CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI DEL 25 OTTOBRE 1984

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Questa controversia pregiudiziale riguarda la normativa comunitaria in materia di politica agricola ed in particolare il regolamento del Consiglio n. 804/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. Vi si chiede essenzialmente di stabilire se e quali competenze residue conservino gli Stati membri quando le istituzioni comunitarie abbiano provveduto a creare una organizzazione comune dei mercati in un dato settore merceologico. È bene dir subito che la causa presenta considerevoli difficoltà. I quesiti del giudice, infatti, involgono punti di diritto che la Corte non ha chiarito al cento per cento; e, quel che più conta, si riferiscono non a specifiche disposizioni nazionali, ma all'intero ordinamento olandese sulla produzione e sul commercio dei formaggi.

Riassumo i fatti. La Società a responsabilità limitata Jongeneel Kaas BV, con sede a Bodegraven, nei Paesi Bassi, e altre quattordici società, anch'esse localizzate in Olanda, convennero in giudizio davanti all'Arrondissementsrechtbank dell'Aia lo Stato olandese e un ente che controlla la produzione lattiero-casearia (Stichting Centraal Orgaan Zuivelcontrole: da qui in avanti COZ). Obiettivo della loro richiesta era una dichiarazione d'inefficacia, o quanto meno la provvisoria sospensione, di varie norme nazionali, legislative e regolamentari, riguardanti la qualità dei prodotti caseari ed i controlli sui medesimi. Le attrici — tutte imprese che esportano o comunque commerciano formaggi e più generalmente prodotti caseari fabbricati in Olanda — sostennero infatti che le suddette norme violano il diritto comunitario e ledono i loro interessi di operatori economici. Con sentenza del 14 settembre 1982, il presidente dell'organo adito sospese il procedimento e domandò alla nostra Corte ai sensi dell'articolo 177 del Trattato CEE:

a) se il regolamento (CEE) n. 804/68 debba essere interpretato nel senso che esso impedisce che uno Stato membro adotti unilateralmente, al fine di favorire la vendita di formaggio e di prodotti caseari, una normativa sulla qualità di questi prodotti, del tipo di quella che è attualmente in vigore nei Paesi Bassi e che è contenuta nella legge sulla qualità dei prodotti agricoli dell'8 aprile 1971 («Landbouwkwaliteitswet», Stbl. 371), nel regio decreto 2 dicembre 1981 sulla qualità dei prodotti caseari («Landbouwkwaliteitsbesluit kaasprodukten», Stbl. 726), nel decreto ministeriale 28 dicembre 1981, sempre riguardante la qualità di prodotti caseari («Landbouwkwaliteitsbeschikking kaasprodukten», Ned. Stcrt. n. 251), nel regolamento sul controllo dei prodotti caseari, emanato dal Centraal Orgaan Zuivelcontrole (COZ) ed approvato con decreto ministeriale del 2 giugno 1982 («Keuringsreglement COZ kaasprodukten», Ned. Stcrt. n. 105) e nel regolamento in materia di tributi emanato dal COZ ed approvato con decreto ministeriale del 15 giugno 1982 («Heffingenreglement COZ», Ned. Stcrt. n. 118);

b) in caso di soluzione negativa del quesito sub a), se l'articolo 30 o l'articolo 34 del Trattato debbano essere interpretati nel senso che ostano a che uno Stato membro adotti unilateralmente, al fine di favorire la vendita di formaggio e di prodotti caseari, una normativa concernente la qualità di questi prodotti, quale è contenuta nelle disposizioni legislative indicate sub a);

c) in caso di soluzione negativa del quesito sub b), se il regolamento di cui al punto a) o le fonti primarie di cui al punto b) debbano essere interpretati

nel senso che essi ostano a che uno Stato membro adotti una normativa in base alla quale la produzione industriale di prodotti caseari è consentita esclusivamente agli affiliati ad un ente di controllo, come è stabilito per i Paesi Bassi dall'articolo 12 del su citato (v. sub a) regio decreto del 2 dicembre 1981;

d) se principi generali di diritto, e in particolare quello di proporzionalità, abbiano efficacia diretta nell'ambito di una controversia come quella di cui ci stiamo occupando.

2. Per comprendere i termini della controversia è indispensabile esaminare nei loro elementi essenziali le disposizioni interne olandesi che, secondo le società attrici, sarebbero comunitariamente illegittime e perciò inapplicabili nei loro confronti. Avverto che si tratta di un sistema molto complesso, in parte perché si compone di quattro livelli gerarchicamente ordinati e in parte perché i contenuti normativi di ciascun livello si sovrappongono e s'intersecano. Riassumerlo con chiarezza è tutt'altro che agevole.

