patibili con detta disposizione le prescrizioni nazionali che stabiliscano norme di qualità e di smercio per il pollame macellato, prescrizioni da osservarsi a pena di sanzioni disciplinari, purché esse siano compatibili con lo scopo perseguito dall'organizzazione comune di mercato ed applicate in modo da non limitare l'importazione di pollame legalmente prodotto e messo in commercio in conformità alle norme di qualità e smercio in vigore negli altri Stati membri.

Koopmans Bahlmann

Pescatore O'Keeffe Bosco

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 28 marzo 1984.

Per il cancelliere

J. A. Pompe

Cancelliere aggiunto

Il presidente della Quarta Sezione

T. Koopmans

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIMONE ROZÈS DEL 1° FEBBRAIO 1984 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

con le due domande di pronunzia pregiudiziale che vi ha proposto, il College van Beroep ha sollevato la stessa questione: «se l'art. 2 del regolamento n. 2777/75 si debba interpretare nel senso che sono con esso incompatibili disposizioni nazionali — non basate sul diritto comunitario e la cui osservanza sia garantita da sanzioni disciplinari — le quali stabiliscono requisiti di qualità per il pollame macellato».

La questione trae origine dall'inosservanza, da parte di due imprese olandesi per la macellazione del pollame, di determinate disposizioni del regolamento sulle norme di qualità (Verordening Kwaliteiseisen), trasgressione che ha dato luogo a sanzioni disciplinari sotto forma di ammende.

1 — Traduzione dal francese.

Detta normativa nazionale è stata istituita il 24 febbraio 1966 dall'organizzazione di categoria competente per il commercio e l'industria del pollame (Bedrijfschap voor de Pluimveehandel en -industrie). Valida per i grossisti, essa impone alle imprese che esercitino il commercio o l'attività di commissionario o di mediatore o la lavorazione della merce su scala industriale l'osservanza di norme di qualità: per il pollame macellato (titolo III), queste norme riguardano in particolare i vari stadi di lavorazione della merce (art. 8), le modalità relative (art. 9), la ripartizione in categorie di qualità (art. 10), il peso tipo (art. 11), l'imballaggio (artt. 12-15), il trasporto e la consegna (artt. 17 e 18).

Sul piano comunitario il settore del pollame è disciplinato da un'organizzazione comune di mercato istituita dal regolamento del Consiglio 29 ottobre 1975 (n. 2777/75) [1] il quale ha sostituito il regolamento del Consiglio 13 giugno 1967 (n. 123/67) [2]. Il pollame macellato, che l'art. 1, n. 2, lett. c) definisce come «i volatili morti da cortile interi anche senza frattaglie», rientra nella voce doganale 02.02 (art. 1, n. 1, lett. b). Per gli scambi esterni, il regolamento contempla un sistema di prelievi e di restituzioni (artt. 3-13). È l'art. 2, relativo agli scambi interni, quello che indica i provvedimenti comunitari da adottare:

— il n. 1 stabilisce infatti che «per incoraggiare le iniziative professionali e interprofessionali atte a facilitare l'adeguamento dell'offerta alle esigenze del mercato, ad esclusione di quelle relative al ritiro dal mercato», per i prodotti di cui all'art. 1, n. 1, «possono essere adottate ... misure comunitarie» intese in particolare a promuovere una migliore organizzazione della produzione, della lavorazione e dello smercio di questi prodotti, come pure per migliorarne la qualità;

— il n. 2 stabilisce che:

«Norme di commercializzazione:

— sono adottate per uno o più prodotti di cui all'art. 1, paragrafo 1, lett. b);»

cioè per il pollame macellato; per gli altri prodotti, il n. 2, *secondo trattino*, precisa che norme per lo smercio «possono essere adottate».

Lo scopo di queste norme è nominato, a titolo *indicativo*, nello stesso numero:

Esse «possono riguardare in particolare la classificazione per categorie di qualità e di peso, l'imballaggio, il magazzinaggio, il trasporto, la presentazione e la marcatura» e devono essere adottate dal Consiglio su proposta della Commissione, a maggioranza qualificata.

Il regolamento del Consiglio n. 2777/75 contempla dunque, per il mercato interno, provvedimenti comunitari di diversa portata: gli uni hanno carattere *d'incoraggiamento* (art. 2, n. 1) o *facoltativo* (art. 2, n. 2, secondo trattino: prodotti diversi dal pollame macellato), gli altri hanno carattere *imperativo* (art. 2, n. 2, primo trattino: pollame macellato). L'art. 2, n. 2, primo trattino, ci interessa direttamente giacché è categorico per il

1 — GU L 282 del 1° 11. 1975, pag. 77.

