CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 17 novembre 1988 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Il regolamento del Consiglio n. 136/66, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi, ha istituito un aiuto alla produzione dell'olio d'oliva. L'art. 5, paragrafo 2, di questo regolamento, nella versione modificata del 18 maggio 1982 (regolamento del Consiglio n. 1413/82, GU L 162 del 12 giugno 1982, pag. 6) prevede quanto segue:

« L'aiuto è concesso:

— agli olivicoltori soci di un'associazione riconosciuta di produttori in applicazione del presente regolamento, in funzione della quantità di olio effettivamente prodotto;

— agli altri olivicoltori, in funzione del numero del potenziale produttivo degli olivi da essi coltivati (...) ».

2. L'art. 20 quater, paragrafo 1, stabilisce sette condizioni cui debbono soddisfare le organizzazioni di produttori per poter essere riconosciute. Secondo la prima di esse

« le organizzazioni di produttori (...) devono essere composte di olivicoltori singoli e/o di organizzazioni di produzione e di valorizzazione delle olive e dell'olio d'oliva composte esclusivamente di olivicoltori ».

3. Se le organizzazioni di produttori possono quindi già essere costituite da « organizzazioni di produzione », esse possono inoltre federarsi nell'ambito di « unioni » idonee a loro volta ad essere riconosciute ufficialmente (vedasi, in particolare, l'art. 5, paragrafo 3, e l'art. 20 quater, paragrafo 2).

4. Il regolamento del Consiglio 17 luglio 1984, n. 2261, adottato in base al regolamento n. 136/66, ha stabilito le norme generali relative alla concessione dell'aiuto alla produzione di olio d'oliva (GU L 208 del 3 agosto 1984, pag. 3). Stabilisce condizioni supplementari per quanto riguarda il riconoscimento delle organizzazioni di produttori e delle loro unioni e contiene, all'art. 20, paragrafo 2, la seguente disposizione transitoria:

« Al fine di assicurare il rispetto degli obiettivi previsti dal presente regolamento e tenuto conto dei *problemi specifici* che possono sorgere in taluni Stati membri nell'applicazione di queste disposizioni, gli Stati membri interessati, prendendo in considerazione *criteri supplementari*, possono concedere, previa consultazione della Commissione, per un periodo transitorio di tre campagne a decorrere dalla campagna 1984/1985, un riconoscimento provvisorio alle organizzazioni di produttori e loro unioni che lo richiedono ».

5. Né questo regolamento né il regolamento della Commissione 26 settembre 1984, n. 2711, che prevede alcune modalità di applicazione del regolamento n. 2261/84 per

* Lingua originale: il francese.

quanto riguarda le organizzazioni di produttori d'olio d'oliva e le loro unioni (GU L 258 del 27 settembre 1984, pag. 12), prevedono che solo le cooperative possono essere riconosciute come organizzazioni di produttori.

6. In applicazione dell'art. 20, paragrafo 2, del regolamento n. 2261/84, la Repubblica ellenica ha notificato alla Commissione « criteri supplementari » con un telex in data 19 settembre 1984. Successivamente, già il 25 ottobre 1984, il ministro ellenico dell'Agricoltura ha sottoscritto il decreto n. 330358, con cui si subordina il riconoscimento delle organizzazioni di produttori a questi criteri. Il lasso di tempo così trascorso tra la notifica dei criteri e l'adozione del decreto ministeriale non era probabilmente sufficiente per consentire alla Commissione di studiare a fondo questi criteri e di far conoscere le sue osservazioni alle autorità elleniche. Ad ogni modo, la Commissione ha preso posizione solo alla fine del mese di gennaio 1985.

7. Rettamente osserva la Repubblica ellenica che ciò facendo la Commissione non ha dato prova della diligenza necessaria (a proposito di tale nozione vedasi, in particolare, la sentenza 11 dicembre 1973, causa 120/73, Lorenz/Germania, Racc. pag. 1471).

8. Non condividiamo invece il parere della Repubblica ellenica secondo cui il ricorso ha perduto il suo oggetto in quanto i criteri supplementari avranno esaurito la loro efficacia giuridica prima della data in cui interverrà la sentenza della Corte. Risulta infatti dalla giurisprudenza della Corte che, anche nel caso in cui un'inottemperanza sia stata eliminata posteriormente al termine determinato in forza del 2° comma dell'art. 169 (il termine fissato dalla Commissione nel parere motivato), il proseguimento dell'azione conserva un interesse. Quest'interesse può consistere in particolare nello stabilire la base di una responsabilità in cui uno Stato membro può incorrere nei confronti di coloro che acquistono alcuni diritti da tale inottemperanza (vedasi, in particolare, la sentenza 7 febbraio 1973, causa 39/72, Commissione/Italia, Racc. pag. 111).

