SENTENZA DELLA CORTE
DEL 15 MAGGIO 1975 [1]

# Nederlandse Vereniging voor Fruit- en Groentenimporthandel, Nederlandse Bond van Grossiers in Zuidvruchten en ander Geïmporteerd Fruit «Frubo» contro Commissione delle Comunità europee

**Causa 71-74**

## Massime

1. *Concorrenza — Intese — Prodotti agricoli — Norme comunitarie — Deroghe — Mancata concessione da parte della Commissione — Consultazione degli Stati membri a norma dell'art. 2 del regolamento n. 26 del Consiglio — Obbligo — Insussistenza*

2. *Concorrenza — Intese — Divieto — Vale per le associazioni d'imprese — Condizioni*
   *(Trattato CEE, art. 85, n. 1)*

3. *Concorrenza — Intese — Pregiudizio per il commercio fra Stati membri — Clausola restrittiva riguardante l'importazione diretta in uno Stato membro — Divieto*
   *(Trattato CEE, art. 85, n. 1)*

1. Significherebbe obbligare la Commissione a comportarsi in modo eccessivamente formalistico ed a protrarre inutilmente l'istruttoria delle pratiche l'esigere ch'essa consulti gli Stati membri anche nei casi in cui non nutre dubbi circa l'impossibilità di concedere le deroghe di cui al regolamento n. 26 in materia di intese relative al commercio dei prodotti agricoli.

2. L'art. 85, n. 1, si applica alle associazioni nel caso in cui la loro attività ovvero quella delle imprese ad esse aderenti tenda ad avere gli effetti da detto articolo contemplati.

3. La clausola di un accordo che limiti la libertà dei contraenti di importare direttamente in uno Stato membro è atta a distrarre le correnti commerciali dal loro corso normale e quindi a pregiudicare il commercio fra paesi membri.

Nella causa 71-74,

NEDERLANDSE VERENIGING VOOR FRUIT- EN GROENTENIMPORTHANDEL, NEDERLANDSE BOND VAN GROSSIERS IN ZUIDVRUCHTEN EN ANDER GEÏMPORTEERD

1 — Lingua processuale: l'olandese.

FRUIT «FRUBO», con gli avvocati J. J. A. Ellis e B. H. ter Kuile, del foro dell'Aia, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. J. Loesch, 2, rue Goethe,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. B. Van der Esch, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il suo consigliere giuridico sig. P. Lamoureux, 4, boulevard Royal,

convenuta,

e

VERENIGING DE FRUITUNIE, con l'avv. R. A. de Jonge, del foro di Utrecht, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. E. Arendt, 34 B IV, rue Philippe II,

interveniente,

causa avente ad oggetto l'annullamento della decisione 25 luglio 1974 della Commissione, con cui si instaurava un procedimento ai sensi dell'art. 85 del trattato CEE (IV/26.602-Frubo),

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; J. Mertens de Wilmars e Mackenzie Stuart, presidenti di Sezione; A. M. Donner, R. Monaco, P. Pescatore, H. Kutscher, M. Sørensen e A. O'Keeffe (relatore), giudici;

avvocato generale: J. P. Warner,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

## SENTENZA

## In fatto

I fatti e gli argomenti svolti dalle parti nella fase scritta possono riassumersi come segue:

I — Gli antefatti

Nel 1952, la Nederlandse Vereniging voor de Fruit- en Groentenimporthandel

(in prosieguo denominata «associazione degli importatori») e la Nederlandse Bond van Grossiers in Zuidvruchten en ander geimporteerd fruit «Frubo» (in prosieguo «associazione dei grossisti») stipulavano un accordo — modificato il 1° febbraio 1961, il 15 febbraio 1965 ed il 1° agosto 1968 — relativo all'organizzazione di aste pubbliche per la vendita di agrumi freschi, mele, pere di origine extraeuropea importati nei Paesi Bassi.

L'8 febbraio 1968, la ditta Govers en Zoon di Amsterdam, grossista di agrumi, presentava alla Commissione una domanda relativa a tale accordo ai sensi dell'art. 3, n. 2, lettera b), del regolamento n. 17, circa l'applicazione degli artt. 85 e 86 del trattato CEE.