2 — GU 117 del 19. 6. 1967, pag. 2301.

pollame macellato: il Consiglio *deve* adottare norme per lo smercio. Questa disposizione esisteva già nel regolamento n. 123/67, ma è stata attuata solo in misura molto limitata giacché attualmente esiste un solo regolamento [1] — non invocato nel nostro caso — «che stabilisce norme comuni relative al contenuto d'acqua» di determinato pollame congelato e adottato «in attesa di una normativa comunitaria più completa in materia» come dichiara il primo considerando richiamandosi all'art. 2, n. 2, del regolamento di base.

Il raffronto fra le disposizioni nazionali e quelle comunitarie consente di chiarire il problema sollevato dal giudice nazionale: la normativa olandese impone infatti ai grossisti determinate norme riguardanti la maggior parte dei settori indicati nell'art. 2, n. 2, secondo trattino, del regolamento del Consiglio 2777/75, alla cui osservanza è subordinato lo smercio. In mancanza quindi di una normativa comunitaria in fatto di smercio del pollame macellato, sorge la questione se gli Stati membri siano competenti a conservare in vigore o ad adottore norme nazionali del genere, tenuto conto del sopra citato disposto dell'art. 2, n. 2, primo trattino, del regolamento del Consiglio n. 2777/75 il quale, dato il carattere imperativo, parrebbe riservare questa competenza esclusivamente alla Comunità. Formulata in questo modo, la questione solleva due categorie di problemi, come dimostrano le osservazioni presentate dall'organizzazione di categoria olandese e dalla Commissione: in primo luogo si tratta di stabilire se l'esistenza di una competenza comunitaria in materia agricola escluda qualsiasi facoltà per uno Stato membro di agire in caso di attuazione parziale del regolamento che istituisce l'organizzazione comune di mercato di un determinato settore; nell'ipotesi in cui gli Stati membri avessero facoltà del genere, resterebbe, in secondo luogo, da determinare l'ampiezza dei loro poterei in materia.

I — Esistenza di una competenza nazionale in caso di carenza del legislatore comunitario nell'ambito della politica agricola comune

Secondo l'organizzazione di categoria olandese solo l'*uso effettivo* da parte della Comunità dei poteri contemplati dall'art. 2, n. 2, primo trattino, può dar luogo alla competenza esclusiva della Comunità, tanto più che la giurisprudenza della Corte non ha escluso la facoltà per gli Stati membri di agire nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, a determinate condizioni. La competenza nazionale sarebbe comunque giustificata quando si tratta per lo Stato di conservare in vigore le norme in atto, non avendo la Comunità adottato una normativa comune, soprattutto se i provvedimenti contemplati dal regolamento che ha istituito l'organizzazione comune di mercato sono, come nel caso nostro, necessari come si desume dal carattere imperativo dell'art. 2, n. 2, primo trattino.

1 — N. 2967/76 del 23. 11. 1976, GU L 339 dell'8. 12. 1976, pag. 1.

Secondo la Commissione, taluni indizi rivelano la volontà del legislatore comunitario di riservarsi la competenza esclusiva per l'adozione di norme sullo smercio: essa si richiama del pari al carattere imperativo dell'art. 2, n. 2, primo trattino, illustrato dal terzo considerando del regolamento n. 2777/75 secondo il quale

«in particolare nel settore del pollame, per stabilizzare i mercati ed assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola interessata, è necessario che si possano adottare misure atte a facilitare l'adeguamento dell'offerta alle esigenze del mercato».

La Commissione rileva infine che il regolamento n. 2967/76 è stato adottato «in attesa di una normativa comunitaria più completa» in fatto di norme sullo smercio (primo considerando), il che conferma il carattere esclusivo della competenza comunitaria.

La Commissione deve ciononostante constatare la carenza del legislatore comunitario in questo campo: a parte il settore molto ristretto già nominato, l'art. 2, n. 2, primo trattino, non è stato attuato. Di conseguenza si deve ammettere che gli Stati membri hanno la facoltà di mantenere provvisoriamente in vigore le norme in atto al momento in cui l'organizzazione comune di mercato è stata istituita. Viceversa, essi non possono adeguare le norme esistenti né adottare nuove norme senza ledere il carattere esclusivo della competenza comunitaria. Infine, più in generale, la Commissione rileva che le disparità causate dalla lunga coesistenza di norme nazionali diverse possono provocare distorsioni della concorrenza.

