Nel procedimento n. 271/81,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Tribunal de grande instance di Pau nella causa dinanzi ad esso pendente fra

SOCIÉTÉ COOPÉRATIVE D'AMÉLIORATION DE L'ÉLEVAGE ET D'INSÉMINATION ARTIFICIELLE DU BÉARN, Billère,

e

LUCIEN J. M. MIALOCQ,

HENRI SAPHORE

e

SOCIÉTÉ AGRI-SEM, Idron,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 37 del Trattato,

LA CORTE,

composta dai signori J. Mertens de Wilmars, presidente, A. O'Keeffe e U. Everling, presidenti di Sezione, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, K. Bahlmann e Y. Galmot, giudici,

avvocato generale: Sir Gordon Slynn
cancelliere: P. Heim

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

La sentenza di rinvio, lo svolgimento del procedimento e le osservazioni presentate ai sensi dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia, possono riassumersi come segue:

I — Gli antefatti ed il procedimento

1. Dalla sentenza di rinvio si desume che, a norma della legge francese n. 66-1005 del 28 dicembre 1966 sull'allevamento del bestiame, la Société coopérative d'amélioration de l'élevage et d'insémination artificielle du Béarn (in prosieguo la coopérative du Béarn) veniva autorizzata, con decreto del ministro dell'agricoltura 1° marzo 1972, a praticare l'inseminazione bovina in esclusiva in una zona territorialmente definita comprendente, in particolare, una parte del dipartimento dei Pirenei atlantici. Ai sensi della normativa vigente, tutti gli allevatori, che desiderano procedere a fecondazione artificiale dei loro bovini, devono rivolgersi alla cooperativa territorialmente competente per l'inseminazione.

Gli inseminatori, sigg. Mialocq e Saphore, praticavano per conto della Société Agri-Sem operazioni di fecondazione artificiale nell'ambito territoriale della coopérative du Béarn. La coopérative du Béarn, attrice nella causa principale, citava per il reato di fecondazione artificiale senza zona d'attribuzione i due inseminatori nonché la Société Agri-Sem dinanzi al Tribunal correctionnel chiedendo che fossero condannati al pagamento in solido della somma di FF 50 000 quali danni ed interessi.

2. La normativa francese in materia si può riassumere come segue:

La fecondazione artificiale di animali è disciplinata dalla legge n. 66-1005 del 28 dicembre 1966 sull'allevamento del bestiame (JORF 29. 12. 1966, pag. 11619), completata da una serie di disposizioni d'attuazione.

La legge n. 66-1005 prevede al titolo I, Miglioramento genetico del patrimonio zootecnico, art. 4:

«Le operazioni di prelievo e di condizionamento del materiale seminale possono essere eseguite solo dai titolari di licenza di capo di un centro di fecondazione o sotto il controllo degli stessi.

Possono effettuare l'inseminazione solo i titolari di licenza di capo di un centro di fecondazione o d'inseminatore . . .».

A norma dell'art. 5 della medesima legge, l'esercizio di centri di fecondazione, che garantiscono la produzione e la distribuzione del materiale seminale o una soltanto di queste attività, è sottoposto a previa autorizzazione del ministro dell'agricoltura.

L'art. 5 dispone inoltre:

«Ogni centro d'inseminazione serve una zona nell'ambito della quale esso è il solo legittimato ad intervenire. L'autorizzazione ad esso relativa delimita tale zona.

Gli allevatori che si trovano nella zona d'azione di un centro d'inseminazione possono chiedergli di fornire loro il materiale seminale proveniente da centri di produzione di loro scelta . . .; le ulteriori spese derivanti da tale scelta sono a carico degli utenti.

Quando una zona d'inseminzione viene assegnata ad una cooperativa di fecondazione artificiale questa è tenuta ad accettare, come utenti, gli allevatori ad essa non iscritti.»

Il decreto n. 69-258 del 22 marzo 1969 relativo alla fecondazione artificale (JORF 23. 3. 1969, pag. 2948) prevede all'art. 2 che:

«Art. 2. I centri di fecondazione artificiale possono essere autorizzati a svolgere l'uno e l'altro o solo uno dei due seguenti tipi d'attività:

1. Le attività di produzione che consistono nell'avere un deposito di riproduttori maschi abilitati o che si è autorizzati a sperimentare sulla discendenza, nel garantire la responsabilità delle operazioni di sperimentazione sulla discendenza secondo un programma approvato dal ministro dell'agricoltura e nel procedere alla raccolta, al condizionamento, alla conservazione e alla cessione del materiale seminale degli animali riproduttori abilitati o sperimentati;

2. Le attività d'inseminazione consistenti nel garantire la fecondazione delle femmine delle specie indicate all'art. 1 della legge 28 dicembre 1966 col materiale seminale dei depositi riforniti dai centri di produzione.

I centri d'inseminazione possono essere autorizzati a detenere riserve di riproduttori abilitati forniti dai centri di produzione; in tal caso procedono essi stessi alla raccolta, al condizionamento ed alla conservazione del materiale seminale degli animali appartenenti a dette riserve.»

Il decreto del ministro dell'agricoltura 17 aprile 1969 relativo alle autorizzazioni per il funzionamento dei centri di fecondazione artificiale (JORF 30. 4. 1969, pag. 4349) precisa che i responsabili dei *centri di produzione* svolgono le operazioni di sperimentazione secondo programmi approvati dal ministro dell'agricoltura. Essi possono affidare per l'esecuzione alcuni compiti ai centri d'inseminazione coi quali essi sono a tal fine legati da contratto (art. 9).

