RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa 255/86 *

1. Gli antefatti

Il regio decreto belga relativo al commercio di ortofrutticoli, adottato il 26 novembre 1982 ed entrato in vigore il 1° aprile 1983, conteneva disposizioni aggiuntive rispetto alla normativa comunitaria nel settore istituita con regolamento CEE n. 1035/72, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel suddetto settore degli ortofrutticoli, e segnatamente rispetto alle norme comuni di qualità fissate nei regolamenti del Consiglio n. 23/62 e della Commissione nn. 58/62, 183/64, 1641/71 e 778/83. I requisiti supplementari rispetto a quelli contemplate dalla normativa comunitaria erano i seguenti:

— l'obbligo di registrazione degli operatori economici presso l'Office national des débouchés agricoles et horticoles (ONDAH) (art. 4 del regio decreto);

— l'obbligo di far figurare il numero di immatricolazione dell'ONDAH sugli involucri combinati per la prima persona del circuito commerciale (artt. 5 e 6, n. 1, del regio decreto);

— la menzione del peso minimo netto, del numero di unità o di mazzi sugli involucri combinati per i prodotti all'importazione (art. 7, E, n. 1, del regio decreto) e nazionali (art. 7, E, n. 4, del regio decreto);

— l'obbligo per i prodotti coltivati in Belgio di far uso di determinati tipi di involucri combinati (art. 7, A, del regio decreto);

— la menzione obbligatoria del paese d'origine sugli involucri piccoli (art. 7, A, n. 4 e 7, E, n. 1 del regio decreto).

Con lettera 10 gennaio 1984, la Commissione invitava il governo belga, ai sensi dell'art. 169 del trattato CEE, a metterla al corrente delle sue osservazioni riguardo a talune norme del regio decreto 26 novembre 1982 le quali potevano trasgredire la normativa comunitaria nel settore degli ortofrutticoli, e segnatamente le disposioni relative alle norme di qualità contenute nel precitato regolamento e nell'art. 30 del trattato CEE.

Con lettera 20 marzo 1984, il governo belga presentava diverse osservazioni ed elementi informativi a sua difesa.

Il 26 luglio 1984, la Commissione emetteva il parere motivato di cui all'art. 169, primo comma, del trattato CEE, persistendo nelle sue osservazioni circa l'inadempimento del regno del Belgio riguardo agli obblighi derivanti dalla normativa del settore degli ortofrutticoli e dall'art. 30 del trattato CEE, e invitandolo a conformarsi al parere entro due mesi.

* Lingua processuale: il francese.

Il governo belga trasmetteva alla Commissione, con lettera della rappresentanza permanente 10 ottobre 1984, osservazioni aggiuntive, nelle quali faceva presente l'intenzione di modificare la normativa di cui trattasi su taluni punti al fine di adeguarla al diritto comunitario.

Il regio decreto belga 12 gennaio 1987 recante modifica del summenzionato regio decreto 26 novembre 1982 abrogava tutti i requisiti di cui è causa salvo quelli concernenti il peso minimo netto, il numero di unità o il numero dei mazzi sugli involucri combinati per i prodotti nazionali, di cui al nuovo art. 7, n. 3, del regio decreto.

Di conseguenza, la controversia verte solo su tale unico addebito, come la Commissione ha ammesso nella risposta al quesito posto dalla Corte.

2. Fase scritta e conclusioni delle parti

Il presente ricorso è stato registrato nella cancelleria della Corte l'8 ottobre 1986.

La fase scritta si è svolta ritualmente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Ha invitato tuttavia la Commissione a informarla per iscritto — prima dell'11 maggio 1987 — su due questioni. All'invito della Corte è stato dato seguito entro i termini impartiti.

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare, conformemente all'art. 169 del trattato CEE, che adottando e mantenendo una normativa nazionale in materia di commercio degli ortofrutticoli contenente disposizioni che trasgrediscono le norme dell'organizzazione comune dei mercati in questo settore, istituita con regolamento (CEE) n. 1035/72, e in particolare le norme comuni di qualità definite nei regolamenti nn. 23/62, 58/62, 183/64, 1641/71 e 778/83, nonché l'art. 30 del trattato CEE, il regno del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza di dette disposizioni;

— condannare il regno del Belgio alle spese.

