamento n. 234/68, interpretato nel contesto delle norme che istituiscono un'organizzazione comune dei mercati nel settore delle piante vive e dei prodotti della floricoltura, è incompatibile con qualsiasi sistema nazionale che stabilisca restrizioni quantitative alla coltivazione di un prodotto oggetto dell'organizzazione comune di mercato.

Lecourt — Ó Dálaigh — Monaco

Mertens de Wilmars — Pescatore — Kutscher — Sørensen

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 30 ottobre 1974.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DELL'11 GIUGNO 1974 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

Introduzione

La coltivazione dei bulbi di giacinto ai fini sia del commercio dei bulbi stessi, sia della produzione diretta di fiori recisi, è disciplinata nei Paesi Bassi dal decreto adottato il 29 giugno 1971 dall'Ufficio olandese di produzione di piante ornamentali — organizzazione di categoria di diritto pubblico — e approvato dal ministro dell'agricoltura e della pesca.

Essa è subordinata al rilascio, per ogni stagione, da parte dell'Ufficio, di una licenza di coltivazione, anzitutto ai bulbicoltori che possono provare di aver col-

1 — Traduzione dal francese.