Al vertice della piramide è la legge 8 aprile 1971 sulla qualità dei prodotti agricoli (Landbouwkwaliteitswet, Stbl. 1971, 5761, 371). Essa ha interamente innovato una disciplina contenuta fin lì in una legge del 1938 (Landbouwuitvoerwet, Stbl. 600), che autorizzava il Governo a regolare la qualità di alcuni prodotti dell'agricoltura e della pesca destinati all'esportazione. Al nostro tema la legge del 1971 dedica un considerando in cui si dichiara che per «promuovere la vendita è auspicabile porre in essere una regolamentazione generale sulla qualità dei prodotti dell'agricoltura e della pesca». Ora, nel settore lattiero-caseario la regolamentazione così prevista prese corpo in quattro fonti subordinate: a) il regio decreto 2 dicembre 1981 e b) il decreto ministeriale 28 dicembre 1981, concernenti entrambi la qualità dei prodotti caseari; c) e d) due regolamenti, relativi al controllo degli stessi prodotti e a profili tributari, emanati dal COZ ed approvati con decreti ministeriali rispettivamente il 2 e il 15 giugno 1982.

Il regio decreto 2 dicembre 1981, che occupa il secondo livello della piramide, contiene una serie di prescrizioni sulla preparazione dei prodotti a base di formaggi. Esso intende sostituire le norme sino ad allora vigenti (in particolare quelle fondate sulla Kaasmerkenwet del 1911 e sulla Landbouwuitvoerwet del 1938) e il quadro normativo che vi si delinea è articolato secondo due direttrici: talune disposizioni definiscono i requisiti di qualità minimi che devono possedere i prodotti caseari fabbricati in Olanda; altre istituiscono un duplice regime di controlli.

Rientrano nel primo gruppo gli articoli da 3 a 6. L'articolo 3 prevede che «i prodotti a base di formaggio devono avere il colore, il profumo, il gusto e la consistenza specifica della loro varietà» (paragrafo 1). L'articolo 4 indica i criteri a cui deve rispondere l'imballaggio dei detti prodotti. L'articolo 6, che costituisce il cuore del nuovo ordinamento, determina il contenuto delle norme attuative la cui emanazione è affidata alla competenza ministeriale. In particolare vi si prescrive

che esse disciplinino: a) l'origine, la forma, la rifinitura, le dimensioni e il peso dei prodotti caseari, le caratteristiche degli stabilimenti industriali e dei mezzi di trasporto, le materie prime e gli additivi impiegabili, le modalità di preparazione e di trasformazione, l'uso di macchine, utensili e apparecchiature, la qualità e i modi d'impiego dei materiali d'imballaggio; b) i vari tipi in cui i prodotti caseari devono essere classificati; c) le regole da seguire nel processo di trasformazione delle materie prime che vanno a comporre i prodotti medesimi. Sono soprattutto queste indicazioni che, attuate e sviluppate molto analiticamente nelle fonti ministeriali (il decreto 28. 12. 1981 consta di ben 172 articoli!), hanno inciso in misura considerevole sugli interessi delle imprese operanti nel settore e hanno dato origine alla causa principale.

Le disposizioni del secondo gruppo, e cioè quelle relative ai controlli, figurano in primo luogo negli articoli da 10 a 14. Nell'articolo 10 è prevista l'istituzione di un organo *ad hoc*, il già menzionato COZ, che ha il compito di verificare il rispetto delle regole in materia di qualità da parte dei fabbricanti e dei commercianti di prodotti caseari; dal canto loro, questi ultimi devono esserne membri (articolo 12) se vogliono operare su scala industriale. Ma attinenti ai controlli possono considerarsi anche gli articoli 8 e 9, se pure sotto un profilo diverso. Essi consentono infatti di applicare ai prodotti caseari il sistema già vigente negli altri settori merceologici autorizzando a definire con decreto ministeriale i marchi, i contrassegni e i documenti di controllo validi per le varietà di formaggio identificate in base ai criteri del menzionato articolo 6. Va da sé che ogni prodotto per cui si utilizza un dato marchio deve possedere gli specifici requisiti rispetto ai quali esso è stato istituito (cfr. articolo 9, paragrafo 1).

Le prescrizioni contenute nei tre gruppi di disposti a cui ho fatto cenno hanno natura cogente. Lo si desume dall'articolo 2 che vieta:

a) di fabbricare professionalmente prodotti caseari senza osservare le norme relative alla preparazione di cui all'articolo 6, paragrafo 1, ovvero in stabilimenti privi delle caratteristiche pretese dallo stesso articolo (paragrafo 1, lettera *a*);

b) di trasportare i detti prodotti senza seguire le indicazioni dell'articolo 6 (paragrafo 1, lettera *b*);

c) di commercializzarli senza rispettare gli articoli 3, 4, 5, 6, lettere *a* e *b* (paragrafo 6).