Queste osservazioni dimostrano che, secondo l'organizzazione di categoria olandese nonché secondo la Commissione, gli Stati membri rimangono quindi competenti fino all'adempimento degli obblighi imposti dal regolamento che istituisce l'organizzazione comune di mercato. In materia agricola, il problema vi è già stato sottoposto nel campo della conservazione delle risorse della pesca.

Voi avete affermato

«che, poiché la competenza in materia spetta ora definitivamente ed esclusivamente alla Comunità», la carenza di questa non può aver avuto «la conseguenza di restituire agli Stati membri la competenza e la libertà d'azione unilaterale in questo settore» [1].

Quest'affermazione di principio implica un corollario ed una limitazione:

— in primo luogo, i provvedimenti nazionali di conservazione «restano in vigore nello stato in cui erano» il 1° gennaio 1979 [2];

— in secondo luogo, voi dichiarate che «ciò non vuol dire che gli Stati membri siano stati interamente privati della possibilità di modificare eventualmente i provvedimenti di conservazione già in vigore, per adeguarli al mutamento dei dati di indole biologica e tecnica pertinenti in materia» [3].

1 — Sentenza 804/79, Commissione/Regno Unito, Racc. 1981, pag. 1045, punto 20; si veda del pari sentenza 32/79 sopra menzionata, punto 10 per il periodo precedente.

2 — Sentenza 804/79, sopra citata, punto 21.

3 — Sentenza 804/79, sopra citata, punto 22.

In un certo senso gli Stati membri possiedono, in via provvisoria, una competenza di «sostituzione» in un campo di competenza esclusiva della Comunità: in questa prospettiva voi precisate del resto che essi agiscono «come gestori dell'interesse comune» [1], soggetti in quanto tali agli obblighi generali imposti dall'art. 5 (obbligo di collaborazione) e dall'art. 7 (pari accesso ai fondali di pesca) [2].

Il ricordare questi principi mi sembra utile in quanto, secondo me, essi si applicano, in via generale, in tutti i casi di omissione, da parte del legislatore comunitario, di adottare i provvedimenti impostigli dal Trattato o dalle norme derivate nell'ambito di una competenza che gli è riservata. Che si tratti infatti della conservazione delle risorse della pesca ovvero dell'adozione di norme sullo smercio per il pollame macellato, è irrilevante che l'organizzazione comune di mercato non esista ancora [3] ovvero, benché esistente, rimanga incompleta, giacché la mancanza di norme comuni rischia di compromettere tanto gli scopi della politica agricola comune, indicati dall'art. 39 del Trattato, quanto il principio di non discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità, principio posto dall'art. 40, n. 3, 2° comma, del Trattato [4].

Di conseguenza, è opportuno non negare la competenza «sostitutiva» degli Stati membri quando viene esercitata *osservando le norme generali del Trattato*, eventualmente precisate dal diritto derivato in un determinato settore.

La competenza normativa degli Stati membri non è quindi esclusa in materia agricola, qualora serva in un certo modo ad ovviare alla mancanza di norme comuni. Questa conclusione mi permette di affrontare il secondo problema sollevato dalla questione pregiudiziale sottopostavi dal College van Beroep: in mancanza di una normativa che stabilisca le norme comunitarie sullo smercio contemplate dal regolamento che istituisce l'organizzazione comune di mercato, *in quali casi* uno Stato membro può mantenere in vigore o adeguare le norme sullo smercio che ha adottato?

II — Limiti imposti all'azione degli Stati membri nell'ambito di una organizzazione di mercato

Ho osservato sopra che la competenza nazionale può sussistere purché il suo esercizio non comprometta l'interesse comunitario che pone limiti all'azione degli Stati membri. Appunto in questa prospettiva la vostra giurisprudenza ha circoscritto l'ambito di azione degli Stati quando esiste, come nel nostro caso, un'organizzazione comune di mercato.

a) In primo luogo, l'istituzione di un'organizzazione comune di mercato da parte della Comunità implica infatti

1 — Sentenza 804/79, sopra citata, punto 30.

2 — Sentenza 804/79, sopra citata, punti 28 e 29.

3 — L'inesistenza di un'organizzazione comune di mercato non equivale affatto ad un vuoto giuridico: le norme generali del Trattato vanno applicate (cfr. sentenza 16. 3. 1977, 68/76, Racc. pag. 515, punti 21 e seguenti e conclusioni dell'avvocto generale Capotorti, pag. 536, punto 4).