Secondo l'art. 10, l'attività di un centro di produzione s'estende normalmente all'insieme delle zone dei centri d'inseminazione coi quali esso è legato da contratti di sperimentazione di riproduttori, o di rifornimento di riproduttori o di materiale seminale. Detti contratti vengono comunicati al ministro dell'agricoltura al momento della presentazione della domanda d'autorizzazione e, successivamente, ogni volta che vengono modificati o che ne sono stipulati dei nuovi.

Per quanto riguarda i *centri d'inseminazione*, l'art. 12 del decreto prevede:

«Art. 12. Ciascun centro d'inseminazione deve sottoscrivere contratti con uno o più centri di produzione.

Tali contratti devono garantire la regolarità dei rifornimenti di materiale seminale alla zona considerata, tenendo conto dei bisogni che vi si manifestano, e per periodi di durata sufficiente per concludere le operazioni di sperimentazione.

Tali contratti devono contenere l'impegno assunto dai centri d'inseminazione di

partecipare ai programmi di sperimentazione attuati dai centri di produzione ai quali è collegato. Detto impegno tiene conto delle possibilità che offre la zona per l'attuazione di programmi di sperimentazione e di un valutazione delle necessità a medio termine della zona in riproduttori abilitati.»

Ai sensi dell'art. 13

«I centri d'inseminazione sono normalmente riforniti di riproduttori e di materiale seminale dal o dai centri di produzione coi quali hanno stipulato un contratto. Essi possono rifornirsi presso altri centri, su domanda individuale e scritta di allevatori della loro zona, in conformità a quanto disposto dall'art. 5 (5° comma) della summenzionata legge 28 dicembre 1966.

Il materiale seminale conservato nel o nei depositi di un centro d'inseminazione è normalmente destinato alla fecondazione nella zona nella quale questo è stato autorizzato ad operare.

Un centro d'inseminazione può ricedere materiale seminale esclusivamente ai centri di produzione che lo riforniscono.

...»

A norma degli artt. 17 e 18 dello stesso decreto, copie dei contratti di rifornimento e di quelli di sperimentazione vanno allegate sia alla domanda d'autorizzazione presentata da un centro di produzione, che a quella presentata da un centro d'inseminazione.

In merito all'*importazione di materiale seminale* in Francia, il decreto del ministro dell'agricoltura 22 ottobre 1949, relativo alle condizioni d'importazione in franchigia di riproduttori di razza pura delle specie equina, bovina, ovina e suina (JORF 29. 10. 1949, pag. 10600) dispone che «i sindacati d'allevamento e gli enti assimilati riconosciuti dal ministero dell'agricoltura i quali desiderano importare in franchigia dai dazi doganali riproduttori di razza pura devono presentare, in quattro esemplari, domanda d'autorizzazione ...». Le condizioni zootecniche a cui è subordinata la decisione favorevole del ministro dell'agricoltura vengono pubblicate con «avviso agli importatori».

Inoltre, il decreto n. 70-137 del 16 febbraio 1970 relativo alle importazioni ed esportazioni di bestiame vivo e di materiale seminale di riproduttori (JORF 19. 2. 1970, pag. 1766) prevede all'art. 3:

«Art. 3. Le dosi di materiale seminale di animali delle specie menzionate all'art. 1 della legge 28 dicembre 1966 presentate alla dogana per l'importazione o l'esportazione devono essere d'origine e di provenienza certificate dalle autorità ufficiali del paese esportatore e provenire da un riproduttore che ha superato favorevolmente una prova sulla discendenza, in caso d'esportazione, secondo un programma approvato dal ministero dell'agricoltura o, in caso d'importazione, secondo un programma riconosciuto equivalente ad un programma approvato.»

3. Nella sentenza di rinvio, il Tribunal de grande instance di Pau osserva anzitutto che in Francia il regime attuale di fecondazione artificiale comporta un monopolio territoriale a favore dei centri di inseminazione bovina. Esso sostiene che tale regime costituisce un monopolio nazionale in quanto, per mezzo della procedura d'approvazione del ministro dell'agricoltura, lo Stato controlla direttamente, per quanto riguarda i centri di produzione del materiale seminale, ed indirettamente, per quanto riguarda i centri d'inseminazione, la qualità e la quantità dei materiali seminali da importare o da esportare nonché i prezzi ai quali tali prodotti saranno venduti. Gli allevatori hanno, infatti, l'obbligo di passare dal centro dal quale dipendono per ottenere il materiale seminale da loro scelto, ma

proveniente da un centro riconosciuto. Tali centri non sono esposti a concorrenza per il fatto stesso che qualsiasi importazione di materiale seminale straniero è subordinata al conseguimento di un permesso rilasciato dal ministro dell'agricoltura e concesso esclusivamente ai centri riconosciuti, beneficiari del monopolio.

Il tribunale di Pau sottolinea tuttavia che la giurisprudenza francese è divisa sulla questione se il monopolio nazionale così delineato rivesta carattere commerciale ai sensi dell'art. 37 del Trattato CEE. Infatti, talune decisioni giudiziarie relative ad importazioni analoghe venivano basate sul fatto che l'obbligo imposto agli allevatori e l'esclusiva prevista dalla legge non riguardano l'acquisto di un prodotto (il materiale seminale), ma la prestazione di un servizio (l'inseminazione), cosicché non può applicarsi l'art. 37. In proposito, il tribunale osserva che la legge considera di fatto due diverse prestazioni di servizio: l'inseminazione e la transazione effettuata a richiesta dell'allevatore per l'acquisto del prodotto seminale, eventualmente presso un altro centro. Secondo la costante giurisprudenza francese, le imprese che forniscono prestazioni di servizi hanno effettivamente carattere commerciale.