9. A maggior ragione, ciò vale qualora il ricorso sia stato proposto, come nella fattispecie, in un momento in cui la disposizione contestata era ancora in applicazione (15 aprile 1987).

10. Prenderò ora in esame il merito della controversia, che trova origine nel punto 3 del menzionato decreto ministeriale del 25 ottobre 1984, redatto nei termini seguenti:

« Le organizzazioni di produttori di cui ai paragrafi 1 e 2 devono essere abilitate ad effettuare, per conto dei loro membri e sotto la loro responsabilità, ogni operazione commerciale di raccolta, di distribuzione o di vendita di prodotti oleicoli. I loro membri — persone fisiche — partecipano all'organizzazione o vi sono rappresentati per il tramite di organizzazioni locali costituite a livello comunale o di comuni limitrofi, dotate di personalità giuridica e perseguenti obiettivi economici e sociali. I membri si impegnano a fornire all'organizzazione informazioni riguardanti il complesso delle loro attività agricole. Il presente paragrafo è valido per tre campagne di commercializzazione, a decorrere dalla campagna 1984/1985 ».

11. La Commissione ritiene che questi criteri supplementari eccedano i limiti dei poteri conferiti agli Stati membri in forza dell'art. 20, 2° comma, del regolamento n. 2261/84. Inoltre, secondo la Commissione,

il combinato disposto di questi criteri ha l'effetto di introdurre discriminazioni arbitrarie tra produttori in violazione dell'art. 40, paragrafo 3, del trattato CEE. I criteri di cui trattasi non si rapportano realmente a problemi specifici ma hanno l'effetto di limitare il riconoscimento ad associazioni di cooperative agricole (dette cooperative di secondo grado). Con essi si escludono a priori e in modo generale tutte le altre forme di organizzazioni di produttori che possono fornire le garanzie necessarie.

12. Da parte sua, la Repubblica ellenica sostiene che « il solo scopo dell'istituzione dei criteri supplementari era quello di assicurare la trasparenza e l'obiettività delle attività degli oleifici, nonché di quelle delle organizzazioni di produttori » (controreplica, punto 3, 3° comma). Lo Stato membro convenuto non sostiene quindi che esistessero in Grecia « problemi specifici » (ai sensi dell'art. 20, 2° comma, del regolamento n. 2261/84) che rendevano necessario prendere « in considerazione criteri supplementari », aventi lo scopo o l'effetto di escludere talune forme di organizzazioni di produttori. D'altra parte, contesta di aver avuto l'intenzione di riconoscere solo le cooperative e di escludere le sociatà commerciali. Conseguentemente, accoglie la tesi della Commissione secondo cui il Consiglio, al momento dell'adozione dei testi di cui trattasi, non si è preoccupato della forma giuridica delle organizzazioni di produttori, ma unicamente della loro efficenza nella prospettiva di un funzionamento rigoroso del sistema degli aiuti alla produzione.

13. Pertanto, la controversia si riduce alla questione se i testi citati dalla Commissione, nonostante l'atteggiamento di principio del Governo greco, abbiano l'*effetto* di impedire il riconoscimento delle organizzazioni di produttori d'olio d'oliva con una forma giuridica diversa da quella della cooperativa.

14. Va osservato in primo luogo che non si può contestare alla Repubblica ellenica di aver limitato il riconoscimento ad organizzazioni di produttori « di secondo grado », ossia ad organizzazioni composte da altre organizzazioni. La seconda frase del punto 3 del decreto ministeriale è infatti redatta nel modo seguente: « I loro membri — persone fisiche — *partecipano* all'organizzazione *o* vi sono *rappresentati* per il tramite di organizzazioni locali (...) ». La contemporanea previsione della partecipazione e della rappresentanza lascia aperta la possibilità del riconoscimento di organizzazioni cui aderiscono direttamente delle persone fisiche.

15. L'unico problema è dunque proprio quello di accertare se le organizzazioni di produttori idonee ad essere riconosciute in Grecia possano essere soltanto cooperative o associazioni di cooperative.