Come ho già detto, le disposizioni del regio decreto 2 dicembre 1981, che attuano quelle della Landbouwkwaliteitswet, costituiscono a loro volta la base legittimatrice di norme più dettagliate. A contenerle è il decreto ministeriale 28 dicembre 1981. Esso riguarda egualmente la qualità dei prodotti caseari e disciplina in particolare le materie prime che si usano per la produzione di formaggi (articoli 3-10), i marchi dei formaggi nazionali (articoli 11-17), il formaggio industriale (articoli 18-83), il formaggio di fattoria (articoli 84-100), il formaggio bianco, compreso il tipo fabbricato con l'aggiunta di alimenti e bevande (articoli 101-116), il formaggio in polvere e i formaggi fusi in polvere (articoli 137-152), la riesportazione di prodotti a base di formaggio fabbricati fuori d'Olanda (articolo 166). Si tratta di regole molto minuziose che innovano sensibilmente rispetto al regime precedente.

Infine — siamo al quarto livello — i regolamenti emanati dal COZ. Il primo, approvato con decreto ministeriale 2 giugno 1982, ha per oggetto le modalità dei controlli volti a garantire il rispetto delle regole che ho ricordato. Ad approvare il secondo fu il decreto 15 giugno 1982: gli imprenditori membri del detto organismo (e cioè, di fatto, tutti gli imprenditori del settore) si vedono imporre dalle sue norme tasse proporzionate al volume della produzione e destinate a coprire le spese inerenti alle operazioni di controllo.

3. Così il sistema olandese. Da parte comunitaria a venir in considerazione sono ovviamente gli articoli 30 e 34 del Trattato, ma anche il regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti — fra cui il formaggio — derivanti dal latte. Le sue norme indicano gli strumenti della politica agricola comune che quell'organizzazione comporta nel segno degli obiettivi delineati dall'articolo 39 del Trattato.

Ne dò qualche esempio: la determinazione annuale dei prezzi d'intervento per i formaggi grana padano e parmigiano reggiano (articolo 5, paragrafo 1, lettera e); l'introduzione del prezzo d'entrata (articolo 4) e di prelievi (articolo 14); la concessione di aiuti allo stoccaggio privato (articolo 8, paragrafo 3); l'adozione di misure d'intervento specifiche per i formaggi da riporto (articolo 9, paragrafo 1); l'introduzione di altri mezzi d'intervento nel caso in cui si formino o stiano per formarsi eccedenze (articolo 12); l'impiego obbligatorio di certificati d'importazione o di esportazione negli scambi coi paesi terzi (articolo 13); il pagamento delle restituzioni in occasione dell'esportazione verso gli stessi paesi (articolo 17, paragrafo 1); un regime del traffico di perfezionamento attivo che può essere escluso in tutto o in parte (articolo 18); una disciplina della libera circolazione degli scambi coi paesi terzi (articolo 18) e intracomunitari (articolo 22); il potere di prendere misure di salvaguardia (articolo 21).

4. I primi due quesiti, indicati sotto le lettere a) e b), mirano a stabilire se le norme olandesi che ho cercato più sopra di riassumere siano compatibili con le fonti comunitarie. Al giudice del rinvio interessa anzitutto sapere se esse contrastino col regolamento 804/68 e, in caso di risposta negativa, se violino gli articoli 30 e 34 del Trattato. Specie nel quesito *sub* a), il sistema interno è definito con estrema puntualità, quasi che il giudice ci chiedesse di valutarlo in sé e per sé; e a questo invito, ammesso che sia tale, non potremo formalmente che opporre una *fin de non recevoir*. Dinanzi a noi, infatti, c'è una domanda ex articolo 177 e non (come pure in qualche momento della procedura scritta ed orale è potuto apparire) un ricorso diretto della Commissione contro i Paesi Bassi per violazione del Trattato e di fonti derivate.

Ma, detto ciò, non è lecito per amore della forma nasconderci che se non altro l'ampiezza e l'estrema complessità della normativa nazionale a cui i quesiti si riferiscono fanno della nostra una causa pregiudiziale molto *sui generis*. Essa pretende insomma che si proceda ad un sostanziale apprezzamento della legislazione olandese o per lo meno delle sue

linee-guida. Non sarà invece necessario scendere ad un esame minuzioso delle singole norme e in particolare di quelle che riflettono le regole generali limitandosi ad attuarne l'uno o l'altro aspetto.

5. Il regolamento n. 804, dunque. Secondo le imprese attrici i nuclei della disciplina nazionale che con esso contrasterebbero sono soprattutto tre: le norme che limitano la produzione ad alcuni tipi di formaggio; quelle che determinano rigidamente le caratteristiche qualitative di tali tipi; quelle che ne regolano il processo di maturazione, l'imballaggio e il trasporto introducendo altre ed incisive restrizioni alla libertà dei produttori e dei commercianti olandesi.