La Commissione, in data 12 novembre 1969, notificava alle due associazioni interessate ed alle imprese che ne facevano parte le censure mosse alla nuova versione dell'accordo entrato in vigore il 1° agosto 1968.

Il 2 gennaio 1970, le due suddette associazioni chiedevano alla Commissione di constatare, mediante decisione, che l'accordo in causa era conforme a quanto prescritto dall'art. 2, n. 1, del regolamento n. 26. La reazione della Commissione era negativa e debitamente motivata.

Il 15 marzo 1972 talune clausole dell'accordo venivano perciò modificate e la nuova versione veniva sottoposta alla Commissione. Il 19 novembre 1973 la Commissione rendeva note le critiche che essa riteneva dover muovere al nuovo testo e il 21 febbraio 1974 le associazioni interessate procedevano ad una ulteriore modifica delle clausole concernenti l'obbligo di mettere in vendita la frutta soltanto mediante aste pubbliche.
L'accordo, nel testo così modificato, dispone in sostanza quanto segue:

1. La partecipazione alle vendite all'incanto che hanno luogo a Rotterdam è vietata senza l'autorizzazione della Commissione incaricata di far osservare le disposizioni dell'accordo (articoli 2, 3); gli importatori ammessi alle vendite all'incanto possono, tuttavia, autorizzare grossisti stranieri a partecipare a tali vendite, ma esclusivamente per acquisti in transito (articolo 5);

2. L'autorizzazione a partecipare alle vendite all'incanto in qualità di venditore è rilasciata, su domanda, a qualsiasi importatore stabilito nella CEE che:

   — qualora non sia membro dell'associazione degli importatori, si sia impegnato per iscritto, nei confronti di detta associazione e dell' associazione dei grossisti, a rispettare le disposizioni dell'accordo, e

   — abbia depositato a favore di tali due associazioni, se questa condizione è richiesta dalla Commissione di vigilanza, una garanzia bancaria di 10 000 fiorini (art. 2);

3. L'autorizzazione a partecipare alle vendite all'incanto in qualità di acquirente è rilasciata, su domanda, a qualsiasi grossista di ortofrutticoli stabilito nei Paesi Bassi che:

   — qualora non sia membro dell'associazione dei grossisti, si sia impegnato per iscritto, nei confronti di detta associazione e dell'associazione degli importatori, a rispettare le disposizioni dell'accordo, e

   — abbia esercitato, per almeno un anno prima della presentazione della domanda, un'attività di grossista in agrumi e, in questa qualità, abbia regolarmente venduto detti prodotti per tale periodo (articolo 3);

   tali condizioni non sono richieste ai grossisti che non sono stabiliti nei Paesi Bassi e che, pertanto, non vendono regolarmente agrumi in tale paese;

4. Agli importatori ed ai grossisti ammessi a partecipare alle vendite all'incanto di Rotterdam è vietato vendere nei Paesi Bassi, tranne che mediante vendite all'incanto, di importazione,

gli agrumi freschi prodotti al di fuori della CEE, nonché le mele e le pere non originarie dell'Europa, se non sono state ancora cedute ad una vendita all'incanto d'importazione (articolo 9, paragrafo 1); a questa regola è prevista una deroga nel caso in cui la frutta di cui al primo paragrafo sia acquistata presso un importatore od un grossista stabilito in un altro paese membro della CEE, dal quale questa frutta sia stata effettivamente spedita, sdoganata e scaricata (il requisito dello scarico non è più richiesto dal 24 giugno 1974) (articolo 9, paragrafo 2); l'acquirente che si avvale del disposto del paragrafo 2 deve poter dimostrare, su richiesta della Commissione di vigilanza, che sono state rispettate le condizioni fissate in questo paragrafo (articolo 9, paragrafo 3);

5. L'obbligo di vendere ed acquistare la frutta in una vendita all'incanto d'importazione non si applica alle seguenti operazioni:
   — vendite ed acquisti in transito;
   — vendite a fabbriche;
   — vendite di frutta in stato tale da non poter essere ragionevolmente presentata alle vendite all'incanto;
   — vendite di frutta dolce se in quantitativi minimi (articolo 11);

6. Le vendite all'incanto di Rotterdam hanno luogo regolarmente ogni settimana il lunedì, martedì, e mercoledì alle ore 11; la frutta può essere messa in vendita soltanto se i quantitativi sono stati comunicati in anticipo; la vendita di quantitativi maggiori è autorizzata soltanto nella misura del 20 % del quantitativo dichiarato;