16. La definizione delle organizzazioni accolta dal ministro ellenico è la seguente:

« Le organizzazioni di produttori (...) devono essere abilitate ad effettuare, per conto dei loro membri e sotto la loro responsabilità, ogni operazione commerciale di raccolta, di distribuzione e di vendita di prodotti oleicoli. »

17. È certo che i termini « ogni operazione commerciale di raccolta, di distribuzione e di vendita di prodotti oleicoli » ricordano da vicino quelli dell'art. 18, paragrafo 3, della legge ellenica n. 1541 sulle cooperative agricole, in cui si legge:

« La cooperativa si fa carico della produzione dei soci, ad essa fornita ai sensi dell'art. 11, paragrafo 3; essa la distribuisce e la

pone in commercio secondo le decisioni dell'associazione di cooperative agricole cui appartiene, e nell'ambito generale fissato, per la messa in commercio del prodotto di cui trattasi, dall'associazione cooperativa centrale del ramo corrispondente. »

18. D'altra parte, l'art. 49, paragrafo 2, punto b), della legge prevede che l'*associazione* di cooperative

« si occupa della distribuzione, della pubblicità e della messa in commercio dei prodotti dei suoi membri. Conseguentemente si applica l'art. 18, paragrafo 3. »

19. Questa analogia tra il testo del decreto ministeriale e quello della legge non può tuttavia di per sé costituire l'argomento decisivo, in quanto non si vede a che cosa possa servire un'organizzazione di produttori, a prescindere dalla forma giuridica, se non ad effettuare la raccolta, la distribuzione e la vendita dei prodotti agricoli coltivati o raccolti dai suoi membri.

20. Ciò che invece mi colpisce nel brano citato del decreto è che l'organizzazione può agire solo sotto la responsabilità dei suoi *membri*. Sebbene il testo non sia privo di una certa ambiguità, sono del parere che l'espressione « sotto la loro responsabilità » si riferisca a « membri », e non a « organizzazioni di produttori », come sembra ritenere la Commissione (vedasi pag. 7 del testo francese del ricorso). Questa formula esclude pertanto il riconoscimento di ogni organizzazione con una forma sociale in cui gli azionisti sostengono le perdite solo limitatamente ai loro conferimenti sociali (società anonima di diritto ellenico; art. 33 della legge commerciale del 19 aprile 1835) od in cui solo la società risponde dei debiti sociali con il suo patrimonio (società a responsabilità limitata; art. 1, paragrafo 1, della legge n. 3190/1955).

21. L'art. 17 della legge n. 1541/85 sulle cooperative agricole, da parte sua, prevede quanto segue:

« 1) I membri rispondono per le obbligazioni della cooperativa nei confronti di terzi nel limite del triplo del valore della loro quota sociale e per una parte uguale al debito di ciascuna di essi. Gli statuti possono contemplare la possibilità di estendere la responsabilità dei soci con decisione dell'assemblea generale dei membri, presa nel rispetto del quorum sociale e della maggioranza di cui all'art. 25, n. 2 [1].

2) La responsabilità personale dei soci nei confronti dei creditori della cooperativa sorge solo nella misura in cui i creditori non sono soddisfatti dal patrimonio della cooperativa o dei garanti e sussiste anche per i debiti contratti prima del loro ingresso nella cooperativa.

3) Il socio rimane del pari responsabile anche dopo il recesso dalla cooperativa per i debiti contratti nel periodo in cui era membro della stessa. L'azione dei terzi nei confronti del socio si prescrive in un anno dal suo recesso.

1 — Quorum dei 2/3 di tutti i membri, maggioranza qualificata dei 2/3 dei membri presenti.

4) La responsabilità del socio cessa un anno dopo la messa in liquidazione della società salvo che, nel corso dell'anno, sia stata proposta un'azione contro di essa.

5) Non è pronunziata incarcerazione contro il socio per debiti della cooperativa nei confronti di terzi o dello Stato ».

22. È vero che questo testo non prevede neanche una responsabilità illimitata dei membri delle cooperative. La responsabilità di essi supera tuttavia l'importo del conferimento. La formula di cui al decreto ministeriale può quindi essere accolta quale argomento a sostegno della tesi della Commissione.

23. Infine, va constatato che il decreto ministeriale del 10 gennaio 1985, che stabilisce l'elenco delle organizzazioni e delle unioni di organizzazioni riconosciute per la campagna oleicola 1984/1985, nel preambolo, cita solo la legge sulle cooperative agricole e non la normativa sugli altri tipi di società. L'obiezione della Repubblica ellenica secondo cui non era necessario citare quest'ultima normativa in quanto, di fatto, solo le cooperative figurano in questo elenco non mi sembra convincente. Siffatto testo, che si ripete più volte di seguito, a mio parere, dovrebbe rivestire una forma indipendente dalle circostanze del momento e riferirsi a tutta la normativa pertinente, anche se una parte di essa non è applicabile nel corso di un determinato anno.