Su questi profili della normativa mi soffermerò tra un istante. Alla loro analisi, infatti, è opportuno premettere — e l'utilità di tale dato verrà in luce più oltre — che essi non riguardano i formaggi importati da altri paesi membri. Lo afferma esplicitamente il regio decreto del 1981: i divieti di produrre e di commercializzare da esso sanciti — si legge nell'articolo 2, paragrafo 4 — «non si applicano ai prodotti sotto regime doganale» secondo la legge generale sulla dogana e le accise purché non «siano sottoposti al regime di trasformazione attiva cui si riferisce la direttiva del Consiglio ... 4 marzo 1969, n. 69/73 ... così come ... è stata o sarà modificata».

Torniamo alle doglianze delle attrici. I fatti a cui si riferiscono sono incontestabili. L'articolo 6 del regio decreto e le corrispondenti norme del decreto d'attuazione proibiscono di produrre formaggi che fino al 1981 era del tutto lecito fabbricare: così il tipo dietetico povero di sale, così il gouda con grandi buchi del genere emmenthal, così il «brosse Kaas». Da qui un grave pregiudizio per le imprese dei Paesi Bassi: che, escluse dalla produzione di formaggi liberamente fabbricati in altri Stati membri (per esempio, i tipi italiani nel Belgio), non possono espandersi immettendo sul mercato prodotti richiesti dai consumatori.

Ancora. Al divieto di produrre certi tipi di formaggio si affianca quello di variare, ancorché modestamente, la composizione e il processo produttivo dei tipi consentiti. È il caso del cheddar: in Olanda il suo tasso d'umidità non può essere superiore al 38 % mentre in Gran Bretagna può arrivare al 39 %. La conseguenza è un aumento di costi per il produttore olandese che al proprio cheddar dovrà aggiungere un 1 % di sostanze grasse. E, per finire, i vincoli in fatto di maturazione e di trasporto. Imponendo che il formaggio resti su territorio olandese fin quando non è maturo, l'articolo 64 del decreto 28 dicembre 1981 ne impedisce, una volta di più con danno delle imprese, il sollecito inoltro e la rapida commercializzazione in altri Stati membri.

Sull'incisività o, diciamolo pure, sulla «pesantezza» del sistema non esistono insomma dubbi di sorta. Ma bastano tali caratteristiche a renderlo incompatibile col diritto comunitario? Le attrici ne sono certe. Esse vorrebbero addirittura persuaderci che l'incompatibilità è assoluta e discende dai princìpi generali. Vi sono settori — osserva la loro difesa —

nei quali l'istituzione di un mercato comune e l'affidamento alle istanze comunitarie di mezzi operativi per l'attuazione di un sistema integrato hanno definitivamente sottratto agli Stati membri qualsiasi potere d'intervento. La politica agricola in genere e il mercato dei prodotti caseari in particolare ne costituiscono l'esempio principe. Gli Stati non possono intromettervisi; quanto meno, non lo possono in presenza di una disciplina comunitaria del settore.

Ma la tesi non è condivisibile; neppure nella meno radicale versione che quest' ultima riserva prospetta. A dimostrarlo sono proprio le sentenze che le attrici invocano per sostenerla. Così, la Van den Hazel del 18 maggio 1977 (causa 111/76, Racc. 1977, pag. 901), la Pigs Marketing Board del 29 novembre 1978 (causa 83/78, Racc. 1978, pag. 2347) e la Pigs and Bacon del 26 giugno 1979 (causa 177/78, Racc. 1979, pag. 2161) affermano che, quando la Comunità si vale dell'articolo 40 per istituire in un certo settore un'organizzazione comune dei mercati, gli Stati membri devono astenersi da misure derogatrici della relativa disciplina o suscettibili di pregiudicare la sua efficacia. Non è vero, insomma, che alle autorità nazionali sia vietato intervenire nella regolamentazione di un mercato se ad essa hanno già provveduto le autorità comunitarie. È vero il contrario: purché seguano una linea non contrastante con la disciplina posta da queste ultime, esse possono intervenire.

Meno rigida è la Commissione. L'argomento che, se pure con qualche ambiguità, avanza la sua difesa può essere così riassunto. Gli obiettivi di cui all'articolo 39 devono venir perseguiti con gli strumenti propri della politica agricola che il Trattato prevede; è dunque escluso — o, come afferma l'articolo 43, paragrafo 3, è del tutto eccezionale e soggetto a rigorose condizioni — che gli Stati possano unilateralmente organizzare il mercato nell'uno o nell'altro settore. Ebbene, sotto questo profilo la normativa olandese è inattaccabile. Neppure il più severo dei suoi critici, infatti, si sentirebbe di sostenere che essa ha dato vita a un'autentica organizzazione di mercato per i prodotti caseari o, in altre parole, che le autorità dei Paesi Bassi si sono sostituite alle istanze comunitarie in un settore appartenente all'esclusiva competenza di queste.

