CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI del 7 ottobre 1986

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Il tribunal de grande instance di Saint-Brieuc (Francia) vi chiede se alcune norme nazionali relative all'organizzazione dei mercati agricoli siano compatibili col diritto comunitario dell'agricoltura e con le regole di concorrenza previste dal trattato di Roma.

In Francia, la legge 8 agosto 1962, n. 933, integrativa della legge di orientamento agricolo (GURF 10.8.1962, p. 7962), prevede la possibilità di istituire raggruppamenti di produttori affinché « nei limiti della loro competenza e dei poteri loro conferiti (...), emanino norme intese ad organizzare e a disciplinare la produzione e la commercializzazione, a rendere stabili i listini dei prezzi (...) e a orientare l'attività dei loro membri verso le esigenze del mercato » (articolo 14). A loro volta, questi raggruppamenti sono abilitati ad unirsi in « comitati economici » per armonizzare, nell'ambito di una determinata regione agricola, le norme di origine associativa che riguardano uno stesso settore; e i comitati a cui si riconosca una certa esperienza possono ottenere, mediante decreto interministeriale, che alcune regole comuni siano rese obbligatorie *erga omnes*, cioè anche per i produttori operanti nella medesima zona, ma non affiliati ad un raggruppamento. Il decreto può altresì autorizzare il comitato a « prelevare diritti di iscrizione e contributi calcolati in base al valore dei prodotti, o in riferimento alle superfici coltivate, o ancora a stregua di entrambi i parametri » (articolo 17).

Orbene, sulla base della detta legge, alcune norme emanate dal comitato economico della Bretagna (di seguito: Cerafel) furono estese, con decreto 27 luglio 1966, all'insieme dei produttori di cavolfiori e di carciofi della regione e, con un secondo provvedimento in pari data, ai produttori di patate novelle. Esse imponevano: a) di dichiarare ogni anno, per ciascuno dei prodotti in questione, le superfici coltivate; b) di rispettare le norme (definite « di qualità ») sulla selezione, sulla calibratura, sul peso e sulla presentazione; c) di vendere l'intera produzione ai pubblici incanti autorizzati dal comitato; d) di osservare la regola del « prezzo di ritiro », con l'obbligo di versare i corrispondenti contributi alla cassa del comitato per il sostegno di tale regime; e) di contribuire ad un fondo speciale per iniziative di pubblicità e propaganda.

Nel verificare l'osservanza di tali obblighi, il Cerafel constatò che il signor Le Campion, un produttore di cavolfiori non iscritto, aveva omesso di comunicare la superficie delle sue colture e non aveva pagato i contributi relativi alle campagne 1979-1982.

Convenuto in giudizio, Le Campion sostenne che l'estensione delle regole emanate dal Cerafel a tutti i produttori della zona è incompatibile coi princìpi di cui all'articolo 39 trattato CEE e con le norme sull'organizzazione comune di mercato. Inoltre, in mancanza di un'espressa autorizzazione da parte della Commissione delle Comunità europee, le norme della legge n. 933 debbono considerarsi contrarie al principio del « mercato aperto » posto dagli articoli 85 e seguenti del trattato.

Il tribunale di Saint-Brieuc sospese allora il procedimento e con ordinanza 2 luglio 1985 sottopose alla Corte il quesito che riassumo nei seguenti termini: Può un comitato economico agricolo avvalersi di un'eccezione al principio della libera concorrenza sancito nell'articolo 85, n. 1, del trattato per estendere all'insieme dei produttori del paese o della regione interessata la disciplina posta in essere dai suoi membri?

2. Nel corso della procedura hanno presentato osservazioni le parti della causa principale, il governo francese e la Commissione. Particolarmente utili sono gli interventi di quest'ultima e del Cerafel; essi permettono infatti di identificare con maggior precisione i termini del problema sui cui siete chiamati a pronunciarvi.