24. A sostegno della sua tesi, la Commissione fa d'altra parte valere il fatto che sono state effettivamente riconosciute solo delle cooperative e che le domande di tutte le società anonime sono state respinte. Il governo ellenico ribatte che le società anonime di cui trattasi non soddisfacevano le condizioni dei regolamenti comunitari. Da parte mia, ritengo che l'elenco delle organizzazioni riconosciute, che contiene 77 associazioni o unioni di cooperative e nessuna società commerciale, costituisca un elemento idoneo anch'esso a provare che la definizione delle organizzazioni di produttori di cui alla prima frase del n. 3 del decreto ministeriale 25 ottobre 1984, n. 330358, esclude effettivamente taluni tipi di organizzazioni di produttori per il solo motivo della loro forma giuridica [2], il che costituisce un'indebita restrizione dell'ambito di applicazione del regolamento del Consiglio n. 2261/84. Tale restrizione è anche contraria al principio di non discriminazione tra produttori agricoli di cui all'art. 40, n. 3, del trattato CEE, imposto agli Stati membri quando questi adottino provvedimenti relativi all'organizzazione comune dei mercati agricoli in applicazione di un regolamento comunitario [3].

25. In queste condizioni, è ancora necessario esaminare il modo in cui lo stesso decreto ministeriale definisce le organizzazioni locali tramite le quali i singoli oleicoltori possono essere rappresentati nell'ambito delle organizzazioni di produttori? Ciò non mi sembra indispensabile, dato che il problema del riconoscimento concerne solo le organizzazioni di produttori propriamente dette e non le « organizzazioni di produzione e di valorizzazione delle olive e dell'olio d'oliva composte esclusivamente di olivicoltori », di cui, ai sensi dell'art. 20 qua-

2 — Vedasi sentenza 18 dicembre 1986, Villa Banfi, causa 312/85, Racc. pag. 4039, e sentenza 24 febbraio 1988, Associazione di produttori di cotone, causa 8/87, Racc. pag. 1001.

3 — Vedasi sentenza 26 aprile 1988, Apesco, causa 207/86, Racc. pag. 2151.

ter, paragrafo 1, lett. a), del regolamento n. 136/66, le prime possono essere composte.

26. Solo nel caso in cui non condividiate questo parere, mi pronuncerò ancora brevemente a proposito di questo secondo aspetto.

27. La Commissione insiste sul fatto che l'espressione « organizzazioni locali costituite a livello comunale o di comuni limitrofi, dotate di personalità giuridica e perseguenti obiettivi economici e sociali » è, a sua volta, tratta da diverse disposizioni della legge ellenica sulle cooperative agricole. L'art. 1 di questa legge definisce effettivamente la cooperativa agricola come « una cooperativa volontaria di agricoltori avente come obiettivo lo *sviluppo economico, sociale e culturale* dei suoi membri nell'ambito di un'impresa comune, mediante la loro cooperazione su un piano di uguaglianza e la loro mutua assistenza ». L'art. 4 stabilisce che la cooperativa è costituita a livello locale (a livello comunale o di comuni limitrofi).

28. Penso pertanto che possa ammettersi, pur senza che sia fugato ogni dubbio, che le cooperative sono le sole organizzazioni locali idonee a soddisfare al criterio di cui al decreto ministeriale.

29. In *conclusione*, vi propongo di accogliere il ricorso proposto dalla Commissione e di dichiarare che, riservando il riconoscimento a organizzazioni di produttori d'olio d'oliva che « devono essere abilitate ad effettuare, per conto dei loro membri e sotto la loro responsabilità, ogni operazione commerciale di raccolta, di distribuzione o di vendita di prodotti oleicoli », ed i cui « membri — persone fisiche — partecipano all'organizzazione o vi sono rappresentati per il tramite di organizzazioni locali costituite a livello comunale o di comuni limitrofi, dotate di personalità giuridica e perseguenti obiettivi economici e sociali », la Repubblica ellenica ha escluso taluni tipi di organizzazioni di produttori solo a causa della loro forma giuridica ed è pertanto venuta meno agli obblighi imposti dal regolamento del Consiglio 17 luglio 1984, n. 2261, che stabilisce le norme generali relative all'aiuto alla produzione e alle organizzazioni di produttori d'olio d'oliva, nonché dall'art. 40, n. 3, del trattato CEE.

30. Conseguentemente, le spese vanno poste a carico della Repubblica ellenica.