Costatando che il monopolio nazionale della fecondazione artificiale può influire sugli scambi di materiale seminale fra gli Stati membri, il tribunale decideva di sottoporre la questione alla Corte.

Qualora le prestazioni di servizi sopra delineate avessero carattere commerciale, sorgerebbe inoltre la questione se, per quanto riguarda la possibilità per gli allevatori stranieri di istituire centri sia d'inseminazione che di produzione di materiale seminale, un regime d'autorizzazione la cui concessione è lasciata alla discrezione del monopolio abbia carattere discriminatorio, ai sensi dell'art. 37.

Con sentenza 22 aprile 1981, il Tribunal de grande instance di Pau sospendeva il procedimento ed, a norma dell'art. 177 del Trattato, sottoponeva alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se le prestazioni di servizi abbiano un carattere commerciale ai sensi dell'art. 37 del Trattato di Roma quando, organizzate in forma di monopolio nazionale, permettono allo Stato di assumere il controllo di un settore dell'economia nazionale;

2. In caso di risposta affermativa alla questione precedente se un sistema di autorizzazioni rilasciate dallo Stato per tali prestazioni di servizi possa rivestire un carattere discriminatorio ai sensi della stessa norma;

3. Infine, ancora più specificamente, se la discriminazione in questione possa riguardare esclusivamente le persone e non i prodotti.»

4. La sentenza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 7 ottobre 1981.

Conformemente all'art. 20 del protocollo sullo Statuto CEE della Corte, hanno presentato osservazioni scritte la Société coopérative d'amélioration de l'élevage et d'insémination artificielle du Béarn, attrice nella causa principale, con l'avv. Claude Paulmier, della Corte d'appello di Parigi; i sigg. Mialocq e Saphore e la Société Agri-Sem, convenuti nella causa principale, con l'avv. François Cathala del foro di Parigi; il Governo francese,

rappresentato dalla sig.ra Maryse Aulagnon, consigliere giuridico presso la segreteria generale del comitato interministeriale per le questioni di cooperazione economica europea, in qualità d'agente; e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. René-Christian Béraud, in qualità d'agente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale, senza procedere ad istruttoria. Essa ha tuttavia invitato la Commissione a rispondere al seguente quesito:

«A proposito dell'importazione in Francia di materiale seminale bovino, la memoria dei convenuti menziona il fatto che alla Commissione sono state presentate varie denunce dai produttori stranieri di materiale seminale bovino scontratisi con quello che la memoria chiama l'ostruzionismo sistematico delle autorità francesi. Se la Commissione possa confermare l'informazione ed, in caso affermativo, spiegare quale seguito ha dato alle suddette denunce.»

Essa ha inoltre invitato le parti a presentare all'udienza i loro commenti sulle osservazioni contenute nella memoria della Commissione in merito all'applicazione dell'art. 59 del Trattato CEE.

II — Riassunto delle osservazioni scritte presentate alla Corte

La *Société coopérative du Béarn, attrice nella causa principale,* osserva, in via preliminare, che le considerazioni che hanno indotto il tribunale di Pau a sottoporre le questioni pregiudiziali alla Corte non sono state oggetto di contraddittorio dinanzi a detto giudice in quanto i convenuti non sono comparsi. Tenuto conto di talune decisioni dei giudici supremi francesi che escludono, in base alla giurisprudenza della Corte, che al regime francese sulla fecondazione artificiale vada applicato l'art. 37 del Trattato, se si fosse istaurato tale contraddittorio il Tribunale non sarebbe stato indotto a rivolgersi alla Corte.

Per quanto riguarda la prima questione sollevata dal tribunale, innanzitutto l'art. 37 del Trattato non riguarda le prestazioni di servizi, anche se queste hanno carattere commerciale.

Secondo la sentenza della Corte 30 aprile 1974 (Sacchi, 155/73, Racc. 1974, pag. 409), l'art. 37 si riferisce solo agli scambi di prodotti o di merci e non può applicarsi ad un monopolio di prestazioni di servizi. Il fatto che una prestazione di servizi abbia carattere commerciale non fa affatto venir meno la sua natura di prestazione di servizi. Infatti, ai sensi dell'art. 60 del Trattato, le prestazioni di servizi comprendono in particolare attività di carattere commerciale.

Non è però il caso della fecondazione artificiale, la quale rientra in attività di carattere agricolo. In proposito il giudice di rinvio è stato vittima di una deplorevole confusione fra la nozione di «prestazioni di servizi di carattere commerciale» e quella di «merci o prodotti».

Infatti, se l'inseminazione comporta necessariamente la cessione di una dose di materiale seminale, questa non è mai economicamente, contabilmente e materialmente distinta dall'insieme dell'operazione che costituisce indiscutibilmente una prestazione di servizi. L'essenziale

consiste nell'insieme del servizio reso all'allevatore. D'altra parte, non si ha cessione di materiale seminale agli allevatori senza inseminazione.

Inoltre il carattere commerciale di una prestazione di servizi può desumersi solo dalla stessa natura della operazioni oggetto della prestazione. Non è l'eventuale presenza di un monopolio a poter avere l'effetto di conferire il carattere commerciale a tali prestazioni.

