per lo smercio obbligatorie per i loro aderenti. Gli Stati membri possono rendere obbligatorie queste norme per i non aderenti, ma non sono più competenti ad imporre, ai pescatori stabiliti nel loro territorio, norme relative alle operazioni di preparazione o di lavorazione dei prodotti della pesca. Di conseguenza, questo regolamento ed in particolare il suo art. 5, n. 1, 2° comma, osta alla disciplina emanata da un organo facente parte dell'organizzazione di categoria di uno Stato membro e incaricato di un compito di diritto pubblico, la quale disponga che le aringhe pescate devono obbligatoriamente essere sventrate e salate, ovvero surgelate, a bordo del peschereccio.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI del 2 luglio 1985

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Nel quadro di una lite fra la società a responsabilità limitata Rederij L. De Boer en Zn. (d'ora in poi De Boer) con sede a Urk, Paesi Bassi, e il Produktschap voor Vis en Visprodukten (di seguito il Produktschap) con sede all'Aia, il College van Beroep voor het Bedrijfsleven dell'Aia vi chiede d'interpretare la disciplina relativa all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca (regolamento del Consiglio 29 dicembre 1981, n. 3796/81, GU L 379, pag. 1) e la normativa che istituisce un regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse della pesca (regolamento del Consiglio 25 gennaio 1983, n. 170/83, GU L 24, pag. 1). Siete chiamati essenzialmente a stabilire se un sistema nazionale simile a quello previsto in Olanda per la pesca delle aringhe sia compatibile col diritto comunitario.

Le aringhe sono catturate allo stato immaturo o adulto. La pesca degli animali immaturi o « maatjes » può aver luogo solo nel Mar del Nord centro-settentrionale e solo nei mesi di giugno e di luglio. Più grasse e perciò più tenere delle aringhe sviluppate — che si catturano negli stessi luoghi, ma di regola in epoca successiva — le « maatjes » sono ritenute di qualità superiore. Ai consumatori vengono offerte crude, sventrate e debolmente salate. Le altre fanno oggetto dei trattamenti più diversi: crude e sottoposte a una forte salagione, si definiscono « gesteurde ».

2. Riassumo i fatti della causa principale. Nel giugno del 1983, la De Boer realizzò al largo delle coste scozzesi una grossa cattura di aringhe immature e sviluppate. La vigente disciplina olandese vieta lo sbarco di queste ultime: trasformate in aringhe « gesteurde »,

esse furono invece portate a terra. Il Produktschap ne venne a conoscenza e revocò la licenza di pesca concessa alla De Boer per il 1983. Contro tale decisione l'impresa adì allora il College van Beroep voor het Bedrijfsleven (7 luglio 1983), sostenendo che la normativa su cui essa si fondava era in contrasto col diritto comunitario e chiedendone la provvisoria sospensione. Questa domanda fu respinta dal Presidente del Collegio (11 luglio 1983); ma, con sentenza 7 agosto 1984, l'organo adìto sospese il procedimento principale e, ai sensi dell'articolo 177 trattato CEE, rivolse alla nostra Corte il seguente quesito:

« Se il vigente diritto comunitario osti a una disciplina nazionale come quella contenuta nel decreto olandese (Besluit Regeling Maatjesharingvisserij Noordzee 1983) per la gestione di un (limitato) contingente come quello di cui è causa, dal momento che tale disciplina ha l'effetto d'impedire che vengano poste in commercio aringhe catturate nelle zone del Mar del Nord a cui si riferisce il contingente e trasformate in un determinato modo (cioè fortemente salate ma non sventrate), nonostante che queste aringhe (fresche) rispondano di per sé alle vigenti norme nazionali e comunitarie ».

3. Per ben comprendere i termini della controversia è indispensabile esaminare nei loro elementi fondamentali le disposizioni olandesi che, a giudizio dell'impresa attrice, sarebbero comunitariamente illegittime e perciò inapplicabili nei suoi confronti.

