controlli svolti nel mese precedente, di cui all'art. 5, n. 1, del regolamento della Commissione 25 dicembre 1969, n. 2638, relativo a disposizioni complementari per il controllo di qualità degli ortofrutticoli commercializzati all'interno della Comunità (GU L 327, pag. 33), modificato dal regolamento della Commissione 18 luglio 1980, n. 2150 (GU L 210, pag. 5), la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi impostile dal Trattato.

2° La Repubblica italiana è condannata alle spese.

Mertens de Wilmars Koopmans Bahlmann Galmot

Pescatore O'Keeffe Bosco Due Everling

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 15 novembre 1983.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIMONE ROZÈS DEL 4 OTTOBRE 1983 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Dovete pronunciarvi su un ricorso proposto, il 17 dicembre 1982, dalla Commissione delle Comunità europee contro la Repubblica italiana, e diretto a far constatare che detto Stato membro è venuto meno agli obblighi impostigli dai regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli e dalle disposizioni complementari.

I — Uno dei requisiti necessari per il buon funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli consiste nell'osservanza e nell'applicazione uniforme delle norme di qualità stabilite dalla normativa comunitaria per lo smercio dei suddetti prodotti

1 — Traduzione dal francese.

nella Comunità e per la loro esportazione in paesi terzi.

È assodato che oggetto di tali norme è anzitutto la tutela dei consumatori.

La loro osservanza è tuttavia determinante anche per l'attuazione dei provvedimenti di sostegno dei mercati previsti dall'organizzazione comune. Nel momento in cui i prezzi crollano in seguito all'abbondanza dell'offerta di prodotti ritenuti conformi alle suddette norme, intervengono provvedimenti di ritiro dal mercato.

Se il controllo delle norme è inesistente o se viene effettuato in modo insufficiente, rischiano di invadere il mercato prodotti di qualità incerta. Il ribasso dei prezzi provoca allora provvedimenti di ritiro dal mercato a carico del bilancio comunitario per prodotti che non meritano di fruire dei provvedimenti di sostegno.

È evidente il nesso fra il controllo delle norme di qualità ed i provvedimenti di ritiro dal mercato, in quanto la normativa comunitaria ammette un sistema di ritiro preventivo che può agire anche quando i corsi sono superiori al prezzo comunitario di ritiro, qualora i prodotti non rispondano alle norme commerciali adottate dalle organizzazioni di produttori.

Il modo in cui viene effettuato il controllo incide quindi meno sugli scambi fra Stati membri che sulle spese a carico del bilancio comunitario.

Sembra che le conseguenze finanziarie siano derivate dai provvedimenti di ritiro dal mercato adottati in Italia.

Dopo un carteggio iniziato il 15 gennaio 1980 con l'invio di una lettera al ministero dell'agricoltura italiano, il 24 marzo 1982 la Commissione trasmetteva alla Repubblica italiana un parere motivato invitandola ad adottare, entro due mesi, i provvedimenti necessari per conformarvisi.

Poiché ciò non è avvenuto, la Commissione si è rivolta a voi per far constatare che:

— non procedendo ai controlli di qualità per gli ortofrutticoli smerciati nel territorio italiano, le autorità italiane hanno mancato agli obblighi loro imposti dall'art. 8, n. 1, del regolamento del Consiglio 18 maggio 1972, n. 1035 [1];

— non effettuando le comunicazioni mensili relative ai controlli effettuati nel mese precedente dette autorità hanno mancato agli obblighi loro imposti dall'art. 5, n. 1, del regolamento della Commissione 24 dicembre 1969, n. 2638 [2], modificato dal regolamento della Commissione 18 luglio 1980, n. 2150 [3].

Tali omissioni sarebbero state confermate da lamentele provenienti dagli ambienti professionali nonché dalle informazioni presso di questi raccolte dalla Commissione.

II — Le difficoltà addotte dal Governo italiano per giustificarsi sono di varia natura. Utili precisazioni figurano in pro-

1 — Regolamento relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore ortofrutticolo, GU L 118 del 29. 5. 1972, pag. 1).

2 — Regolamento relativo a disposizioni complementari per il controllo di qualità degli ortofrutticoli smerciati all'interno della Comunità, (GU L 327 del 30. 12. 1969, pag. 33).

3 — Regolamento che modifica il regolamento n. 2638/69 relativo a disposizioni complementari per il controllo di qualità degli ortofrutticoli smerciati all'interno della Comunità, (GU L 210 del 13. 8. 1980, pag. 5).

posito nella relazione speciale concernente diversi provvedimenti attinenti alla gestione del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) per l'esercizio 1978, relazione pubblicata dalla Corte dei conti [1]. In quanto provenienti da detto organo, le indicazioni sono particolarmente interessanti.

La Corte dei conti osserva che la normativa comunitaria in fatto di ritiro dal mercato ricalca quella esistente nei Paesi Bassi, paese nel quale il mercato è relativamente piccolo, omogeneo e, pertanto, abbastanza trasparente, e dove le associazione professionali svolgono da tempo un'importante funzione nel regolare la produzione e lo smercio.