La lite — si osserva — riguarda essenzialmente il pagamento dei contributi che Le Campion deve al comitato agricolo in virtù di un decreto interministeriale di estensione relativo ai cavolfiori ed ai carciofi. Ora, a differenza delle patate novelle, tali ortaggi fanno parte di un'organizzazione comune di mercato, quella degli ortofrutticoli, che è oggi disciplinata dal regolamento di base 18 maggio 1972, n. 1035/72 (GU L 118, pag. 1); è dunque a stregua di questa fonte che dovremo in primo luogo accertare se una misura nazionale com'è quella di cui si vale il Cerafel sia o no legittima. Si dirà che nel settore degli ortofrutticoli esiste dal 1983 anche un regime *comunitario* d'estensione, tra l'altro molto simile al modello francese (regolamenti 14 novembre 1983, nn. 3284/83 e 3285/83, GU L 325, pagg. 1 e 8). Il rilievo è esatto. Tuttavia, per quanto concerne i cavolfiori ed i carciofi, quel regime è entrato in vigore il 1° ottobre 1985; esso non può quindi incidere sul merito della nostra questione, che va invece risolta alla luce dei princìpi comunitari vigenti quand'ebbero luogo i fatti del giudizio principale.

Esaminiamo allora questi princìpi. Il primo si desume dal considerando n. 10 del regolamento n. 1035/72. Per il legislatore di Bruxelles « la costituzione di organismi di produttori, che facciano obbligo ai loro membri di conformarsi a determinate norme, specialmente in materia di commercializzazione », non pregiudica il funzionamento dell'organizzazione comune degli ortofrutticoli, ma può anzi contribuire efficacemente al raggiungimento dei suoi obiettivi.

Nell'ambito dell'organizzazione comune, dunque, comitati come il Cerafel hanno un pieno diritto di cittadinanza; sta però di fatto che, nel definire le loro competenze e i loro limiti, gli articoli da 13 a 15 del regolamento nulla prevedono sulla possibilità di estendere, per atto della pubblica autorità, l'efficacia dei disposti che essi emanano ai

produttori non aderenti. Siamo in altri termini dinanzi a una lacuna: che è stata tuttavia colmata da una vostra pronuncia. Affrontando un problema sotto molti aspetti analogo — la legittimità comunitaria di una norma nazionale che imponeva a determinati produttori di iscriversi ad un ente istituito per incentivare la produzione e la vendita di mele e di pere — statuiste infatti che tale norma « non può considerarsi incompatibile con le disposizioni (del regolamento n. 1035/72) salvo che l'attività dell'ente sia a sua volta in contrasto con dette disposizioni » (sentenza 13 dicembre 1983, causa 222/82, Apple and Pear Development Council/Lewis, Racc. 1983, pag. 4083, 4122).

Applicate al nostro caso, queste parole ci permettono di acquisire un primo risultato: in assenza di specifiche norme comunitarie, un regime nazionale che estenda ai produttori indipendenti della regione gli obblighi previsti da un'organismo agricolo è da ritenere legittimo, purché gli stessi obblighi o le conseguenze che deriverebbero dalla loro estensione non appaiano in contrasto con le norme del regolamento n. 1035/72.

3. Giunti a questo punto, per risolvere il dubbio del giudice bretone non resta che passare in rassegna, alla luce del criterio così identificato, le norme associative a cui si riferisce il decreto 27 luglio 1966. In merito alla prima — obbligo di dichiarare le superfici coltivate — il Cerafel osserva che la raccolta dei dati relativi alla produzione gli consente di svolgere ricerche intese a migliorare la qualità e la vendita degli ortaggi e che i risultati di questi studi sono utilizzabili anche da parte dei produttori non iscritti. L'efficacia *erga omnes* del detto disposto, in altri termini, si traduce in un vantaggio per l'intero settore ortofrutticolo della regione; essa non può quindi considerarsi contraria all'organizzazione comune che, com'è noto, persegue obiettivi identici (cfr., in tal senso, sentenza in causa 222/82, citata, punto 1, a) del dispositivo).