In secondo luogo non si tratta nel caso di specie di un monopolio «nazionale» ai sensi dell'art. 37, che consente allo Stato di assumere il controllo di un settore dell'economia nazionale. Le considerazioni in tal senso del tribunale di Pau vanno disattese. Infatti, dopo aver concesso l'approvazione, il ministero dell'agricoltura non interviene più nel funzionamento dei centri di fecondazione artificiale. Lo Stato non impone loro alcuna politica ed essi sono assolutamente padroni del loro finanziamento e della loro gestione, nella sola osservanza della normativa che disciplina il tipo d'impresa della quale hanno assunto la forma giuridica, nella fattispecie quella di cooperativa agricola.

D'altra parte, il regime di permessi d'importazione di materiale seminale, ricordato dal giudice nazionale, ha il solo scopo di controllare l'osservanza della normativa francese in materia di tutele zootecniche e sanitarie di cui al decreto n. 70-137 del 16 dicembre 1970 relativo alle importazioni ed esportazioni di bestiame vivo e di materiale seminale di riproduttori. I prodotti seminali conformi alle condizioni stabilite da detto decreto possono essere importati, a richiesta degli allevatori, da qualsiasi centro riconosciuto.

Nella misura in cui si tratta di un monopolio, questo non è riservato ai soli cittadini del paese. A norma di due decreti del ministro dell'agricoltura 12 e 17 novembre 1969, l'autorizzazione ad aprire ed a far funzionare un centro di fecondazione artificiale, nonché le licenze di capo del centro e d'inseminatore, possono essere concesse anche ai cittadini di altri Stati membri della CEE.

Infine, come si desume dalle sentenze della Corte 15 luglio 1964 (Costa ENEL, 6/64, Racc. 1964, pag. 1148) e 5 febbraio 1976 (Manghera, 58/75, Racc. 1976, pag. 91), l'art. 37 del Trattato non vieta i monopoli nazionali a carattere commerciale, come per esempio il monopolio dei tabacchi e dei fiammiferi (SEITA) in Francia, ma si limita a proibire le discriminazioni fra i cittadini dello Stato di cui trattasi e quelli degli altri Stati membri.

Per quanto riguarda la seconda e la terza questione, il regime francese della fecondazione artificiale non comporta alcuna discriminazione né in merito alla possibilità per i cittadini di altri Stati membri di accedere alle attività di cui trattasi, né in merito al rifornimento di prodotti provenienti da altri Stati membri.

I *sigg. Mialocq e Saphore* nonché la *Société Agri-Sem, convenuti nella causa principale,* osservano anzitutto che a proposito della fecondazione artificiale la legge francese sull'allevamento del 28 dicembre 1966 si ispira a due linee conduttrici: da

un lato, i centri regionali d'inseminazione bovina detengono il monopolio territoriale del servizio d'inseminazione, dall'altro, essi dispongono del privilegio esclusivo di distribuzione e di smercio del prodotto usato di provenienza francese o straniera. All'uopo i centri d'inseminazione si procurano il materiale seminale sia presso i centri di produzione ai quali sono legati da contratto, sia, a richiesta dell'allevatore interessato, presso un altro centro di produzione riconosciuto. Il prodotto usato viene fatturato insieme al prezzo del servizio d'inseminazione.

Per quanto riguarda la prima questione, l'indubbio intento del legislatore francese del 1966, per quanto riguarda la fecondazione artificiale dei bovini, era di garantirsi il controllo di questo settore dell'attività economica. L'insieme delle disposizioni della legge 28 dicembre 1966 costituisce, coi provvedimenti e le norme d'attuazione, un sistema con cui lo Stato, per mezzo di centri ch'esso autorizza e attraverso la loro unione, controlla ed influenza le importazioni di materiale seminale bovino.

Qualora l'allevatore desideri ottenere materiale seminale straniero, i centri d'inseminazione costituiscono l'intermediario obbligatorio. In pratica, le domande d'autorizzazione ad importare sono centralizzate a livello dell'Union nationale des coopératives d'élevage et d'insémination artificielle (UNCEIA) di Parigi, che raggruppa i centri d'inseminazione e di produzione riconosciuti. Questa s'incarica, a spese dell'allevatore interessato, della pratica d'importazione. D'altra parte, le condizioni zootecniche che il prodotto straniero deve soddisfare per fruire dell'autorizzazione all'importazione sono state fissate sentito il parere della commission nationale d'amélioration génétique, composta da dipendenti del ministero dell'agricoltura e da rappresentanti dell'UNCEIA, cioè dei centri di produzione e d'inseminazione titolari del monopolio d'inseminazione e del privilegio esclusivo di smercio.

Pertanto, l'insieme dei centri d'inseminazione rientra nella categoria dei monopoli nazionali considerati dall'art. 37, n. 1, del Trattato. Tali centri, come peraltro i centri di produzione, sono autorizzati e controllati dallo Stato. Ora, l'art. 37, n. 1, si applica sia al monopolio garantito da un organo dello Stato, sia ad un'attività affidata dallo Stato ad enti da esso istituiti e controllati. Inoltre, tale disposizione non riguarda solo gli organismi che agiscono su tutto il territorio nazionale, ma anche enti multipli la cui attività, identica per ciascuno di essi, si limita ad una parte del territorio nazionale, qualora l'insieme di detti enti costituisca globalmente il monopolio (conclusioni dell'avvocato generale Roemer, causa 82/71, SAIL, Racc. 1972, pag. 143).

Stando così le cose, l'importazione di materiale seminale richiede tempi di realizzazione tali da dissuadere l'allevatore.