7. Per quel che riguarda l'organizzazione di queste vendite all'incanto, l'accordo prevede inoltre tutta una serie di disposizioni di carattere tecnico relative, tra l'altro, ai campioni della frutta messa in vendita, agli ispettori incaricati di verificare lo stato della frutta, i quantitativi posti in vendita ed il prelievo di campioni, alle vendite dette «cieche», che sono vendite di frutta i cui campioni non hanno potuto essere esposti in tempo;

8. La Commissione di vigilanza può infliggere a coloro che non osservano le disposizioni dell'accordo le seguenti sanzioni:
   — biasimo,
   — comunicazione dell'infrazione alle persone partecipanti all'accordo,
   — ammenda fino a 10 000 fiorini,
   — divieto, per un certo periodo, di partecipare alle vendite all'incanto,
   — esclusione dalle vendite all'incanto.

Le partite di frutta vendute all'asta sul mercato di Rotterdam — in prevalenza agrumi — sono molto rilevanti e sono destinate, oltre che al mercato olandese, anche al mercato tedesco e, in misura più ridotta, ai mercati di altri Stati membri. Le partite trattate a Rotterdam riguardano vari tipi di frutta e provengono dai paesi più diversi e sono vendute a prezzi generalmente inferiori a quelli praticati negli altri paesi della Comunità. Circa l'80 % degli agrumi consumati nei Paesi Bassi passano attraverso il suddetto canale distributivo. Le vendite sono effettuate per lo più da nove importatori olandesi che mettono all'asta il prodotto, mentre gli importatori degli altri Stati membri intervengono di rado. Sono autorizzati a partecipare alle aste come acquirenti circa trecentocinquanta grossisti, vale a dire quasi tutti gli operatori economici del settore ortofrutticolo nei Paesi Bassi.

Il 5 ottobre 1973, ventidue imprese olandesi appartenenti all'associazione dei grossisti presentavano alla Commissione una domanda ai sensi dell'art. 3, n. 2, lettera b), del regolamento n. 17.

Dopo aver sentito gli interessati nel corso del procedimento amministrativo, la Commissione, con decisione 25 luglio 1974:

a) dichiarava che le disposizioni dell'art. 9 dell'accordo stipulato fra l'associazione degli importatori e l'associazione dei grossisti per l'organizzazione di vendite all'incanto di agrumi ed altra frutta importata nei Paesi Bassi, nonché la loro applicazione, costituivano infrazioni all'art. 85, n. 1, del trattato CEE;

b) ingiungeva alle suddette associazioni ed alle imprese partecipanti alle vendite all'incanto di Rotterdam, elencate nell'allegato alla decisione, di astenersi immediatamente dalle attività giudicate illecite.

## II — Il procedimento

Con atto introduttivo registrato in cancelleria il 23 settembre 1974, l'associazione degli importatori e l'associazione dei grossisti, proponevano un ricorso per l'annullamento di tale decisione.

Con atto separato, registrato lo stesso giorno, esse promuovevano una duplice domanda di sospensione dell'esecuzione, cioè sospensione in attesa dell'ordinanza emananda a conclusione del procedimento di urgenza, nonché sospensione ulteriore fino alla emanazione della sentenza definitiva di merito.

Con istanza depositata in cancelleria il 30 settembre 1974, l'associazione «Fruitunie», alla quale aderisce la maggior parte dei ventidue grossisti suddetti, chiedeva di intervenire nel procedimento di urgenza.

Il presidente, con ordinanza 15 ottobre 1974, accoglieva la domanda e disponeva la sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata fino a che la Corte non si fosse pronunciata sul merito e decretava l'inefficacia provvisoria delle clausole relative alle penalità nei confronti dei membri dell'intesa.

Con ordinanza 23 ottobre 1974, infine, la Corte ammetteva la «Fruitunie» ad intervenire anche nel procedimento principale, accogliendo la domanda da essa presentata in tal senso nella stessa instanza 30 settembre 1974.

## III — Conclusioni delle parti

Le *ricorrenti* concludono che la Corte voglia:

— annullare la decisione della Commissione in conformità agli artt. 173 e 174 del trattato CEE;

— porre le spese a carico della controparte.