Il *regno del Belgio* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare infondato il ricorso della Commissione.

3. Mezzi e argomenti delle parti

Il governo belga ha fornito giustificazione delle modifiche arrecate al regio decreto 26 novembre 1982, e ha indicato che ritiene sussistere la controversia ormai solo su uno degli addebiti della Commissione: l'obbligo di far figurare sugli involucri combinati dei prodotti nazionali la menzione del peso minimo netto, del numero di unità o del numero dei mazzi.

La Commissione ha precisato, nella risposta ai quesiti posti dalla Corte, di insistere unicamente su tale addebito, e si è limitata a ricordare che la norma di regolamento litigiosa è in contrasto sia con le norme dell'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli — poiché reca di-

sposizioni aggiuntive a quelle contemplate in sede comunitaria, sia all'art. 30 del trattato CEE, dato che viene applicata ai prodotti importati, costituendo un ostacolo agli scambi e non trovando peraltro alcuna giustificazione ex art. 36 del trattato CEE (o) in forza di norme imperative. trattandosi di una materia attinente all'organizzazione comune di mercato del settore di cui trattasi e che è sottratta per sua natura alla competenza degli Stati membri, le precitate disposizioni nazionali sono incompatibili con il diritto comunitario.

Quanto all'asserita incompletezza della disciplina comunitaria del settore degli ortofrutticoli, la Commissione ritiene che il governo belga operi una confusione tra due situazioni totalmente distinte:

— la prima è quella in cui, nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, facciano difetto norme comunitarie necessarie al buon funzionamento, nel senso che tutto un settore della materia è privo di norme. E in tale ambito che la Corte ha riconosciuto che gli Stati membri potevano, interinalmente e a titolo provvisorio, mettere in opera disposizioni di tale tipo, purché in sintonia con i principi dell'organizzazione comune di mercato.

— Al contrario, del tutto diversa si pone una valutazione del caso di specie quando sia pacifico che l'organizzazione comune di mercato nel settore degli ortofrutticoli contiene una normativa puntuale in materia di qualità dei prodotti e loro smercio. Su questo piano, la Commissione ricorda che l'obbligo la cui portata è stata resa generale dalla norma censurata, l'obbligo cioè di far figurare il peso minimo netto, il numero di unità o quello dei mazzi esiste già per taluni legumi: cipolle, carciofi, sedano a coste e cavoli cappucci e verzotti.

A parere della Commissione, una diversa interpretazione porta infatti a riconoscere che ogni Stato membro è autorizzato a introdurre, oltre alla vigente normativa comunitaria, qualsiasi tipo di disposizione nazionale che gli sembri adeguata, con la sola riserva di non essere palesemente in contrasto con un'espressa norma comunitaria o con le finalità dell'organizzazione comune di mercato nel settore di cui trattasi.

Il governo belga non contesta che gli Stati membri non possano dettare norme in settori già compiutamente disciplinati dal diritto comunitario. E però necessario che siano state adottate tutte le norme comunitarie, così che la finalità perseguita dall'organizzazione comune di mercato si trovi integralmente realizzata. Non per il solo fatto che un settore come quello del commercio di ortofrutticoli è disciplinato da una normativa comune di mercato si può affermare che ogni disposizione di applicazione nel settore sia stata adottata: talune norme di applicazione possono ben mancare. Un tale stato di cose consente agli Stati membri di emanare una serie di norme integrative, fino a quando la Comunità non avrà interamente soddisfatto i suoi obblighi e raggiunto i suoi scopi.

Tale competenza residua degli Stati membri è del resto già stata esplicitamente riconosciuta dalla Corte, in particolare nelle sentenze 7 febbraio 1984 (causa 237/83, Jongeneel Kaas/Paesi Bassi, Racc. pag. 483) e 28 marzo 1984 (cause riunite 47 e 48/83, Pluimveeslachterijen Midden-Nederland e Van Miert, Racc. pag. 1721).