L'esistenza di un monopolio di carattere commerciale risulta non solo dall'organizzazione dei centri d'inseminazione, ma anche dalle loro attività. Queste consistono infatti nell'acquistare il materiale seminale, proveniente dai centri di pro-

duzione o dall'estero, per rivenderlo agli allevatori interessati. Poiché l'allevatore non può procurarsi da solo il materiale seminale che desidera far porre in loco, i centri hanno quindi il monopolio della distribuzione e dello smercio del prodotto. Tenuto conto delle tecniche moderne di conservazione e di trasporto, si tratta effettivamente di un prodotto commerciale atto ad essere oggetto di concorrenza e di scambi fra gli Stati membri (v. sentenza 15. 7. 1964, Costa ENEL, 6/64, Racc. 1964, pag. 1149).

Ci si trova quindi di fronte ad un «organismo» ai sensi dell'art. 37, n. 1, 2° comma, per mezzo del quale uno Stato membro, de jure o de facto, controlla, dirige o influenza sensibilmente, direttamente o indirettamente, le importazioni o le esportazioni fra gli Stati membri.

Concludendo, la prima questione va risolta nel senso che le prestazioni di servizi non scindibili dalla fornitura di un prodotto hanno carattere commerciale, ai sensi dell'art. 37 del Trattato, se, costituite in un monopolio nazionale che copre la prestazione e la distribuzione del prodotto, consentono allo Stato di assumere il controllo di un settore dell'economia nazionale, sia sul piano interno, sia su quello degli scambi intracomunitari.

Sulla seconda questione, anche se i cittadini di altri Stati membri della Comunità possono, in via di diritto, essere autorizzati ad istituire centri d'inseminazione, l'accesso a tale attività resta illusorio nella pratica in quanto i centri già esistenti si suddividono da tempo l'intero territorio francese. Tuttavia l'esclusione di qualsiasi discriminazione fra i cittadini degli Stati membri, perseguita dall'art. 37, n. 1, non riguarda i cittadini come singoli, ma i prodotti da essi fabbricati o posti in commercio.

Nella fattispecie, la discriminazione consiste nel fatto che ottenere il prodotto importato è reso più oneroso dagli elevati costi della procedura stabiliti dall'UNCEIA, dai diritti di controllo sanitario e dai lunghi tempi di consegna sproporzionati alle esigenze reali di questo tipo di commercio. D'altra parte, in proposito sono state presentate alla Commissione delle Comunità europee parecchie denunce di produttori stranieri scontratisi all'ostruzionismo sistematico degli uffici del ministero dell'agricoltura e dell'UNCEIA.

Ora, come risulta dalla sentenza 3 febbraio 1976 (Manghera, 59/75, Racc. 1976, pag. 91), alla scadenza del periodo transitorio, ogni monopolio nazionale a carattere commerciale avrebbe dovuto essere riordinato in modo tale da abolire il diritto esclusivo d'importazione dagli altri Stati membri.

La seconda questione va risolta nel senso che un regime d'autorizzazioni rilasciate da uno Stato membro per prestazioni di servizi costituite in monopolio nazionale non è compatibile con l'art. 37 del Trattato nella misura in cui le condizioni d'esercizio di tale attività hanno effetti discriminatori ai sensi del Trattato, in particolare per quanto riguarda le importazioni.

Ne consegue, a proposito della terza questione sollevata, che una discrimina-

zione del genere non può riferirsi solo alle persone. Essa colpisce, invece, inevitabilmente i prodotti di cui trattasi per il solo fatto che la prestazione del servizio è associata alla competenza esclusiva di smercio e d'importazione del prodotto oggetto della prestazione.

Anche nel settore dei prodotti agricoli i monopoli dovevano essere riordinati a norma dell'art. 37, vuoi nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, vuoi in quello di un regime nazionale osservante delle disposizioni del Trattato, ed in particolare di quelle relative alla libera circolazione delle merci (v. sentenza 10 dicembre 1974, Charmasson, 48/74, Racc. 1974, pag. 1393). Inoltre, l'art. 37, n. 4, concernente talune regolamentazioni di un monopolio relative a prodotti agricoli non deroga le altre disposizioni dello stesso articolo (v. sentenza 17. 2. 1976, Miritz, 91/75, Racc. 1976, pag. 217).

Infine, in merito al fatto che l'art. 36 del Trattato escluderebbe l'applicazione dell'art. 37, le restrizioni all'importazione di materiale seminale comunitario non sono fondate sullo scrupolo di protezione della salute e della vita del bestiame, ma mirano solo a mantenere una certa qualità genetica del patrimonio zootecnico.

Il *Governo francese* precisa anzitutto che il monopolio dei centri di fecondazione artificiale riguarda solo l'inseminazione. Si tratta di una prestazione di servizi con materiale seminale proveniente sia dall'importazione su autorizzazione, sia da centri di produzione che non beneficiano a tale titolo di alcun monopolio. In virtù della loro definizione e delle loro mansioni, i centri di fecondazione artificiale fruiscono quindi di un monopolio di prestazione di servizi, cioè di un monopolio del tipo che la Corte nella già menzionata sentenza 30 aprile 1974 (155/73, Sacchi) ha chiaramente escluso dall'ambito di applicazione dell'art. 37 del Trattato.