La presente causa dimostra che la situazione esistente in origine nei Paesi Bassi non sussiste nemmeno oggi in Italia. In questo Stato membro persistono fattori che isolano i mercati a tal punto che la domanda può non essere soddisfatta in talune regioni, mentre in altre avvengono ritiri dal mercato dovuti a difficoltà di trasporto, a circuiti commerciali chiusi o ai vincoli esistenti fra talune associazioni di produttori e l'uno o l'altro distributore.

D'altra parte, le organizzazioni italiane di produttori non soddisfano sempre le condizioni stabilite dal titolo II del regolamento n. 1035/72, soprattutto per quanto riguarda lo smercio dell'intera produzione degli aderenti e le norme in fatto di conferimento esclusivo.

La causa principale di questo stato di cose consiste nel carattere oltremodo decentrato dell'organizzazione del mercato degli ortofrutticoli in Italia; lo confermano le risposte date ai quesiti da voi posti.

1 — GU C 258 del 6. 10. 1980, pagg. 10-12.

III — A norma dell'art. 5 del regolamento del Consiglio n. 158/66 [2], riprodotto pressoché invariato dall'art. 8 del regolamento n. 1035/72, sui prodotti di cui è causa va effettuato un controllo di conformità col metodo del sondaggio, in tutte le fasi della distribuzione nonché durante il trasporto, da parte degli organi designati da ciascuno Stato membro. Tale controllo deve avvenire, preferibilmente, prima della partenza dalle zone di produzione, all'atto del confezionamento e del carico della merce. Infine, gli Stati membri devono comunicare agli altri Stati membri ed alla Commissione gli organi responsabili del controllo da essi designati.

Benché la responsabilità del controllo di conformità così stabilito sia stata effettivamente attribuita all'AIMA [3] ed all'ICE [4], l'attuazione del controllo stesso sollevava, per il mercato nazionale, problemi molto più complicati che per il mercato estero.

Il consumo nazionale supera di gran lunga le quantità destinate all'esportazione. Inoltre — e questa osservazione compare nei considerando del regolamento del Consiglio 19 giugno 1978, n. 1360, concernente le associazioni di produttori e le relative unioni [5] — l'offerta dei prodotti agricoli viene fatta in Italia da un gran numero di aziende di dimensioni ridotte ed insufficientemente organizzate; solo una piccola parte della produzione è distribuita da organizzazioni di produttori. Una situazione strutturale del genere incide necessariamente sull'organizzazione del controllo.

2 — Regolamento 25 ottobre 1966, relativo all'applicazione delle norme di qualità agli ortofrutticoli smerciati all'interno della Comunità, GU n. 192 del 27. 10. 1966, pag. 3282.

3 — Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo.

4 — Istituto nazionale per il commercio estero.

5 — GU L 166 del 23. 6. 1978, pag. 1.

Conformemente al n. 2 dell'art. 5 del regolamento n. 158/66 [1], la Commissione, col regolamento n. 2638/69, ha stabilito le disposizioni *complementari* per il controllo di qualità degli ortofrutticoli smerciati all'interno della Comunità.

Tuttavia detto regolamento non conteneva ancora disposizioni di natura tale da imporre che i controlli di qualità venissero effettuati indipendentemente dalla destinazione della merce, quindi anche sul mercato nazionale di *tutti* gli Stati membri, né che la Commissione dovesse essere *regolarmente* informata dagli Stati membri dei controlli effettuati.

Solo dopo che la Commissione aveva adottato il regolamento 18 luglio 1980, n. 2150, basato sull'art. 8, n. 2, del regolamento n. 1035/72, lo scopo *poteva* essere raggiunto.

Ai sensi dell'art. 1, n. 3, di detto regolamento, l'art. 5, n. 1, del regolamento n. 2638/69 veniva sostituito dalla disposizione seguente, della quale è indispensabile darvi lettura e che prescrive:

«Ciascun Stato membro comunica mensilmente alla Commissione un consuntivo dei controlli effettuati il mese precedente, in particolare le informazioni su:

— l'origine della merce controllata,

— la destinazione di questa merce,

— lo stato di commercializzazione durante il quale il controllo è stato effettuato, precisando il numero delle partite oggetto del controllo,

— il numero dei casi dove è constatata la non conformità alle prescrizioni in vigore».

È questa la disposizione che, per la prima volta, ha consentito di attuare sul mercato nazionale degli Stati membri il controllo delle norme di qualità, previsto anche per questa fase commerciale dall'art. 8, n. 1, del regolamento n. 1035/72.

IV — Rilevo anzitutto che vi è una certa contraddizione nella stessa formulazione della lettera di diffida inviata il 20 luglio 1981 dal commissario Andriessen al ministero italiano degli affari esteri. In tale lettera, infatti, la Commissione sosteneva in particolare che la mancata risposta delle autorità italiane ad una precedente lettera del 15 gennaio 1980 [2] ad esse inviata dal commissario Gundelach, nonché ai solleciti del direttore generale dell'agricoltura 28 maggio e 28 luglio 1980 confermava che il Governo italiano era, fra l'altro, venuto meno agli obblighi impostigli dall'art. 5, n. 1, del regolamento della Commissione n. 2638/69, modificato dall'art. 1, n. 3, del regolamento 18 luglio 1980, n. 2150. Una lettera analoga sarebbe stata inviata alle autorità competenti di tutti gli Stati membri che, secondo la Commissione, avrebbero fornito le informazioni richieste.