Il convenuto ritiene che la norma di regolamento litigiosa risponda per intero alle esigenze del diritto comunitario o alla finalità perseguita dall'organizzazione comune del mercato degli ortofrutticoli, visto che ha un duplice scopo: assicurare la lealtà dei negozi commerciali col creare condizioni di eguale concorrenza, e tutelare il consumatore offrendogli una certa quale chiarezza nella presentazione del prodotto, in modo che sia già prevenuto contro ogni forma di pratica sleale o tale da indurlo in inganno, come ad esempio la menzione « peso lordo per netto », comune in taluni Stati membri e consistente nel vendere l'involucro al prezzo del prodotto che esso contiene.

Il governo belga sostiene inoltre che, come risulta dal regio decreto 26 novembre 1982, gli involucri combinati possono, contrariamente alla tesi della Commissione, percorrere l'intero circuito commerciale ed arrivare allo stadio finale del consumo.

Il governo belga osserva che il regio decreto summenzionato si applica a tutti gli ortofrutticoli, e che quindi fanno parte della sua sfera di applicazione ortofrutticoli non soggetti alle norme comuni di qualità. Ricorda peraltro che la Corte, in diverse sentenze, ha affermato che

« l'esistenza di un'organizzazione comune di mercato non impedisce per questo solo fatto che gli Stati membri adottino provvedimenti nazionali riguardanti il settore dei prodotti soggetti a tale organizzazione e atti ad influenzarne il commercio, se tali provvedimenti non sono in contrasto con una specifica norma o una finalità del regolamento di cui trattasi ».

Allo stesso modo, il convenuto ritiene che dalle norme comuni di qualità non risulti la ragione per cui la menzione obbligatoria del peso minimo netto, del numero di unità o di mazzi su un involucro combinato venga stabilita per un dato prodotto, e non per un altro; di conseguenza, non può considerarsi in contrasto col diritto comunitario l'estensione di un obbligo del genere a tutti gli ortofrutticoli, estensione che non deroga al sistema normativo comunitario e che tende del pari alla tutela del consumatore e alla lealtà dei negozi commerciali.

4. Risposte della Commissione ai quesiti posti dalla Corte

Con lettera 8 aprile 1987, la Corte ha invitato la Commissione a circoscrivere la materia del contendere con riguardo alle informazioni fornite dal governo belga, precisando se essa voleva tener fermi tutti gli addebiti o solamente alcuni di essi, e a metterla al corrente dei motivi per cui le norme comuni di qualità per gli ortofrutticoli riguardanti l'etichettatura richiedono l'indicazione, negli involucri combinati, del peso minimo netto, del numero di unità o di mazzi per taluni prodotti e non per altri.

L'11 maggio 1987 la Commissione ha risposto al primo quesito dichiarando di mantenere uno solo degli addebiti contenuti nel ricorso. Quanto al secondo quesito, la Commissione ha osservato che le norme comunitarie di qualità comprendono disposizioni relative all'etichettatura degli involucri solo per le cipolle, i carciofi, i sedani a coste ed i cavoli cappucci e verzotti, spiegando un tale stato di cose con le perplessità che diverse delegazioni di Stati membri mostravano nei

riguardi dei tentativi della Commissione di estendere gli obblighi di etichettatura, a causa soprattutto del sovrappiù di lavoro di imballaggio che ciò avrebbe comportato e — per ciò che riguarda l'indicazine del peso — del rischio di contestazioni, una volta arrivata a destinazione la merce, in conseguenza della perdita di peso naturale dei prodotti smerciati, per cui la Comunità ha potuto imporre la normalizzazione obbligatoria solo per un certo numero di ortofrutticoli, riprendendo le norme già elaborate dalla Commissione economica per l'Europa, creata a Ginevra agli inizi degli anni cinquanta.

G. C. Rodríguez Iglesias
giudice relatore