Per quanto riguarda il funzionamento dei centri di fecondazione artificiale, ciascun allevatore è libero di procurarsi materiale seminale della razza da lui scelta purché esso corrisponda alle norme stabilite per quella razza, provenga da un centro di produzione riconosciuto e venga importato ai fini dell'inseminazione presso un centro riconosciuto. Per l'acquisto dei materiali seminali prodotti in Francia, è effettivamente il centro d'inseminazione a procurarsi il materiale seminale per conto dell'allevatore. Le ulteriori spese derivate da particolari specificazioni sono a carico degli utenti, il che dimostra proprio che il centro non interviene come commerciante, ma come prestatore di servizi. Il fatto, peraltro, che un allevatore iscritto ad un centro cooperativo autorizzato a praticare l'inseminazione si deve necessariamente rivolgere ai servizi del suo centro non deriva dalla legge sull'allevamento, ma dall'impegno cooperativo ch'esso ha volontariamente sottoscritto.

Per i materiali seminali importati, la concessione di permessi d'importazione non è riservata ai centri d'inseminazione. Ai fini dell'osservanza delle disposizioni relative all'inseminazione, all'amministrazione spetta solo assicurarsi che l'inseminazione col materiale seminale importato sia effettivamente eseguita da centri autorizzati.

Il ruolo importante svolto dall'UNCEIA si spiega con la struttura piramidale che

deriva dall'organizzazione cooperativa dei centri d'inseminazione. L'obbligo sottoscritto da detti centri di rifornirsi in materiale seminale presso l'unione di cooperative da essi costituita è solo la contropartita dei vantaggi consentiti d'altra parte alle cooperative agricole. Tuttavia, il ruolo svolto dal movimento cooperativo non costituisce un monopolio di fatto, poiché vi sono altri enti riconosciuti che effettuano fecondazioni artificiali senza essere costituiti in cooperativa.

I centri di fecondazione artificiale non rivestono quindi né nei diritti esclusivi attribuiti loro dal ministero dell'agricoltura, né nella loro attività di prestazione di servizi, né nella loro struttura, il carattere commerciale richiesto dall'art. 37 dal Trattato CEE.

Il monopolio delegato ai centri d'inseminazione quale corollario del regime d'autorizzazione consente allo Stato di assumere una missione di servizio pubblico volta alla tutela ed al miglioramento sanitario del patrimonio zootecnico. Tuttavia, la scelta delle razze e dei riproduttori qualificati, che determina di fatto l'orientamento della politica dell'allevamento del bestiame, spetta in ultima analisi agli allevatori. Se il monopolio di cui è causa consente una politica di tutela sanitaria, non permette però allo Stato di controllare un settore dell'economia nazionale.

Riassumendo, la prima questione va risolta nel senso che il monopolio dei centri d'inseminazione è strettamente limitato dalla legge ad una prestazione di servizi, la fecondazione delle femmine, escludendo qualsiasi carattere commerciale ai sensi dell'art. 37.

In via subordinata, il regime d'autorizzazione non comporta alcuna discriminazione. Nell'ambito degli inseminatori, ogni cittadino comunitario può essere autorizzato a praticare la fecondazione artificiale. Inoltre ciascuna cooperativa di fecondazione artificiale alla quale è stata attribuita una zona di distribuzione è tenuta ad accettare come utenti gli allevatori, anche non iscritti, sotto pena di revoca dell'autorizzazione in caso di rifiuto del servizio.

Infine, il rilascio dei permessi d'importazione è automatico e senza limiti quantitativi purché siano osservate le norme zootecniche stabilite per il materiale seminale della razza considerata. Tali norme vengono applicate indifferentemente al materiale seminale dei riproduttori cui provvedono i centri di produzione francesi ed a quello proveniente dall'estero. D'altra parte, se secondo l'art. 2 della direttiva del Consiglio 25 luglio 1977, n. 504, relativa agli animali della specia bovina riproduttori di razza pura (GU L 206, pag. 8) non vanno limitati per motivi zootecnici gli scambi intracomunitari di sperma e di ovuli fecondati, l'art. 3 della stessa direttiva prevede che, sino all'entrata in vigore delle disposizioni comunitarie, continuano ad essere applicate le legislazioni nazionali in materia. Ora, in mancanza di dette disposizioni non si può rimproverare alla Francia di applicare ancora la sua normativa nazionale.

La *Commissione delle Comunità europee* osserva che nelle attività dei centri di fecondazione va fatta una netta distinzione fra la fornitura dei prodotti e l'inseminazione in quanto tale. Conformemente alla summenzionata sentenza 30 aprile 1974 (155/73, Sacchi), il diritto esclusivo

di effettuare l'inseminazione costituisce un monopolio di prestazione di servizi che non rientra nell'art. 37 del Trattato, ma piuttosto negli artt. 59 e segg.

Alla luce della medesima sentenza, la concessione da parte degli Stati membri di diritti speciali od esclusivi ad imprese pubbliche o private non è, di per sé stessa, incompatibile con l'art. 86 del Trattato. Ci si trova tuttavia di fronte ad un abuso ai sensi di detto articolo se le imprese titolari del diritto esclusivo, nella fattispecie le cooperative riunite nell'UNCEIA, impongono ai beneficiari dei loro servizi condizioni inique o discriminatorie. Una denuncia contro l'UNCEIA, basata sugli artt. 85 e 86 del Trattato, è stata effettivamente presentata alla Commissione. Le disposizioni interne a detta unione, vincolanti per tutti i suoi membri, comporterebbero in particolare restrizioni all'importazione ed alla sperimentazione dei materiali seminali d'origine straniera e la determinazione di prezzi dissuasivi per l'iter delle domande d'importazione.