Io credo che la premessa da cui muove tale ragionamento sia esatta. Riconoscere agli Stati la potestà d'istituire organizzazioni di mercato là dove esistono misure comunitarie vòlte al medesimo fine non avrebbe senso. Ma supporre che uno Stato giunga a tanto, che adotti cioè normative tali da sovrapporsi integralmente alle misure della Comunità, è irrealistico. La realtà è diversa e ne abbiamo avuto più di un esempio. Lo Stato adotta provvedimenti magari incisivi; non però fino al punto di creare una vera e propria organizzazione di mercato. Il problema della loro legittimità, dunque, si giuoca tutto su quel «non fino». Quanto lontano è lecito spingersi e a partire da dove non lo è più? Sono que-

ste, mi sembra, le vere domande che la normativa olandese ci pone.

6. La Commissione cerca di dar loro una risposta; ma, temo, senza troppo successo. Come si è visto, essa rifiuta l'idea, fatta propria dalle attrici, secondo cui l'esistenza di un'organizzazione comune priva gli Stati di ogni residuo potere. A suo avviso, peraltro, gli Stati incontrerebbero due limiti: le loro norme, cioè, non potrebbero: a) incidere sul funzionamento del mercato; b) compromettere il principio del libero accesso al mercato. Ora, a me pare che queste affermazioni siano contraddittorie. Vietare a uno Stato di incidere sul funzionamento del mercato, infatti, non è porgli un limite. Piché qualsiasi misura, anche la più modesta, ha un'incidenza del genere, quel divieto equivale a mettere lo Stato nella condizione di non intervenire; dunque, a sottrargli con una mano il potere residuale che l'altra gli aveva concesso.

Più cauta in partenza delle imprese attrici, la Commissione finisce così col condividerne i drastici assunti e quindi con l'urtarsi alla giurisprudenza della Corte. Ribadisco infatti quanto ho detto a proposito di Van den Hazel, Pigs Marketing Board, Pigs and Bacon (e altre pronunce, se pure più sfumate o meno limpide, si potrebbero citare in senso analogo: 29. 3. 1979, causa 231/78, Commissione/Regno Unito, Racc. 1979, pag. 1447; 29. 6. 1978, causa 154/77, Dechmann, Racc. 1978, pag. 1573; 6. 11. 1979, causa 10/79, Toffoli, Racc. 1979, pag. 3301; 18. 10. 1979, causa 5/79, Buys, Racc. 1979, pag. 3203). In principio, gli Stati non sono liberi di adottare misure d'intervento quando esista un'organizzazione comune fornita di appropriate e specifiche competenze; ma il principio non è assorbente e lascia aperto un margine di manovra. Se non deroga all'ordinamento comunitario, se non pregiudica la gestione comune del mercato, se non compromette il conseguimento dei suoi fini, la misura nazionale è legittima.

In questo discorso le parole-chiave mi sembrano deroga e pregiudizio. Non si tratta quindi di chiedersi se l'intervento dello Stato abbia un effetto sulla produzione e sugli scambi; si tratta di sapere se il suo effetto — perché un effetto comunque esso avrà — è in contrasto con gli obiettivi dell'organizzazione comune o frappone ostacoli al loro raggiungimento. In altri termini, lungi dal tracciare una frontiera tra la competenza delle istanze comunitarie e quella delle autorità nazionali — che è quanto suggerisce la Commissione —, la ricerca a cui la Corte ci invita mira ad accertare caso per caso il grado di pericolosità che la misura interna riveste per l'interesse comunitario.

Nulla quaestio, invece, per quanto riguarda l'altro limite che la Commissione ritiene di dover porre agli interventi statali. Le organizzazioni comuni — essa afferma — sono fondate sul principio del mercato aperto, nel senso che ogni pro-

duttore deve potervi accedere; gli Stati non possono comprimere questa libertà. Il rilievo è esatto e trova conferma nella vostra giurisprudenza (cfr. la già citata sentenza Pigs and Bacon, specie punti 57 e 58 della motivazione). Non a caso, aggiungo. Formulandolo, infatti, la Commissione sposta il suo discorso dal formale (e sterile) piano della competenza al sostanziale (e da voi prescelto) terreno degli effetti che l'intervento produce sul funzionamento del mercato.

Per concludere, dunque, dirò che tra normative nazionali e diritto comunitario c'è incompatibilità ogniqualvolta le prime pregiudicano la gestione e gli obiettivi dell'organizzazione comune; e che un simile pregiudizio è *in re ipsa* quando esse limitano l'accesso degli operatori al mercato, ossia il loro diritto di produrre, di importare e di esportare. Vediamo ora se la normativa olandese possiede queste caratteristiche.

7. Ebbene, a me sembra anzitutto di poter rilevare che i suoi aspetti più controversi sono quattro: il divieto di produrre formaggi che non rientrino in un elenco chiuso ed angusto; il divieto di modificare, se pure in misura limitata, la composizione e il processo produttivo dei formaggi indicati nell'elenco; la disciplina dei segni distintivi e della denominazione in quanto è connessa alle norme che regolano la qualità; l'adesione obbligatoria dei produttori all'organismo di controllo (ma quest'ultimo punto è oggetto di un quesito a parte che il giudice del rinvio colloca *sub* c).

