27 febbraio 1968, n. 234 (GU 1968, n. L 55, pag. 1) e, in mancanza dell'iscrizione, vieta di mettere in commercio, di rivendere, d'importare, di esportare e di offrire per l'esportazione detti prodotti, indipendentemente dalla loro qualità, è incompatibile con il citato regolamento, nonché con gli artt. 30 e 34 del Trattato CEE.

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Pescatore Bosco Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 26 febbraio 1980.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 10 GENNAIO 1980 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

I — Il 14 aprile 1978, il giudice di polizia economica presso l'Arrondissementsrechtbank (tribunale) di Alkmaar condannava ad una pena pecuniaria, convertibile, se non scontata, in pena detentiva, un commerciante residente nel comune di Andijk, per aver venduto, nel maggio e nel giugno 1975, nello stesso comune, o comunque nei Paesi Bassi, più partite di talee (stekken) di crisantemo (Chrysanthemum morifolium Ram.) senza essere iscritto all'organismo denominato «Ente olandese per il controllo sulle piante ornamentali», che ha sede all'Aia (Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Siergewassen, abbreviato in NAKS).

A norma dell'art. 87 della legge sulle sementi e sulle piante, del 6 ottobre 1966 (Zaaizaad- en Plantgoedwet), la vendita di talee è riservata ai membri di un organismo di controllo, alle condizioni stabilite da un regolamento d'amministrazione pubblica (Algemene Maatregel van Bestuur) per la pianta coltivata (gewas) in questione. Detto organismo ha ottenuto, il 22 dicembre 1967, il riconoscimento del ministro dell'agricoltura. Esso annovera circa 400 membri. Cinque fun-

1 — Traduzione dal francese.

zionari del Servizio generale d'ispezione (Algemene Inspectiedienst) sono incaricati di eseguire i controlli per conto dell'Ente. Nei Paesi Bassi esistono altri organismi del genere per gli ortaggi ed i fiori (Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Groenten en Bloemzaken), nonché per gli arbusti da vivaio (Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Boomkwekerijgewassen). All'epoca dei fatti, il segretario dell'Ente fungeva anche da segretario degli altri organismi.

Il 5 aprile 1967, un regio decreto (Aansluitingsbesluit NAKS), emanato in applicazione dell'art. 87, n. 1, della legge sopra citata, istituiva, fra l'altro per i crisantemi, il regime di iscrizione obbligatoria all'Ente in questione e (art. 1, lett. a) il divieto per i non iscritti di «esercitare professionalmente le attività di produzione a scopi diversi dall'utilizzazione nella propria impresa, di immissione in commercio, di rivendita, di importazione, di esportazione e di offerta per l'esportazione di materiali di moltiplicazione (teeltmateriaal) delle piante (gewassen) elencate nel presente decreto . . .».

Secondo quanto constatato dal giudice nazionale, questa normativa ha per scopo di garantire la buona qualità del materiale messo in commercio. Detta garanzia è fornita dalla prova dell'iscrizione all'organismo in questione: il fatto, poi, che il materiale risponda ai criteri qualitativi fissati dall'Ente è indifferente. Inoltre, l'iscrizione all'associazione professionale è riservata a coloro che accettano il carattere vincolante per i destinatari degli arbitrati resi dalla «commissione di ricorso» (raad van beroep) dell'Ente, relativi alle decisioni di uno dei suoi organi, eccettuate quelle concernenti la verifica del materiale.

Il commerciante in questione è stato condannato per violazione di detto divieto. Egli acquistava, sì, materiali di moltiplicazione presso «riproduttori» (telers) membri dell'associazione, ma li rivendeva a dettaglianti senza esservi egli stesso iscritto. Se avesse voluto, nell'ambito della propria attività professionale, importare nei Paesi Bassi materiali di riproduzione del crisantemo, lo avrebbe potuto fare soltanto se fosse stato egli stesso membro dell'Ente. Il materiale di moltiplicazione importato da un iscritto nei Paesi Bassi e destinato a prendervi radice (aan de wortel gebracht worden) deve essere dichiarato all'Ente; detto materiale è oggetto di ispezione presso l'iscritto per un determinato periodo.

Il sistema ha quindi lo scopo di controllare rigorosamente, dal punto di vista della qualità e della provenienza, il materiale di riproduzione, piante madri ed elementi moltiplicati a partire da dette piante (moederplanten en de daarvan gekweekte stekken) in tutti gli stadi, dal produttore (kweker) fino al dettagliante. All'importazione o all'esportazione il controllo è compiuto dal servizio fitosanitario (Plantenziektenkundigedienst), mentre l'Ente si incarica del controllo del materiale, dopo il suo ingresso nei Paesi Bassi, fino al momento in cui è venduto al cliente.