Invece l'attività dei centri d'inseminazione che riguarda la fornitura di materiali seminali si inserisce nelle norme comunitarie relative alla libera circolazione delle merci. Nella misura in cui gli obblighi vincolanti di rifornimento fra i centri d'inseminazione e quelli di produzione si sintetizzano nel preferire la produzione nazionale, il sistema è incompatibile col diritto comunitario.

In risposta al quesito posto alla Corte, è vero che sono state presentate varie denunce in merito alle restrizioni che le autorità francesi impongono all'importazione dei materiali seminali bovini. Dopo aver esaminato tali denunce, si è giunti alla conclusione che la Francia ha effettivamente trasgredito gli obblighi derivantile dall'art. 37 del Trattato e dalla suddetta direttiva 77/504. Tale opinione è basata sulla costatazione che in pratica i permessi d'importazione sono concessi esclusivamente agli operatori in grado di usare il materiale seminale conformemente alla normativa francese o che agiscono per conto di un organismo che soddisfa detta condizione. Inoltre, il fatto che l'importazione e lo smercio di materiale seminale importato è in pratica riservato agli enti che producono e smerciano il proprio materiale seminale costituisce a maggior ragione una discriminazione ai sensi dell'art. 37. Stando così le cose, veniva introdotta la procedura di trasgressione degli obblighi di cui all'art. 169 del Trattato.

Dette considerazioni non sono però tali da mettere in discussione il monopolio del servizio d'inseminazione in sé stesso. Pertanto la prima questione va risolta nel senso che il diritto esclusivo di praticare l'inseminazione non rientra nell'art. 37.

La seconda e la terza questione devono essere esaminate alla luce sia degli artt. 52 e segg. relativi al diritto di stabilimento, che degli artt. 59 e segg. relativi alla prestazione dei servizi.

Per quanto riguarda il diritto di stabilimento, a norma dell'art. 5 della legge francese 28 dicembre 1966, per concedere l'autorizzazione ad aprire un centro d'inseminazione, il ministro dell'agricoltura deve in particolare tener conto delle attrezzature già esistenti. Una condi-

zione del genere è atta a discriminare i cittadini degli altri Stati membri che desiderano accedere al mercato francese rispetto a quelli del paese già stanziati sul territorio.

Nel settore della libera prestazione di servizi, una prassi amministrativa che escluda le prestazioni di servizio d'inseminatori stabiliti in altri Stati membri e che danno le stesse garanzie professionali richieste dalla normativa nazionale è incompatibile con l'art. 59. Tuttavia un regime d'autorizzazione esclusiva, quale il monopolio del servizio d'inseminazione bovina, è compatibile con l'art. 59 in quanto giustificato dal perseguimento di un interesse generale degno di tutela come, nel caso di specie, il miglioramento della qualità e delle condizioni di sfruttamento del patrimonio zootecnico.

In merito alla terza questione inoltre, provvedimenti incompatibili con le disposizioni del Trattato relative al diritto di stabilimento ed alla libera prestazione di servizi, per la loro stessa natura, riguardano esclusivamente le persone.

III — La fase orale del procedimento

All'udienza del 26 aprile 1983 hanno svolto osservazioni orali la Société coopérative d'amélioration de l'élevage et d'insémination artificielle du Béarn, attrice nella causa principale, con l'avv. Claude Paulmier, patrocinante presso la Corte d'appello di Parigi, i sigg. Mialocq e Saphore e la Société Agri-Sem, convenuti nella causa principale, l'avv. François Cathala, del foro di Parigi, il Governo francese, rappresentato dall'avv. Gilbert Guillaume, direttore del servizio giuridico presso il Ministero degli esteri, assistito dal sig. Alexandre Carnelutti, segretario agli esteri, in qualità di agenti, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. René-Christian Béraud in qualità di agente.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 1° giugno 1983.

In diritto

1 Con sentenza 22 aprile 1981, pervenuta alla Corte il 7 ottobre seguente, il Tribunal de grande instance di Pau ha sottoposto, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, tre questioni pregiudiziali relative all'interpretazione dell'art. 37 del Trattato.

2 Dette questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia originata dall'infrazione alla legge francese in materia di inseminazione artificiale bovina commessa da due allevatori responsabili di pratiche di fecondazione arti-

ficiale nella zona in cui la Société coopérative d'amélioration de l'élevage et d'insémination artificielle du Béarn era autorizzata a procedere in esclusiva a tali operazioni.

3 Dalle informazioni fornite dal Governo francese e dalla Commissione risulta che la normativa francese in materia di fecondazione artificiale bovina è contenuta, principalmente, nella legge 28 dicembre 1966, n. 66-1005, sull'allevamento del bestiame (JORF 1966, pag. 11619). In forza dell'art. 5, 1° comma, di detta legge, l'esercizio di centri di fecondazione è sottoposto ad autorizzazione. La norma di cui trattasi opera una distinzione fra i centri incaricati della produzione del materiale seminale e i centri che provvedono all'inseminazione ma essa non esclude che entrambi i tipi di attività vengano svolti da un solo centro. Le attività di produzione consistono nella detenzione di una riserva di riproduttori maschi, nella sperimentazione dei riproduttori, nonché nella raccolta, condizionamento, conservazione e cessione del materiale seminale. Le attività di inseminazione consistono nel garantire la fecondazione delle femmine o nel controllare la fecondazione stessa quando essa sia praticata da allevatori a ciò autorizzati.