Passiamo ai disposti sulla selezione, sul peso e sulla calibratura dei prodotti. Al riguardo, osservo, da un canto, che, istituita un'organizzazione comune di mercato, « gli Stati membri sono tenuti ad astenersi da qualsiasi provvedimento » atto a derogarvi o a pregiudicarne l'efficacia (sentenza 29 novembre 1978, causa 83/78, Pigs Marketing Board/Redmond, Racc. 1978, pag. 2347, 2372); e, d'altro canto, che nel caso di specie il legislatore comunitario ha stabilito per i cavolfiori ed i carciofi precise norme di qualità (regolamenti n. 23 del 4 aprile 1962, in GU 30, pag. 965/62, allegato II, e n. 58 del 15 giugno 1962, in GU 56, pag. 1607/62, allegato I), così realizzando un sistema a cui la Corte ha riconosciuto « indole esauriente » (sentenza in causa 222/82, citata, punto 1 c) del dispositivo). Ora, da tale sistema le regole che pone il comitato possono divergere; l'atto delle autorità nazionali che le rende efficaci *erga omnes* è dunque suscettibile di derogarvi e, per ciò stesso, viola il dovere di astensione a cui ho alluso.

Vengono poi l'obbligo di vendere l'intera produzione solo ai pubblici incanti autorizzati dal Cerafel e quello di contribuire al regime del « prezzo di ritiro ». La previsione

del primo — si afferma — ha per scopo la tutela dei produttori aderenti dalle perturbazioni del mercato ortofrutticolo bretone su cui i commercianti all'ingrosso e gli spedizionieri esercitano un dominio pressoché incontrastato. L'imposizione del secondo vuole invece impedire che i prezzi di mercato scendano oltre un limite (appunto il prezzo di ritiro), al di sotto del quale diventa economicamente più utile rinunciare alla vendita e corrispondere ai produttori un'indennità per i quantitativi invenduti. Ora — si aggiunge — l'estensione *erga omnes* di tali obblighi stabilizza il mercato in misura ancora più elevata consentendo al Cerafel di controllare efficacemente non solo l'intera produzione regionale, ma anche la sua commercializzazione.

Dico subito che sulla liceità degli obiettivi a cui mirano i due disposti non possono esservi dubbi. L'articolo 13 del regolamento di base, infatti, prevede che l'istituzione di un organismo di produttori implica, per chi vi aderisce, l'obbligo « di applicare, in materia di (...) commercializzazione, le norme (da esso) adottate » e « di vendere, per (suo) tramite (...) tutta la produzione ». Per stabilizzare i listini dei prezzi, d'altra parte, il legislatore comunitario ha ritenuto auspicabile che i detti organismi intervengano « sul mercato, applicando, in particolare, un prezzo (...), al di sotto del quale i prodotti dei loro aderenti vengono ritirati » (considerando n. 12 del regolamento di base). « Per il finanziamento di tali operazioni (...) — precisa inoltre l'articolo 15, paragrafo 1, 3° comma della stessa fonte — i produttori associati costituiscono un fondo di intervento alimentato da contributi basati sulle quantità messe in vendita ».

È un fatto, tuttavia, che, come prova la loro lettera, queste disposizioni hanno un ambito *circoscritto*: che si dirigono in altri termini ai soli comitati e ai loro membri. La disciplina *generale* di cui lo stesso legislatore ha dotato il settore ortofrutticolo si fonda invece sul principio del mercato aperto: tale, cioè, che « tutti i produttori (vi abbiano) libero accesso » e operante unicamente in base agli « strumenti giuridici contemplati (dall'organizzazione comune) » (sentenza in causa 83/78, citata, punto 57). Ne consegue, mi sembra, che le norme del Cerafel sono compatibili con tale organizzazione fin quando restino applicabili ai soli soggetti da cui vennero emanate; mentre estenderle *erga omnes* significherebbe in pratica sostituire il regime comune con quello speciale, che il regolamento di base non disapprova e anzi incoraggia, ma vuole riservato agli iscritti.

In particolare, nel caso dell'obbligo di vendere l'intera produzione agli incanti autorizzati dal comitato l'estensione è inaccettabile perché non consentirebbe ai produttori indipendenti « di effettuare liberamente gli acquisti e le vendite, (...) alle condizioni stabilite dalla normativa comunitaria »; e, quanto al sistema del « prezzo di ritiro », la sua applicazione ai non iscritti è illegittima perché impedirebbe loro di avvalersi « *direttamente* delle misure d'intervento e di qualsiasi altra

misura normalizzatrice del mercato (prevista) dall'organizzazione comune » (sentenza in causa 83/78, citata, punto 58, il corsivo è mio).