II — La Corte d'appello di Amsterdam, adita dal commerciante interessato, vi chiede, in sostanza, se la normativa olandese in questione sia compatibile con gli artt. da 30 a 37 del Trattato CEE (in

particolare le disposizioni relative all'eliminazione delle restrizioni quantitative tra Stati membri), con gli artt. da 38 a 47 del Trattato (relativi all'agricoltura), nonché 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. La soluzione data a dette questioni nell'ambito di un procedimento ex art. 177 non può, beninteso, pregiudicare il risultato di una verifica che la Commissione potrebbe intraprendere per far dichiarare che le misure nazionali di cui trattasi sono incompatibili con il Trattato.

III — I crisantemi sono ricompresi nel capitolo 6 della Tariffa doganale comune e nell'organizzazione di mercato istituita dal regolamento n. 234/68. Ai sensi dell'art. 1 di detto regolamento, l'organizzazione comune comporta un regime di norme di qualità e degli scambi nel settore.

Allo scopo di migliorare la qualità dei prodotti, l'art. 3 prevede la determinazione di norme di qualità. Ciò è stato fatto, per i bulbi, i tuberi e i rizomi da fiore, con regolamento del Consiglio 12 marzo 1968, n. 315, e, per i fiori recisi freschi e il fogliame fresco, con regolamento del Consiglio n. 316/68, della stessa data.

L'art. 2 del regolamento di base prevedeva l'adozione di misure comunitarie per incoraggiare le iniziative professionali e interprofessionali tendenti a promuovere una migliore organizzazione della produzione e l'art. 12 disponeva, senza fissare un termine, che il Consiglio avrebbe stabilito le misure necessarie per completare le disposizioni del regolamento «in funzione dell'esperienza acquisita». Eccettuati i regolamenti della Commissione relativi ai prezzi minimi all'esportazione nei paesi terzi di determinati bulbi, tuberi e rizomi da fiore, al momento dei fatti di causa nessun provvedimento era stato preso, a tale scopo, sul piano comunitario.

L'art. 10, per contro, in forza di una norma che si ritrova del resto nelle altre organizzazioni comuni di mercato, vieta, negli scambi intracomunitari, non soltanto la riscossione di qualsiasi dazio doganale o tassa d'effetto equivalente, *ma anche qualsiasi restrizione quantitativa o misura di effetto equivalente.*

Tuttavia, ai sensi del n. 2 (citazione)

«riman[e] autorizzat[o] il mantenimento delle restrizioni quantitative o misure di effetto equivalente . . .:

— per le talee e marze di viti . . . e le talee innestate e barbatelle di viti . . . fino alla data fissata per la messa in applicazione in tutti gli Stati membri delle disposizioni che il Consiglio deve adottare in materia di commercializzazione dei materiali di moltiplicazione vegetativa della vite;

— per le piante in vaso e le piante da frutto, della voce 06.02 C II, sino alla data del 31 dicembre 1968.

Per quanto riguarda le piante in vaso e le piante da frutto della voce 06.02 C II, il Consiglio adotta le misure eventualmente necessarie nel quadro degli artt. 3, 12 o 18 del presente regolamento». (fine della citazione).

Per quanto riguarda la commercializzazione dei materiali di moltiplicazione vegetativa della vite, il Consiglio ha adottato, il 9 aprile 1968, la direttiva n. 68/193, il cui art. 19 recita:

«Gli Stati membri mettono in vigore, non oltre il 1° luglio 1969, le misure necessarie per conformarsi alla presente direttiva e ne informano immediatamente la Commissione».

Tale termine è stato prorogato al 1° luglio 1972 dall'art. 11 della direttiva del Consiglio 22 marzo 1971, n. 140, poi al 1° luglio 1976 dall'art. 9 della direttiva del Consiglio 9 dicembre 1974, n. 648.

IV — Dal raffronto delle diverse disposizioni citate si traggono, a nostro avviso, due conseguenze:

In primo luogo, una normativa nazionale del genere di quella di cui è causa comporta una restrizione quantitativa od una misura di effetto equivalente.

In secondo luogo, tale restrizione quantitativa o misura di effetto equivalente, nel settore in questione, non era più giustificata all'epoca dei fatti di causa.

Mi riferisco qui alla vostra sentenza Van Haaster, del 30 ottobre 1974 (Racc. pag. 1123), vertente sulla compatibilità con l'art. 10 del regolamento n. 234/68 della normativa olandese in materia di restrizioni alla produzione di bulbi di giacinto, da cui risulta che il potere degli Stati membri di intervenire nei settori disciplinati da un'organizzazione comune di mercato, è limitato, in quanto non può essere esercitato in contrasto con le finalità dell'organizzazione.