A quest'esame va tuttavia premesso che, ponendo termine ad un lungo divieto, l'articolo 1 regolamento del Consiglio 26 maggio 1983 n. 1353/83 (GU L 139, pag. 54) ha autorizzato la pesca dell'aringa nelle parti centrale e settentrionale del Mar del Nord (divisione CIEM IV a) e IV b)) a partire dal 1° giugno 1983, salvo che per i pescatori olandesi ai quali si consente, in ossequio a un'antica tradizione, di iniziare l'attività il 28 maggio 1983 (« Vlaggetjesdag »). Ai sensi dell'articolo 3, le catture sarebbero state imputate al contingente da stabilire, per ogni Stato membro, col regolamento che fissa il totale delle catture ammesse nella zona di pesca. Riprendendo un principio che risale al 1970, l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CEE) 170/83 riserva poi agli Stati membri la facoltà di definire, in conformità alle norme comunitarie, i criteri a cui stregua far uso delle quote loro spettanti.

Di questa facoltà l'Olanda si è valsa dando vita a un sistema abbastanza complesso. Alla sua base è la « Verordening Vangstregeling Haring 1982 » (regolamento per la disciplina della pesca delle aringhe: BO 1982, 4-2 n. VV, pag. 3). Essa dispone che le limitazioni delle catture imputabili alla quota nazionale (3 000 tonnellate nel 1983) siano stabilite dal Ministero dell'agricoltura e della pesca e che il presidente del Produktschap fissi le modalità d'esecuzione delle relative decisioni. Esercitando il potere così conferitogli, quest'ultimo emanò il « Besluit Regeling Maatjesharingvisserij Noordzee 1983 » (decreto per la disciplina della pesca delle aringhe immature nel Mar del Nord: BO 1983, 22-25, n. VV, pag. 17).

Entrato in vigore il 28 maggio 1983, tale provvedimento stabilisce all'articolo 2 che autorizzati a pescare sono i soli battelli i cui armatori o noleggiatori possiedano una licenza. Questa è soggetta a vari requisiti, fra cui l'impegno di sventrare e salare il pesce a bordo (che — ricordo — è il trattamento fatto alle aringhe immature), e può esser revocata dal presidente per violazione della disciplina di base e delle sue norme d'esecu-

zione (articoli 5 e 6). Dal combinato disposto degli articoli 7 e 10 risulta altresì che è proibito sbarcare e commercializzare le aringhe a) catturate nel periodo compreso fra il 28 maggio e il 17 luglio 1983, b) non sottoposte a sventramento e a salagione.

Quale obiettivo avesse di mira la normativa così riassunta è chiaro: evitare che il contingente nazionale sia utilizzato per la cattura delle poco redditizie aringhe sviluppate e riservarlo alle « maatjes » che offrono un profitto più alto e che, già prima del suddetto divieto comunitario, venivano sbarcate in grandi quantità nei mesi di giugno e di luglio per essere vendute ai consumatori locali.

4. Così il sistema olandese. Sul versante comunitario a venire in esame sono soprattutto la normativa in materia di conservazione e gestione delle risorse della pesca (regolamento (CEE) 170/83) e la disciplina che ha per oggetto l'organizzazione comune dei mercati nel relativo settore (regolamento 3796/81).

La prima fonte prevede, a titolo di salvaguardia delle risorse biologiche marine, la limitazione dell'attività di pesca e in particolare delle catture (articolo 2, paragrafo 2, lettera d). Quando decide di proteggere una popolazione o alcuni gruppi di popolazioni, il legislatore definisce annualmente la quota totale di catture ammesse. Sulla base di tale quota (detta « total allowable catch » o TAC) si calcola poi il contingente disponibile per la Comunità, che viene a sua volta ripartito fra gli Stati membri in modo da assicurare una « relativa stabilità » della pesca svolta rispetto a ciascuna delle popolazioni tutelate. Come ho già detto, l'articolo 5, paragrafo 2, abilita gli Stati a determinare, « conformemente alle disposizioni comunitarie applicabili, le modalità di utilizzazione dei contingenti loro assegnati ».