4 — Sentenza 114/76, Bela-Mühle, Racc. 1977, pag. 1211, punto 6.

che «gli Stati membri devono astenersi da ogni misura che possa derogarvi o recarvi pregiudizio» [1]; di conseguenza, se il regolamento «tace circa la compatibilità delle discipline nazionali, vigenti o future, con l'organizzazione del mercato creata dalle sue disposizioni» [2], si deve accertare se i provvedimenti nazionali possano «nuocere allo scopo e agli obiettivi del regolamento» [3].

In una situazione in cui la compatibilità dei provvedimenti nazionali non è presa in considerazione da una normativa comunitaria, si deve quindi evitare che sia compromesso lo scopo dell'organizzazione istituita per il mercato comune nel suo complesso. Gli stessi principi sono stati logicamente applicati al caso del regolamento agricolo che non contemplava espressamente talune modalità d'attuazione: in questa ipotesi, la libertà «lasciata agli Stati membri non può ... essere esercitata in modo da compromettere la finalità perseguita dalla normativa che l'ammette» [4].

b) In secondo luogo, l'incompatibilità dei provvedimenti nazionali diviene manifesta nel caso in cui essi riservano l'accesso al mercato a determinati operatori economici. Voi avete deciso infatti che ogni organizzazione comune di mercato garantisce ai produttori e ai consumatori della Comunità il libero accesso al mercato del settore organizzato, in quanto gli artt. 30-34 fanno parte integrante delle organizzazioni comuni di mercato [5], il che spiega del resto perché i regolamenti agricoli non riproducano «expressis verbis» i divieti posti da detti articoli [6].

Voi avete affermato che i regolamenti che istituiscono un'organizzazione comune di mercato sono basati sul principio del «mercato aperto» [7], cioè su un regime di mercato il quale,

«nel contesto del regime di libera circolazione delle merci garantito dalle disposizioni del Trattato, mira a garantire la libertà degli scambi nell'ambito della Comunità mediante l'eliminazione tanto degli ostacoli per gli scambi, quanto di qualsiasi distorsione nel commercio intracomunitario ed esclude quindi qualsiasi intervento degli Stati membri sul mercato, che non sia espressamente previsto dal regolamento stesso» [8].

Ne consegue che un'organizzazione comune di mercato «si fonda sulla libertà delle transazioni commerciali e si oppone a qualsiasi normativa nazionale che possa ostacolare direttamente o indirettamente, effettivamente o potenzialmente, il commercio intracomunitario» [9].

Quale conclusione si può trarre dai principi sopra ricordati nella presente causa? Prima di risolvere questione farò le seguenti osservazioni:

1 — Sentenza 51/74, Hulst, Racc. 1975, pag. 79, punto 25.

2 — Sentenza 51/74, sopra citata, punto 27.

3 — Sentenza 51/74, sopra citata, punto 28.

4 — Sentenza 31/78, Bussone, Racc. 1978, pag. 2429, punto 16.

5 — Sentenza 29/82, van Luipen, Racc. 1983, pag. 151, punto 8.

6 — Sentenza 251/78, Denkavit Futtermittel, Racc. 1979, pag. 3369, punto 3 e sentenza 83/78, Pigs Marketing Board, Racc. 1978, pag. 2347, punti 53 e 54.

7 — Sentenza 83/78, sopra citata, punto 57.

8 — Sentenza 177/78, Pigs and Bacon, Racc. 1979, pag. 2161, punto 14; sentenza 83/78, sopra citata, punto 58.

9 — Sentenza 94/79, Vriend, Racc. 1980, pag. 327, punto 8.

— i limiti stabiliti dalla vostra giurisprudenza sono strettamente intrecciati: se l'accesso al mercato, a causa di provvedimenti nazionali, è vietato a determinati prodotti od operatori economici, il funzionamento e gli scopi dell'organizzazione comune di mercato sono evidentemente compromessi, dato che questa ha come fondamento la libertà dei negozi commerciali;

— orbene, la mancanza di norme comuni sullo smercio per il pollame macellato e l'esistenza di una normativa nazionale che in un certo senso le sostituisce sollevano un problema di compatibilità sotto l'aspetto della libertà di accesso al mercato;

— come dimostrano infatti le osservazioni in proposito, una normativa nazionale di questo genere implica il rischio di esclusione dal mercato di determinati prodotti;

— infine, dato che - come hanno precisato l'organizzazione di categoria olandese e la Commissione - le norme sullo smercio valgono per tutti i prodotti, si dovrà del pari valutare il rischio potenziale per quanto riguarda le merci importate.