Il regolamento n. 234/68 si fonda, in particolare, su un sistema comunitario di criteri qualitativi, allo scopo di eliminare dal mercato i prodotti di qualità non soddisfacente. Mi pare esclusa qualsiasi altra restrizione della produzione derivante da provvedimenti nazionali. Se il Consiglio non ha adottato, in applicazione dell'art. 3, al più tardi alla fine del periodo transitorio e tenuto conto dell'esperienza acquisita (art. 12), norme di qualità per i prodotti di cui all'art. 1 (cioè, nella specie, le talee di crisantemo), l'art. 3, 2° comma, non si applica a questi prodotti, che possono quindi essere esposti per la vendita, messi in vendita, venduti, consegnati o comunque commercializzati. Non è escluso che, in un prossimo avvenire, la Commissione sia indotta a proporre al Consiglio un riordinamento delle norme di garanzia della qualità delle piante vive e dei fiori posti in commercio negli Stati membri, ma, nel frattempo, il legislatore comunitario ha chiaramente optato per un sistema basato sulla libertà degli scambi commerciali, che non lascia spazio a disposizioni nazionali (cfr. Bollmann, 18 febbraio 1970, Racc. pag. 69; Commissione contro Italia, 7 febbraio 1973, Racc. pag. 101).

La sentenza van der Hulst's Zonen del 23 gennaio 1975 (Racc. pag. 79), vertente sul regime olandese di ritiro dei bulbi in eccedenza, conferma che il regolamento n. 234/68 si fonda essenzialmente su un sistema di norme di qualità e non prevede dispositivi di intervento. La possibilità di adottare misure complementari è espressamente riservata al Consiglio. Se, in definitiva, avete deciso che i provvedimenti olandesi erano compatibili col diritto comunitario, ciò si spiega, forse, come è stato notato, col

fatto che la produzione comunitaria di bulbi è concentrata nei Paesi Bassi e che il sistema di intervento olandese poteva, a livello *comunitario,* favorire la razionale immissione in commercio della produzione, nonché stabilizzare il mercato. Non è però lo stesso per i crisantemi, dei quali c'è una forte produzione in alcuni altri Stati membri, anche se nei Paesi Bassi la produzione è molto concentrata localmente.

esso indicati. Per quanto riguarda il settore dei crisantemi, il Consiglio non ha adottato nessuna disposizione generale relativa alle misure *comunitarie,* previste all'art. 2 del regolamento n. 234/68 (misure tendenti a migliorare la qualità ed a sviluppare l'utilizzazione dei prodotti di cui all'art. 1, nonché a promuovere una migliore organizzazione della loro produzione e della loro commercializzazione).

V — Per un altro motivo si potrebbe ritenere che una normativa del genere di quella descritta nelle questioni del giudice nazionale non sia compatibile col diritto comunitario. L'iscrizione all'associazione in causa è riservata a chi accetti che gli arbitrati della «commissione di ricorso dell'Ente (previsto dall'art. 26 del suo Statuto, approvato dal ministro dell'agricoltura il 22 dicembre 1967, commissione le cui modalità di funzionamento sono state oggetto di un «regolamento» del Consiglio di amministrazione, approvato dal ministro il 12 dicembre 1977), relativi a decisioni non vertenti sulla verifica dei materiali di moltiplicazione, prese nei suoi confronti da un organo di detto Ente, abbiano carattere vincolante (art. 90, 1° comma, della legge sulle sementi e sulle piante).

Di conseguenza, il divieto di cui all'art. 85 del Trattato si applica pienamente alle associazioni professionali o interprofessionali, almeno nei settori specificamente disciplinati da organizzazione comune di mercato, fatto salvo l'art. 2 del regolamento del Consiglio 4 aprile 1962, n. 26.

VI — Infine, seppure il sistema utilizzato dalla categoria professionale, con approvazione delle autorità, è certamente di notevole efficacia, ci si può domandare se non sia sproporzionato al fine perseguito. Nel settore considerato nessun testo comunitario autorizza controllori, anche giurati, ad accedere a proprietà private od a depositi a scopo di verifica, a differenza di quanto previsto dal regolamento n. 17/62 in materia di concorrenza.

In effetti, all'Ente in questione non si applica il regolamento del Consiglio 19 giugno 1978, n. 1360, concernente le associazioni di produttori e le relative unioni. Tali associazioni sono state autorizzate soltanto per settori limitati, per esempio per i prodotti ortofrutticoli con regolamento del Consiglio 18 maggio 1972, n. 1035, e con il citato regolamento n. 1360/78 per i prodotti (in particolare le piante utilizzate in profumeria e la lavanda) e per i paesi o le regioni in

Mancando qualsiasi disposizione espressa che giustifichi simile regime, l'adozione di sanzioni penali (pecuniarie o detentive) per la messa in opera delle disposizioni nazionali, sembra contraria al diritto comunitario. Se i poteri di verifica sono stati attribuiti nell'ambito di impegni contrattuali, si pone anche qui la questione della compatibilità di impegni del genere con il divieto di cui all'art. 85 del Trattato.

Concludo per la seguente soluzione delle questioni poste:

Il regolamento (CEE) n. 234/68 comporta l'eliminazione di un sistema mediante il quale gli Stati membri, direttamente o tramite organi creati o riconosciuti da essi, vietino la vendita, la rivendita, l'importazione, l'esportazione e l'offerta per l'esportazione, a carattere professionale, di piante di crisantemo, pur soddisfacendo detto materiale di moltiplicazione alle norme nazionali di qualità.