4 La precitata legge del 1966 dispone inoltre che ogni centro d'inseminazione serve una zona nell'ambito della quale esso è il solo legittimato ad intervenire (art. 5, 4° comma); quando una tale zona viene assegnata ad una cooperativa agricola, questa è tenuta ad accettare, come utenti, gli allevatori non soci di essa. Gli allevatori che si trovano nella zona d'azione di un centro d'inseminazione possono chiedere ch'esso fornisca loro materiale seminale proveniente da centri di produzione di loro scelta (art. 5, 5° comma); le ulteriori spese derivanti da tale scelta sono a carico dell'utente. I centri d'inseminazione che non sono al tempo stesso centri di produzione vengono normalmente riforniti di riproduttori o di materiale seminale dal centro o dai centri di produzione coi quali essi hanno stipulato un contratto di fornitura.

5 La sentenza di rinvio constata, in base a questa normativa, che esiste attualmente in Francia un monopolio territoriale a favore dei centri d'inseminazione bovina e rileva che l'assegnazione di una zona esclusiva ad una cooperativa potrebbe porsi in contrasto con le disposizioni dell'art. 37 del Trattato CEE, relative ai monopoli nazionali a carattere commerciale.

6 Al riguardo, il giudice nazionale considera che il carattere monopolistico dei centri d'inseminazione non è contestabile e che il monopolio di cui trattasi riveste un carattere nazionale per il fatto che l'insieme dei centri non è esposto alla concorrenza, in quanto gli allevatori debbono obbligatoriamente passare dal centro da cui dipendono per procedere alla fecondazione artificiale dei bovini e persino per ottenere il materiale seminale di loro scelta. Esso si domanda tuttavia se tali centri presentino un carattere commerciale.

7 Per chiarire questo punto, il giudice nazionale ha proposto una prima questione pregiudiziale, dal tenore seguente:

«Se le prestazioni di servizi abbiano un carattere commerciale ai sensi dell'art. 37 del Trattato di Roma quando, organizzati in forma di monopolio nazionale, permettono allo Stato di assumere il controllo di un settore dell'economia nazionale.»

8 Va innanzitutto ricordato che, come la Corte ha già dichiarato nella sentenza 30 aprile 1974 (causa 155/73, Sacchi, Racc. pag. 409), risulta, sia dalla collocazione dell'art. 37 nel capitolo del Trattato relativo all'abolizione delle restrizioni quantitative, sia dalla terminolgia impiegata nella norma suddetta, che quest'ultima si riferisce agli scambi di merci e non può applicarsi ad un monopolio di servizi.

9 Di conseguenza, il solo fatto che un monopolio nazionale di servizi consenta alle autorità dello Stato membro interessato di assumere, secondo la formulazione della questione pregiudiziale, il controllo di un settore dell'economia nazionale, non basta a raggiungere la conclusione che tale monopolio ricada sotto l'art. 37.

10 Tuttavia non può escludersi la possibilità che un monopolio di servizi eserciti un influsso indiretto sugli scambi di merci fra gli Stati membri. Così un'impresa, o un gruppo di imprese, monopolizzando la prestazione di taluni servizi, potrebbe contravvenire al principio della libera circolazione delle merci in particolare in quanto da detto monopolio consegua una discriminazione dei prodotti importati nei confronti di quelli di origine nazionale.

11 Le circostanze messe in rilievo dal giudice del rinvio e quelle emerse nel corso del procedimento dinanzi alla Corte non bastano tuttavia a far ritenere che una normativa quale quella che disciplina in Francia la fecondazione artificiale dei bovini istituisca in forma indiretta un monopolio che ostacoli la libera circolazione delle merci.

12 Da tali circostanze risulta infatti che, secondo la legge francese in materia, ogni privato allevatore è libero di chiedere al centro di inseminazione da cui dipende di fornirgli materiale seminale proveniente da un centro di produzione di sua scelta, in Francia o all'estero. Il Governo francese ha precisato che, nella normativa francese, nulla impedisce ad un centro d'inseminazione o persino ad un privato allevatore di rivolgersi direttamente ad un centro straniero per acquistare da esso del materiale seminale e di ottenere la licenza d'importazione a tal fine necessaria.

13 La prima questione va pertanto risolta nel senso che, in base all'interpretazione da dare all'art. 37, tale norma non si riferisce ad un monopolio di servizi, anche ove tale monopolio consenta allo Stato membro interessato di assumere il controllo di un settore dell'economia nazionale, a condizione ch'esso non violi il principio della libera circolazione delle merci discriminando i prodotti importati a beneficio di quelli di origine nazionale.

14 Alla luce di tale soluzione, la seconda e la terza questione, attinenti esclusivamente alle attività di un monopolio nell'ambito della prestazione di servizi, sono divenute prive di oggetto.

Sulle spese

15 Le spese sostenute dal Governo francese e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele con sentenza 22 aprile 1981 dal Tribunal de grande instance di Pau, dichiara:

L'art. 37 del Trattato non si riferisce ad un monopolio di servizi, anche ove tale monopolio consenta allo Stato membro interessato di assumere il controllo di un settore dell'economia nazionale, a condizione ch'esso non violi il principio della libera circolazione delle merci discriminando i prodotti importati a beneficio di quelli di origine nazionale.

Mertens de Wilmars O'Keeffe Everling Mackenzie Stuart

Bosco Koopmans Due Bahlmann Galmot

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 28 giugno 1983.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN DEL 1° GIUGNO 1983 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

La Société coopérative d'amélioration de l'élevage et d'insémination artificielle du Béarn gestisce un centro di fecondazione artificiale autorizzato dal ministro francese dell'agricoltura ad operare in esclusiva nella zona assegnatagli. I sigg. Mialocq e Saphore, a quanto pare abilitati ad

1 — Traduzione dall'inglese.