La *Commissione* (convenuta) conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso in quanto infondato;

— condannare le ricorrenti alle spese.

L'*interveniente* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare il ricorso infondato;

— porre le spese a carico delle ricorrenti.

## IV — I mezzi e gli argomenti delle parti

*a) Inosservanza della forma: prima censura*

Secondo le *ricorrenti,* la Commissione ha violato le forme sostanziali omettendo di pronunciarsi, in via preliminare e con decisione specifica, sull'opportunità di applicare nella fattispecie il regolamento del Consiglio 4 aprile 1962, n. 26, relativo alla applicazione di talune norme di concorrenza alla produzione ed agli scambi dei prodotti agricoli (GU 20 aprile 1962, pag. 933). L'art. 42 del trattato CEE stabilisce che le disposizioni relative alla disciplina della concorrenza possono applicarsi al commercio dei prodotti agricoli soltanto entro i limiti fissati dal

Consiglio, l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 26, adottato in applicazione dell'art. 42 di cui sopra, stabilisce che l'art. 85, n. 1, del trattato non si applica agli accordi indispensabili per il conseguimento degli obiettivi enunciati nell'art. 39 del trattato.

La Commissione ha applicato l'art. 85 senza consultare preliminarmente le ricorrenti nella loro qualità di «associazioni di imprese interessate», come stabilito dall'art. 2, n. 3, del regolamento n. 26, quindi è palesemente contravvenuta alle disposizioni del regolamento.

La *convenuta* assume che, se gli interessati sostengono che un accordo non sia vietato, la loro tutela giuridica non viene scalfita se l'accordo viene vagliato nell'ambito del procedimento ai sensi dell'art. 85. Nella fattispecie, comunque, le ricorrenti, pur avendone l'occasione, non sono intervenute nel dialogo con la Commissione allorché essa ha deciso di esaminare il problema sotto un aspetto più generale (art. 85).

Nella replica, le *ricorrenti* ribadiscono che l'applicazione dell'art. 2 del regolamento n. 26 non solo deve essere oggetto di una apposita decisione, ma specie se la decisione è negativa, è indispensabile notificarla agli interessati, onde consentire loro di impugnarla. Per quanto riguarda il procedimento amministrativo, le ricorrenti sostengono, poi, che nel 1971 il capo della direzione «intese e posizioni dominanti» aveva assicurato loro che la Commissione avrebbe concesso all'accordo l'esenzione prevista dall'art. 85 e che, pertanto, la questione relativa all'applicazione del regolamento n. 26 era ormai divenuta superflua.

Secondo la *convenuta,* una volta accertato che l'accordo violava l'art. 85, n. 1, non v'era alcun motivo per emanare una decisione ai sensi dell'art. 2 del regolamento n. 26 o, comunque, per prendere in considerazione tale norma. Le ricorrenti, pertanto, sono in errore quando affermano che la Commissione non si è pronunciata sull'opportunità di applicare l'art. 2 del regolamento n. 26

*b) Inosservanza della forma: seconda censura*

Le *ricorrenti* fanno carico alla Commissione di non averle consultate e di aver notificato la prima comunicazione di addebito non a loro direttamente, bensì alle singole imprese aderenti. Per di più, la decisione impugnata è diretta contro l'art. 9 dell'accordo, il quale, il 21 febbraio 1974, è stato modificato nel senso indicato dalla direzione generale «concorrenza», cioè mediante l'abolizione dell'obbligo di vendita all'incanto per la frutta che si trovi già in libera pratica nell'ambito della CEE.

La *convenuta* ribatte che la prima comunicazione degli addebiti è stata notificata alle due associazioni ricorrenti. Per quanto concerne poi l'art. 9, essa fa notare che la modifica di tale disposizione era già stata proposta dalle ricorrenti e discussa nell'ambito del procedimento amministrativo. Poiché, per di più, tale modifica non cambia sostanzialmente la situazione preesistente, è perfettamente logico che la decisione ne tenga conto.

Le *ricorrenti* replicano che, per quanto riguarda l'emendamento dell'art. 9, la Commissione, nel corso delle trattative, ha assunto un atteggiamento incostante, ponendo ripetutamente nuove condizioni circa l'art. 9 e rimangiandosi le promesse fatte in precedenza, il che ha impedito alle aziende di difendere razionalmente i loro interessi.