Ora, il regolamento n. 2150/80 è entrato in vigore solo il 1° gennaio 1981 [3]; era pertanto impossibile, alle date del 15 gennaio, 28 maggio e 28 luglio 1980, far carico alle autorità italiane di non applicarle. Solo la lettera del commissario Andriessen 20 luglio 1981 indica quindi, per la prima volta, chiaramente la trasgressione contestata.

1 — Norma ripresa al n. 2 dell'art. 8 del regolamento n. 1035/72.

2 — Erroneamente menzionata come in data 15 dicembre 1980.

3 — Art. 2 del regolamento n. 2150/80.

Non mi sembra sana amministrazione aprire il dialogo con uno Stato membro a proposito di una trasgressione quando le disposizioni specifiche di cui gli viene addebitata l'inosservanza non sono ancora entrate in vigore, non sono state pubblicate o persino non sono ancora state adottate.

V — Ho già detto che la normativa comunitaria in fatto in controllo delle norme di qualità sul mercato italiano portava alla «polverizzazione» delle operazioni materiali di controllo.

Mentre i Paesi Bassi — come del resto anche il Belgio, il Lussemburgo, la Danimarca, l'Irlanda ed il Regno Unito — hanno una sola zona di spedizione che comprende l'intero territorio nazionale, l'Italia è divisa in cinque circoscrizioni (la Grecia, in sette).

Nemmeno la Commissione dispone direttamente di agenti che operino presso ciascuna organizzazione di produttori.

In Italia i due enti incaricati del controllo — uno dei quali si occupa chiaramente solo delle esportazioni — devono pertanto fare effettuare da professionisti, a meno di provvedervi direttamente, i controlli indispensabili, ma costosi.

Poiché sappiamo che alla fine del 1981 il controllo dell'applicazione delle norme di qualità per la distribuzione e le operazioni di ritiro dal mercato era affidato per l'intera Comunità a circa 1 300 agenti nazionali in tutto, è evidente l'insufficienza del loro numero.

Per migliorare la rapidità e la portata delle comunicazioni prescritte dalla normativa comunitaria, bisognerebbe anzitutto riuscire a raccogliere i dati che ne costituiscono l'oggetto e affrontare quindi, in particolare, il problema delle unioni o organizzazioni di produttori affinché queste possano essere messe in grado di fornire i dati che ci si aspetta da loro, purché si ammetta che tali dati possono essere raccolti e trasmessi solo per loro tramite. Il responsabilizzare tali organizzazioni presuppone in definitiva, salvo l'autofinanziamento, la concessione di aiuti finanziati vuoi dagli Stati membri, vuoi dalla Comunità.

Non si può parlare di eliminare puramente e semplicemente il frazionamento del territorio italiano, ma, per consentire un controllo efficace, mi sembra indispensabile procedere ad una riorganizzazione secondo modalità da concordare dagli organi comunitari con le autorità e con gli ambienti professionali interessati.

VI — La Commissione rileva che l'emendamento introdotto dal regolamento n. 2150/80 all'art. 5 del regolamento n. 2638/69 era conforme al parere del comitato di gestione per gli ortofrutticoli. La legittimità di tale regolamento non è neppure stata direttamente contestata dalla Repubblica italiana e dubito che sia consentito ad uno Stato membro eccepire per così dire l'illegittimità delle disposizioni comunitarie la cui inosservanza gli è addebitata.

Tuttavia, anche prescindendo dalla suddetta contraddizione, è, a mio parere, praticamente inutile constatare una trasgressione da parte di uno Stato membro, quando non sussistono i presupposti per normalizzare la situazione e questi dipendono, in parte, dalle autorità comunitarie. D'altro canto, sappiamo che sono attualmente in corso discussioni sul tipo di organizzazione da adottare onde ga-

rantire il buon funzionamento del mercato non solo in Italia, ma negli altri Stati produttori e che si prevedono modifiche sostanziali in vista dell'adesione di altri Stati mediterranei.

Infine, tenuto conto della complessità del problema, mi sembra che non fosse realista assegnare al Governo italiano, il 24 marzo 1982, il termine di due mesi per regolarizzare la sua posizione.

Una declaratoria di trasgressione in una situazione del genere potrebbe rivelarsi praticamente inefficace. Le cause relative al catasto viticolo italiano [1] o alle centrali del latte italiane [2] costituiscono precedenti istruttivi in proposito.

Concludo proponendovi di respingere il ricorso e di porre le spese a carico della Commissione.

1 — Sentenza 4 marzo 1970, 33/69, Commissione/Repubblica italiana, Racc. 1970, pag. 93.

2 — Sentenza 21 marzo 1972, 82/71, Sail, Racc. 1972, pagg. 119 e segg.