III — Norme nazionali sullo smercio e libertà di accesso al mercato

Potrò essere molto breve per quanto riguarda l'incidenza della normativa olandese sui prodotti nazionali; viceversa dovrò soffermarmi alquanto sulle conseguenze per le merci importate.

a) Il regolamento sulle norme di qualità (Verordening Kwaliteitseisen) subordina lo smercio del pollame macellato dalle apposite imprese all'osservanza di due categorie di norme atte a limitare l'accesso al mercato;

— le une (artt. 8 e 9) determinano le caratteristiche dei cinque tipi di presentazione contemplati (pollame svuotato, non svuotato, ecc.);

— le altre fissano tre qualità A, B e C (art. 10).

Queste disposizioni, come la Commissione ha osservato, non escludono alcuna delle presentazioni o delle qualità correnti nel commercio: esse disciplinano semplicemente il trattamento del pollame macellato ed agevolano l'individuazione della qualità da parte del consumatore. Sotto questo profilo la normativa olandese mi sembra del tutto conforme al principio del libero accesso al mercato. Cosa avviene invece per le merci importate?

b) Come la Commissione ha rilevato, la coesistenza di normative nazionali valide per tutti i prodotti, nazionali o importati, e adottate in mancanza di provvedimenti comunitari d'armonizzazione in questo campo crea degli ostacoli per la libertà degli scambi intracomunitari a causa delle differenze da uno Stato all'altro. Ciononostante, voi avete dichiarato che una situazione del genere è accettabile purché le disposizioni nazionali valide senza distinzioni

«possano ammettersi come necessarie per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, all'efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute

pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori» [1],

perché una deroga a quanto stabilisce l'art. 30 sia ammessa. In altre parole, l'accesso ad un mercato determinato di merci importate, a loro volta soggette a norme sullo smercio nello Stato d'origine, può essere limitato solo per i motivi eccezionali indicati nella vostra sentenza «Cassis de Dijon».

Come ho osservato sopra, gli artt. 30-34 del Trattato fanno parte integrante del mercato comune agricolo e ritengo che nulla impedisca l'applicazione di questi principi alle norme sullo smercio di un prodotto agricolo.

Il complesso della vostra giurisprudenza, tanto in materia agricola quanto nel campo più generale della libera circolazione delle merci, mi permette quindi di concludere per la compatibilità, purché siano osservate le condizioni di cui sopra, della normativa nazionale che stabilisca norme per lo smercio, in mancanza di armonizzazione nel settore ad opera del diritto derivato.

In vista dei dati forniti tanto dall'organizzazione olandese, quanto dalla Commissione farò solo qualche breve osservazione sulla normativa olandese che ha dato origine al rinvio pregiudiziale del College van Beroep. Mi limiterò ad osservare che l'applicazione sistematica alle merci importate delle norme stabilite per il pollame macellato dal titolo III del Verordening costituirebbe innegabilmente un ostacolo per la libertà degli scambi intracomunitari. Spetterà quindi al giudice nazionale valutare, di volta in volta, la possibilità di applicare detta normativa nazionale alle merci importate, alla luce delle esigenze che avete indicato nella vostra giurisprudenza, esigenze che ho ricordato.

Per concludere, vi propongo quindi di risolvere la questione che vi è stata sottoposta dal College van Beroep dichiarando:

— che una normativa nazionale la quale, in mancanza di provvedimenti comunitari per l'armonizzazione, subordini all'osservanza di determinate norme, in particolare di qualità, lo smercio di un prodotto soggetto ad un'organizzazione comune di mercato è compatibile col regolamento che ha istituito tale organizzazione, purché ne rispetti gli scopi e non leda le norme generali del Trattato;

— gli ostacoli per gli scambi comunitari che possono derivare dalle discordanze, causate dalla coesistenza di normative nazionali del tipo sopra indicato, devono essere accettati qualora siano necessari per soddisfare esigenze imperative d'interesse pubblico quali la tutela della sanità pubblica, la lealtà dei negozi commerciali o la tutela dei consumatori;

— spetta al giudice nazionale valutare di volta in volta la normativa di cui trattasi alla luce dei pricipi di cui sopra.

1 — Sentenza 120/78, Rewe, Racc. 1979, pag. 649, punto 8; si veda del pari la sentenza 113/80, Commissione/Irlanda, Racc. 1981, pag. 1625, punto 10.