L'elenco. Come ho detto, esso è angusto: lascia fuori, cioè, innumerevoli tipi di formaggio come — ma sono solo alcuni esempi tra i molti che potrei fare — quelli di riporto (Emmenthal, Gruviera), il Provolone e i suoi sottogeneri, il Pecorino ecc. Secondo la Commissione questa ristrettezza è suscettibile di tre censure: contrasta con la politica perseguìta dall'organizzazione comune nel settore caseario, che mira ad incentivare la domanda di formaggio perché il mercato assorba quantità più elevate di prodotti lattieri; viola la regola che impone alle organizzazioni comuni di non discriminare fra i produttori della Comunità (cfr. articolo 40, paragrafo 3, ultimo comma): compromette il regime degli interventi (aiuti allo stoccaggio, restituzioni) previsto dal regolamento 804 ed attuato da una serie di misure particolari.

Com'è ovvio, la difesa del Governo olandese non è d'accordo. A suo avviso, il fatto che sino ad oggi non sia stata definita una disciplina comunitaria dei prodotti caseari, lascia agli Stati membri un margine d'intervento. Di esso i Paesi Bassi avrebbero fatto uso con le norme *sub iudice* per garantire ai consumatori prodotti di più alta qualità e perciò meglio commerciabili.

Ora, la premessa da cui muove l'Olanda è corretta. È vero, cioè, che, nonostante gli sforzi della Commissione, norme comunitarie relative alla qualità dei formaggi non sono state ancora poste; ed è vero quindi che gli Stati conservano in materia un generico potere di legiferare.

È anche vero però che, lungi dal risolvere il problema, queste constatazioni lo ripropongono tale quale ad un livello diverso. E infatti: può spingersi l'esercizio di quel potere fino a ridurre drasticamente i tipi di formaggio producibili, sia pure per assicurarne, come non v'è dubbio che faccia, una migliore qualità? Non si rischia in tal modo di contrarre la vendita del formaggio olandese e di discriminare fra i suoi produttori e i produttori degli altri Stati membri? Io credo che queste domande meritino una risposta affermativa.

Il perché è chiaro. Come ha messo in evidenza la Commissione (cfr. allegato 2 all'atto depositato il 20. 5. 1983), le prospettive del mercato caseario sono rosee. Aumentano le esportazioni verso i paesi terzi e, nell'area comunitaria, il consumo di formaggio per abitante non fa che crescere: una circostanza, questa, tale da rallegrare i buongustai come chi vi parla, ma soprattutto incoraggiante per chi si preoccupa di contenere le gravi eccedenze di latte che si registrano nel nostro settore. Alla luce di tali dati, sostenere che una politica tendente a ridurre la gamma dei formaggi fabbricabili favorisca la loro vendita mi sembra un non senso. Al contrario, essa la compromette e per ciò stesso pregiudica il funzionamento dell'organizzazione comune.

Se a tutto questo si aggiunge che l'accusa di discriminare a svantaggio dei produttori olandesi è troppo evidente per aver bisogno di dimostrazione, l'illegittimità comunitaria delle norme relative all'elenco apparirà indiscutibile. Non mi sembra utile, dunque, esaminare analiticamente le incongruenze che la Commissione ravvisa nel meccanismo delle restituzioni o in quello degli aiuti. A ben vedere, esse non sono che aspetti diversi di un solo vizio d'origine: e su di esso ho già detto abbastanza.

8. Passiamo al secondo profilo controverso della nomativa *de qua:* l'ulteriore restrizione che alla libertà dei produttori essa apporta definendo minuziosamente i requisiti a cui devono rispondere i formaggi inclusi nell'elenco. Com'è ovvio, anche le norme relative sono illegittime. Lo sono, tuttavia, solo perché sottendono e rendono più rigoroso un vincolo — l'elenco chiuso e ristretto — che già di per sé pregiudica un preciso interesse comunitario. Se quel vincolo non esistesse, esse potrebbero far oggetto di un giudizio diverso. In assenza di una normativa comunitaria, infatti, nulla vieta di supporre che regole nazionali dirette a garantire un alto livello qualitativo dei formaggi siano conformi agli scopi e al funzionamento dell'organizzazione comune.

9. Il terzo nucleo di pretesa illegittimità consiste nell'obbligo di impiegare segni distintivi. Secondo la Commissione esso comprometterebbe soprattutto le esportazioni verso gli Stati membri ed i paesi terzi. Ma, così impostato il problema, a venir in considerazione è l'articolo 34 del Trattato; e su tale norma si fonda specificamente il secondo quesito. Qui, invece, ciò che interessa è valutare la compatibilità dell'obbligo suddetto con l'organizzazione comune dei mercati.