Secondo la *convenuta* invece, dalle date delle comunicazioni indirizzate alle ricorrenti si desume che queste ultime hanno avuto la possibilità di far valere le proprie ragioni senza alcuna limitazione di carattere temporale o di qualsiasi altra natura.

*c) Inosservanza della forma: terza censura*

Le *ricorrenti* assumono che la Commissione, che stabilisce i prezzi di riferimento in base ai prezzi registrati nelle aste pubbliche, contravviene ai principi di sana amministrazione e commette sviamen-

to di potere criticando le imprese che lo praticano e continuando a servirsi di un sistema che essa stessa definisce illegittimo.

Secondo la *convenuta,* il fatto che i prezzi praticati nelle vendite all'incanto costituiscano un elemento che concorre alla determinazione dei prezzi di riferimento non ha nulla a che vedere con l'illegittimità dell'accordo, dovuta alla concentrazione artificiosa dell'offerta e della domanda.

Le *ricorrenti* ribattono che tale concentrazione è la conseguenza dell'obbligo di smerciare attraverso il sistema delle vendite all'incanto. Peraltro, è proprio per effetto di tale concentrazione che quello di Rotterdam costituisce il mercato più rappresentativo della CEE per quanto riguarda gli agrumi freschi: i prezzi così ottenuti, infatti, si formano liberamente e senza manipolazione alcuna.

Secondo la *convenuta,* il fatto che tali prezzi si formino in circostanze incompatibili con l'art. 85 nulla toglie alla loro effettiva attendibilità. Anche se le cose stessero diversamente, ciò non comporterebbe alcun inconveniente o pregiudizio per l'intesa.

*d) Inosservanza della forma: quarta censura*

Le *ricorrenti* si richiamano alla lettera 21 dicembre 1972, con la quale il capo della direzione «intese e posizioni dominanti», preso atto delle modifiche dell'accordo, lo aveva dichiarato compatibile con l'art. 85, n. 3.

Ciononostante, la *convenuta,* con lettera 6 novembre 1973, dichiarava che non erano ancora disponibli tutti gli elementi necessari per poter emettere un giudizio definitivo sulla legittimità dell'accordo.

Le *ricorrenti* rimproverano pertanto alla Commissione di tenere un comportamento contraddittorio e contrario alle regole di una buona amministrazione.

La *convenuta* ribatte che il parere espresso da un dipendente non può impegnare formalmente l'amministrazione. Anzi, tale parere aveva carattere provvisorio, come si desume dal fatto che contemporaneamente veniva rivolto l'invito a notificare l'accordo: tale notifica, invero, rappresenta la prima tappa di un regolare procedimento amministrativo, nel corso del quale possono esprimere il loro parere tutti gli interessati, compresi coloro che hanno obiezioni da formulare nei confronti dell'intesa. Nonostante le modifiche apportate all'accordo dalle ricorrenti nei mesi di ottobre e dicembre 1971 ai grossisti interessati continuava a venir preclusa la possibilità di importare direttamente la frutta; su questo punto verte in sostanza il disaccordo con la convenuta: dopo la notifica della nuova versione, l'accordo avrebbe dovuto venir esaminato di conserva con le imprese che avevano denunciato l'accordo.

*e) Conclusione circa i vizi di forma*

Le *ricorrenti* sostengono che le irregolarità formali sopra elencate hanno impedito loro di impostare una linea di difesa organica ed efficace, quindi è d'uopo annullare la decisione impugnata.

Secondo la *Commissione,* poiché nessuna delle censure formulate dalle ricorrenti è fondata, il capo di domanda si svuota di contenuto.