Ricordo infatti che, oltre al detto sistema, il regolamento di base prevede all'articolo 19 un regime d'interventi applicabile a tutti i produttori quando le autorità comunitarie constatino una situazione di « grave crisi ». Orbene, una volta estese all'insieme dei produttori bretoni, le norme del Cerafel finirebbero per sconvolgere il *modus operandi* di questo duplice meccanismo: il regime dell'articolo 19 — osserva giustamente la Commissione — perderebbe qualsiasi ragion d'essere e la stabilizzazione del mercato si realizzerebbe a un livello più alto di quello che prevede l'organizzazione comune. È ovvio che, in difetto di una disciplina comunitaria relativa all'estensione, conseguenze del genere devono ritenersi incompatibili col funzionamento di tale organizzazione.

Resta da accertare la legittimità dell'ultimo obbligo posto dal Cerafel: pagare i contributi per lo svolgimento delle campagne pubblicitarie che il comitato promuove. Dagli atti di causa emerge che una quota rilevante di tali somme è effettivamente destinata ad alimentare un fondo per la propaganda dei prodotti e la promozione delle vendite, mentre la parte residua serve a coprire le spese di gestione sostenute dal comitato. Risulta inoltre che i produttori non iscritti sono tenuti a corrispondere metà dell'importo richiesto agli aderenti.

Ciò premesso, giova tornare alla sentenza in causa 222/82. « Nel caso — vi affermaste — in cui una tassa (si trattava, per l'esattezza, della tassa d'iscrizione all'Apple and Pear Development Council) serva a finanziare un ente che svolga in parte attività incompatibili con il diritto comunitario (...)», le disposizioni del regolamento n. 1035/72 « osterebbero all'obbligo (di pagarla) imposto ai produttori »; e aggiungeste che « spetta al giudice nazionale stabilire se, considerata l'entità delle attività incompatibili, detta circostanza infici la legittimità della tassa, e debba implicare l'esonero, totale o parziale, dalla stessa » [punto 3, c) del dispositivo]. *Mutatis mutandis*, la stessa soluzione s'impone nel nostro caso.

4. L'esame condotto fin qui ci porta dunque a concludere che, salvo per quanto riguarda la dichiarazione delle superfici coltivate, gli obblighi previsti dal decreto interministeriale in materia di cavolfiori e di carciofi, se estesi a tutti i produttori della regione, pregiudicano il corretto funzionamento dell'organizzazione comune di mercato e sono quindi incompatibili con le norme del regolamento di base n. 1035/72.

In queste condizioni, diviene superfluo accertare se il provvedimento controverso sia anche incompatibile con le regole di concorrenza previste dal trattato di Roma. Un esame siffatto si giustificherebbe nei confronti del decreto di estensione relativo alle patate novelle, e cioè a un prodotto per cui non esiste attualmente un'organizzazione comune. Ma, come ho ricordato *sub* n. 2, la controversia tra il Cerafel e il signor Le Campion riguarda la sola inosservanza degli obblighi relativi alla produzione e alla commercializzazione dei cavolfiori. Quest'aspetto del problema postoci dal giudice *a quo* è dunque estraneo alla causa principale e può essere lasciato in disparte.

5. Sulla base delle considerazioni che precedono vi propongo di rispondere come segue al quesito formulato dal tribunal de grande instance di Saint-Brieuc con ordinanza 2 luglio 1985, nella causa promossa dal Cerafel contro il signor Le Campion:

Nell'assenza di una normativa comunitaria che autorizzi espressamente l'estensione delle regole stabilite da un comitato regionale di produttori in un determinato settore agricolo, le norme del regolamento n. 1035/72 relativo all'organizzazione comune dei mercati ortofrutticoli ostano a che uno Stato membro adotti provvedimenti amministrativi con cui si estendano ai produttori non aderenti al detto comitato l'obbligo di vendere l'intera produzione ai pubblici incanti autorizzati da quest'ultimo, di applicarne le norme relative alla selezione, al peso, alla calibratura e alla presentazione e di rispettarne il sistema del prezzo di ritiro.

Spetta al giudice nazionale stabilire se, considerata l'entità delle attività incompatibili svolte dal comitato, tale circostanza infici la legittimità dei contributi imposti ai produttori non aderenti e comporti l'esonero totale o parziale dagli stessi.