Sotto questo profilo, la Commissione gli muove due appunti: nella misura in cui

ostacola le esportazioni — essa afferma — il dovere di usare marchi o contrassegni incide negativamente sulle vendite e perciò contraddice gli obiettivi dell'organizzazione comune. Inoltre — aggiunge — l'articolo 13 del regolamento 804 subordina l'esportazione verso paesi terzi al possesso di un titolo *ad hoc*, con ciò escludendo implicitamente che essa possa venir condizionata al rilascio di altri documenti.

Queste tesi non mi persuadono. La seconda, perché la richiesta di una licenza d'esportazione non è, in quanto tale, assorbente al punto da impedire che gli Stati esigano l'uso di certificati diversi. La prima, perché l'incidenza negativa dei marchi obbligatori sulle vendite non è stata dimostrata e non è certo *in re ipsa*. Altro si sarebbe potuto dire sul sistema dei marchi: e cioè che, rendendo più rigida la delimitazione dei formaggi producibili, anch'esso collabora a compromettere il funzionamento dell'organizzazione comune. Ma allora dovrebbe ripetersi per tale sistema quel che s'è osservato rispetto alla garanzia di qualità. L'illegittimità non sta nelle sue norme; sta nella sua attitudine a rafforzare il limite — esso, sì, intrinsecamente illegittimo — a cui dà luogo la previsione dell'elenco.

Un ultimo problema a proposito dei titoli di esportazione. Il decreto ministeriale 15 giugno 1982 dispone che il loro rilascio sia subordinato al pagamento di un diritto. Mi sembra evidente che anche quest'onere sia illegittimo nella misura — da accertarsi caso per caso — in cui metta capo a una contrazione delle vendite. Di più: se non colpisce anche i prodotti commercializzati all'interno, esso dovrà considerarsi incompatibile con l'articolo 12 del Trattato (cfr. sentenza 10. 3. 1981, cause riunite 36 e 71/80, Irish Creamery, Racc. 1981, pag. 735).

10. Il secondo quesito riguarda la compatibilità di norme simili alle olandesi con gli articoli 30 e 34. Il giudice del rinvio lo condiziona al fatto che il primo quesito abbia risposta negativa. Se pure con qualche «distinguo», io vi ho suggerito di rispondergli affermativamente; ma, poiché questa proposta potrebbe non essere accolta, ritengo opportuno soffermarmi anche sui problemi che il giudice solleva *sub b*).

Ho detto più sopra (v. n. 5) che la legislazione olandese non ha per oggetto i formaggi importati: un suo contrasto con l'articolo 30 è dunque da escludere. Questioni più complesse pone il richiamo dell'articolo 34. Le norme *de quibus*, infatti, si applicano alla produzione e alla commercializzazione dei formaggi fabbricati in Olanda nell'ambito di questo Stato, negli Stati membri e nei paesi terzi; v'è quindi luogo a chiedersi se esse costituiscano misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'esportazione. Il Governo olandese lo contesta argomentando dalla vostra giurisprudenza. Alla Corte — esso rileva — interessa che non si discrimini tra commercio interno di uno Stato e suo commercio d'esportazione così avvantaggiando i produttori nazionali rispetto a quelli degli altri Stati membri. Perciò essa ha stabilito che l'articolo 34 riguarda solo i provvedimenti restrittivi delle correnti d'esportazione (cfr. sentenze 8. 11. 1979, causa 15/79,

Groenveld, Racc. 1979, pag. 3409; 14. 7. 1981, causa 155/80, Oebel, Racc. 1981, pag. 1983; 1. 4. 1982, cause riunite 141 a 143/81, Holdijk, Racc. 1982, pag. 1299).

Questa linea difensiva mi sembra fondata. Legittimi o illegittimi che siano, i vincoli di cui ci siamo occupati nei precedenti paragrafi si applicano al commercio interno non meno che alle correnti d'esportazione. Così l'elenco chiuso, così le regole di qualità, così il sistema dei segni distintivi. Sottolineo in particolare che oggetto di trattamento uniforme è anche tale sistema: questa circostanza, infatti, esclude la pertinenza del riferimento che la Commissione fa alle pronunce 16 marzo 1977, causa 68/76, Commissione/Francia (Racc. 1977, pag. 515) e 3 febbraio 1977, causa 53/76, Bouhelier (Racc. 1977, pag. 197).

11. Oggetto del terzo quesito è la compatibilità dell'articolo 12 regio decreto 2 dicembre 1981 (*recte*: di una norma del suo tipo) col regolamento 804 e, ancora una volta, con gli articoli 30 e 34 del Trattato CEE. L'articolo 12, ricordo, riserva la produzione industriale dei formaggi ai soli membri dell'organismo di controllo (COZ) previsto dall'articolo 10 della stessa fonte.