Quanto al regolamento 3796/81, l'organizzazione che esso istituisce comprende, da un canto, un regime dei prezzi e degli scambi, dall'altro, norme comuni in materia di commercializzazione. In questo quadro, compiti importanti sono attribuiti agli organismi dei produttori, specie rispetto all'applicazione delle norme d'intervento, alla fissazione e all'esecuzione dei programmi di cattura, alla concentrazione dell'offerta dei diversi prodotti e al suo adattamento quantitativo ai bisogni del mercato. Tali associazioni trovano gran parte della loro disciplina nel regolamento (CEE) del Consiglio 19 gennaio 1976, n. 105/76 (GU L 20, pag. 39) e nel regolamento della Commissione 31 luglio 1980, n. 2062/80 (GU L 200, pag. 82); ma il disposto per noi più interessante figura all'articolo 7 del regolamento 3796/81. Esso stabilisce che quando un'associazione è « considerata rappresentativa della produzione e della commercializzazione su una parte del litorale o in uno o più luoghi di sbarco situati su (detta) parte (...), lo Stato membro (...) può rendere obbligatorie per i non aderenti » le norme da essa adottate.

5. Vengo al quesito. Come s'è visto, esso mira a stabilire se una disciplina quale l'olandese — che, da un lato, riserva l'accesso alla quota nazionale ai pescatori attrezzati per il trattamento delle « maatjes » e, dall'altro, vieta, pena la revoca della licenza, lo sbarco di altri tipi di aringhe — sia compatibile con le fonti comunitarie or ora richiamate. Fra queste, centrale è indubbiamente la norma dell'articolo 5, paragrafo 2, rego-

lamento 170/83. Si può dire dunque che le misure olandesi costituiscano una « modalità di gestione del contingente »? E, se lo si può, è lecito ritenerle conformi alle « disposizioni comunitarie applicabili »?

Il governo dell'Aia, e con esso quello di Parigi che è intervenuto in sede di procedura orale, sono ovviamente per l'affermativa. Secondo l'Olanda, in particolare, va tenuto presente che la pesca delle aringhe era stata vietata per sei anni e che, quando il divieto fu rimosso, occorreva ripristinare la vecchia consuetudine — a cui fa cenno il quarto considerando del regolamento (CEE) 1353/80 — della pesca e del consumo di « maatjes ». La disciplina controversa, che mira proprio a questo fine, è dunque una « modalità di gestione ». Né, d'altra parte, i requisiti che essa esige per l'accesso al contingente possono dirsi in contrasto col diritto comunitario. È infatti lo stesso regolamento del Consiglio 25 gennaio 1983, n. 171/83 (GU L 24, pag. 14), che abilita gli Stati a disporre misure più severe di quelle comunitarie perché la quota sia utilizzata in modo ottimale. Si aggiunga che nel 1983 la pesca delle aringhe in zone diverse di mare non era da parte olandese soggetta ad alcuna condizione; accusare le dette misure di essere inutilmente restrittive o discriminatorie non sembra dunque possibile.

Dico subito che a mio avviso la prima metà di questa tesi è corretta. Come afferma la Commissione delle Comunità, infatti, che l'Olanda potesse riservare l'accesso alla quota ai pescatori di aringhe immature non è discutibile. Dopo tutto, sono le norme comunitarie in tema di conservazione delle risorse ittiche che prevedono la limitazione delle catture e garantiscono agli Stati membri il potere di definire le loro modalità. È vero inoltre che una tradizione olandese vuole le « maatjes » pescate, sbarcate e consumate sul posto nei mesi di giugno e di luglio; ed è vero che il diritto comunitario riconosce tale usanza, così ammettendo la legittimità delle norme dirette a farla rivivere.

Diverso giudizio merita il divieto di sbarcare e di commercializzare altri tipi di aringhe. Per la verità, anche tale misura potrebbe configurarsi come una modalità conforme alle norme di conservazione e in particolare a quella che prevede l'istituzione di zone in cui « la pesca è vietata o limitata [per] determinati periodi a taluni tipi di navi (...) o a talune utilizzazioni delle catture » (articolo 2, paragrafo 2, lettera a) del regolamento 170/83). I provvedimenti di questo tipo, tuttavia, devono venir notificati alla Commissione con la procedura di cui agli articoli 19-20 regolamento (CEE) 171/83 e nel caso del nostro disposto non risulta che la notifica abbia avuto luogo. Come inquadrarlo, allora? Con la Commissione e la De Boer, a me sembra che, mirando sostanzialmente a regolamentare l'offerta delle aringhe, esso incida sull'organizzazione dei mercati nel settore dei prodotti ittici. Esaminiamolo dunque a stregua della relativa disciplina.