A mio parere, questa limitazione è illegittima. È un'ovvia massima d'esperienza, infatti, che produrre — e tanto più produrre su scala industriale — non ha senso se il produttore non colloca sul mercato il bene uscito dai suoi stabilimenti. Vietando la produzione ai non iscritti, dunque, l'articolo 121 li esclude altresì dalla messa in commercio dei loro prodotti; ma, per ciò stesso, lede il principio che avete posto nella sentenza 26 febbraio 1980, causa 94/79, Vriend (Racc. 1980, pag. 327). A venir in questione allora era l'organizzazione comune dei mercati nel settore delle piante vive e dei prodotti della floricoltura (regolamento 234/68); e voi giudicaste incompatibile coi suoi postulati una normativa nazionale che, istituito un organismo di controllo, vietava a chi non ne fosse membro di commercializzare le piante e i fiori indipendentemente dalla loro qualità.

12. Il quarto ed ultimo quesito concerne i princìpi generali del diritto comunitario e in particolare il principio di proporzionalità. Il giudice vuole sapere se esso sia direttamente applicabile in una controversia simile a quella che pende dinanzi a lui.

La risposta non può che essere affermativa. I princìpi generali che la Corte ricava dalle nostre norme primarie e derivate, ma soprattutto dai grandi valori comuni ai sistemi degli Stati membri, fanno parte dell'ordinamento comunitario; possono dunque essere invocati dai singoli davanti al giudice nazionale che, come tutti sanno, è anche giudice comunitario. Con un limite, però: essi operano unicamente là dove si tratti di applicare regole materiali comunitarie. Detto in modo più esplicito, i privati li invocheranno e i giudici ne terranno conto non rispetto a qualsiasi specie, ma solo relativamente ai casi che presentino una connessione con l'ordine della Comunità.

Ora la sentenza Casati (11. 11. 1981, causa 203/80, Racc. 1981, pag. 2595) ha precisato non chiarezza i confini entro

cui il principio di proporzionalità può esser fatto valere in ambito nazionale. Si trattava di stabilire fino a che punto gli Stati membri siano liberi di adottare o di conservare norme penali in materia di circolazione delle merci e delle persone. Le misure amministrative o repressive — affermò la Corte — non devono eccedere i limiti della «stretta necessità»; onde sono illegittime le «sanzioni talmente sproporzionate ... alla gravità dell'infrazione da risolversi in un ostacolo» alla libertà di circolare (punto 27 della motivazione). *Mutatis mutandis*, è a questa regola che il giudice del rinvio dovrà attenersi.

13. Tenuto conto delle considerazioni sin qui svolte, suggerisco alla Corte di rispondere nel modo che segue ai quesiti formulati dall'Arrondissementsrechtbank dell'Aia con sentenza del 14 settembre 1982 nella causa promossa dalla società a responsabilità limitata Jongeneel Kaas BV con sede a Bodegraven nei Paesi Bassi, e da altre quattordici società, contro lo Stato olandese e lo Stichting Centraal Orgaan Zuivelcontrole (COZ):

1. *Sul quesito sub a).* Il regolamento del Consiglio n. 804 del 27 giugno 1968, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti caseari, deve essere interpretato nel senso che impedisce a uno Stato membro di adottare unilateralmente, per favorire la vendita di formaggi e di altri prodotti caseari, una normativa sulla qualità di tali prodotti in cui: si vieti di fabbricare i tipi di formaggio che non rientrino in un elenco ristretto e non siano fabbricati nel rispetto di rigorose prescrizioni — attinenti alle materie prime, ai processi di produzione e ai modi di conservazione e di trasporto — dettate per ciascun tipo incluso nell'elenco; si imponga l'uso di segni distintivi, subordinandogli la messa in commercio dei prodotti, se ciò dà luogo ad una riduzione, anche solo potenziale, delle vendite; si condizioni l'esportazione al rilascio di apposite licenze, se ciò dà luogo a una riduzione delle vendite; si subordini il rilascio delle licenze al pagamento di diritti, se analogo onere non colpisce anche i prodotti commercializzati all'interno del paesi di produzione.

2. *Sul quesito sub b).* Gli articoli 30 e 34 del Trattato CEE debbono essere interpretati nel senso che non impediscono a uno Stato membro di adottare unilateralmente, per incrementare la vendita di prodotti caseari, una normativa sulla qualità dei prodotti avente le caratteristiche descritte al punto 1). Essa non comporta infatti differenze di trattamento fra il com-

mercio interno del detto Stato membro e il suo commercio d'esportazione; non assicura quindi un vantaggio particolare ai prodotti nazionali pregiudicando quelli di altri Stati membri.

3. *Sul quesito sub c).* Il regolamento n. 804/68 e gli articoli 30 e 34 del Trattato CEE devono essere interpretati nel senso che impediscono a uno Stato membro di adottare una normativa per cui la fabbricazione industriale di prodotti caseari è consentita esclusivamente agli iscritti ad un ente di controllo.

4. *Sul quesito sub d).* I principi generali di diritto e in particolare il principio di proporzionalità hanno efficacia diretta; devono pertanto essere applicati dai giudici nazionali se le fattispecie rispetto a cui li si invoca presentano un collegamento col sistema comunitario.