Quale sia il contenuto di quest'ultima abbiamo già detto. Qui conviene ribadire l'importanza delle disposizioni dirette ad adattare l'offerta alle esigenze del mercato (le c.d. « norme comuni di commercializzazione ») e in particolare di quelle che regolano le associazioni costituite a iniziativa dei produttori per l'esercizio razionale della pesca e il miglioramento delle condizioni di vendita. Tali gruppi, si è visto, hanno poteri rilevanti. L'articolo 13, paragrafo 1, lettera d) del regolamento 3796/81 li autorizza

persino a vietare la vendita di talune categorie di prodotti; e anche alla norma istitutiva di detto divieto gli Stati membri possono, secondo l'articolo 7, conferire efficacia *erga omnes*.

Ebbene, la misura controversa proibisce l'accesso al mercato delle aringhe non immature. Dovremo quindi riconoscere la sua legittimità in base alle due ultime disposizioni citate? Come ho anticipato, la risposta non può essere affermativa. Legittima quella misura sarebbe se ad adottarla fosse stata un'associazione rappresentativa di produttori quale, ad esempio, la Coöperatieve Producentenorganisatie van de Visserij (GU C 109 del 1979). Ma il Produktschap non ha carattere associativo; è piuttosto un ente costituito a iniziativa dello Stato come prova la natura pubblicistica che gli viene pacificamente riconosciuta (cfr. la risposta del governo olandese al quesito da voi rivoltogli sul punto).

6. Dopo questa conclusione, a chi difende la correttezza del disposto in esame non resta che profilarlo come « norma di qualità ». Il governo dell'Aia vi si prova invocando le vostre pronunce 7 febbraio 1984, causa 237/82, Jongeneel Kaas, Raccolta 1984, pag. 483, e 28 marzo 1984, cause riunite 47 e 48/83, Pluimveeslachterij, Racc. 1984, pag. 1721. Non mi sembra, tuttavia, che i risultati del suo sforzo siano convincenti.

Nella sentenza Jongeneel Kaas affermaste che « in mancanza di norme comunitarie, uno Stato membro può adottare unilateralmente, (per) promuovere la vendita dei formaggi (...), una normativa concernente la qualità dei formaggi prodotti nel proprio territorio e che comprenda il divieto di produrre formaggi diversi da quelli tassativamente enumerati ». Questo giudizio, come forse ricorderete, non coincise con le mie conclusioni; ammetto peraltro che il divieto da voi riconosciuto lecito si iscriveva in un'articolatissima disciplina a tutela della qualità e aggiungo che nel nostro caso di una simile regolamentazione non v'è neppure l'ombra. È perfettamente legittimo, infatti, commercializzare le aringhe non immature, purché siano pescate in zone diverse dal Mar del Nord centro-settentrionale. Nel settore dei prodotti caseari, inoltre, l'organizzazione di mercato ha poteri assai meno incisivi che non in quello della pesca; le mancano, in particolare, norme che attribuiscano ai gruppi di produttori i compiti di cui sopra si è detto.

Ancor meno assimilabile alla nostra specie è poi quella di cui vi occupaste nella sentenza Pluimveeslachterij. In effetti, le norme di qualità che essa riconobbe legittime erano « aperte »; a differenza delle nostre, cioè, non escludevano dal mercato prodotti di per sé validi.

7. Per tutte le considerazioni che precedono vi suggerisco di rispondere come segue al quesito rivoltovi con sentenza 7 agosto 1984 dal College van Beroep voor het Bedrijfsleven nella causa tra la società a responsabilità limitata Rederij L. De Boer en Zn. e il Produktschap voor Vis en Visprodukten:

Una disciplina nazionale relativa alla gestione di una quota di pesca che abbia per effetto di impedire la commercializzazione di aringhe (catturate nelle zone del Mar del Nord a cui si riferisce la detta quota) allo stato in cui si trovano o trasformate in forme determinate, quando la trasformazione sia lecita secondo il diritto comunitario, non può essere considerata una « modalità di gestione » della quota, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, regolamento 170/83, ed è incompatibile con l'organizzazione dei mercati nel settore della pesca istituita col regolamento 3796/81.