*f) Violazione di norme sostanziali. Prima censura: impossibilità di applicare il regolamento n. 26*

Nella sua decisione, la *Commissione* sostiene quanto segue:

1. sebbene i prodotti cui l'accordo si riferisce siano contemplati dall'allegato II del trattato CEE, le disposizioni dell'art. 2 del regolamento n. 26 non possono essere applicate in quanto:
   — non si tratta di un accordo stipulato da «imprenditori agricoli, associazioni di imprenditori agricoli o associazioni di dette associazioni» di cui al n. 1 dell'articolo suddetto;
   — l'accordo non può considerarsi come parte integrante di una orga-

nizzazione nazionale di mercato, giacché nei Paesi Bassi non esiste alcuna organizzazione del genere;

— esso non può ritenersi «necessario per il conseguimento degli obiettivi enunciati nell'art. 39 del trattato», giacché le sue finalità divergono da quelle perseguite da tale norma;

2. in particolare, l'art. 39 mira ad incrementare la produttività dell'agricoltura nell'ambito della Comunità ed a garantire di riflesso un equo tenore di vita ai produttori agricoli, laddove l'accordo concerne unicamente le importazioni di frutta di produzione extracomunitaria;

3. in secondo luogo, la norma del trattato — n. 1, lettera c) — mira a «stabilizzare i mercati», cioè ad adeguare l'offerta alla domanda, allo scopo di garantire lo smercio della produzione comunitaria a prezzi remunerativi e il più possibile stabili; l'accordo, invece, ha lo scopo di far convergere la domanda olandese di frutta importata nella Comunità da paesi terzi sull'offerta dei soli importatori che partecipano alle vendite all'incanto di Rotterdam;

— un'altra finalità della politica agricola comune, inoltre, è la «sicurezza degli approvvigionamenti» — art. 39, n. 1, lettera d) —. In altre parole, è necessario far fronte alla domanda comunitaria — nei limiti del possibile — con risorse interne; l'accordo, al contrario, ha per effetto di impedire l'importazione da una parte degli eventuali concorrenti (i grossisti), e di obligare gli altri (i venditori operanti in altri Stati membri) ad acquistare alle aste di Rotterdam;

— per offrire ai consumatori un prodotto a prezzo ragionevole come prescritto dalla lettera e) — nell'ipotesi che tale finalità potesse venir perseguita facendo astrazione dalle altre finalità di cui all'art. 39

— si potrebbe stipulare un accordo solo se è indispensabile, cioè unicamente se grazie ad esso i consumatori ne traggono vantaggio. Non si può affermare nella fattispecie che si sia riusciti — grazie soltanto all'accordo — a calmierare i prezzi, giacché, aggiungendo un anello alla catena di distribuzione, non si sono certo ridotte le spese. Negando ai venditori stranieri l'accesso diretto al mercato olandese, l'accordo comporta un notevole aumento delle spese di distribuzione ed ostacola la rapida consegna dei prodotti freschi.

Le *ricorrenti* sostengono che l'equilibrio commerciale di cui all'art. 39 non si riferisce solo al pareggio tra domanda e offerta onde facilitare il collocamento dei prodotti comunitari, giacché le lettere c), d) e e) riguardano anche gli scambi con i paesi terzi. Del resto, qualsiasi grossista comunitario, o qualsiasi grossista olandese che voglia smerciare i prodotti acquistati all'esterno, può acquistare alle aste pubbliche.

Il Produktschap voor Groenten en Fruit, ente pubblico olandese, ha accertato che nel periodo 1955-1968 i prezzi ed i margini di utile hanno subito un aumento inferiore a quello del costo della vita. Il prof. P. B. Kreukniet, membro della commissione olandese per la concorrenza, ha sottolineato l'efficacia del sistema di vendite all'incanto.

Comunque, le importazioni dirette difficilmente potrebbero far scendere ulteriormente i prezzi, che — rispetto alla media degli altri paesi comunitari — sono già inferiori del 13 %.

La *convenuta* non condivide il punto di vista delle ricorrenti, secondo cui, in caso di conflitto fra gli obiettivi della politica agricola e quelli della politica concorrenziale, il regolamento n. 26 dà la prevalenza ai primi.

In realtà, gli artt. 85-90 possono trovare applicazione nel settore dell'agricoltura, eccezion fatta per le restrizioni della con-

correnza «necessaria per il conseguimento degli obiettivi enunciati nell'art. 39 del trattato».

Non è possibile sostenere che un accordo ha avuto effetti positivi prima di aver accertato l'esistenza di una politica agricola comune relativamente ad un determinato settore. Le censure formulate contro la decisione vertono solo sui presunti effetti positivi dell'accordo non già sul rapporto funzionale fra tale accordo e la realizzazione degli obiettivi dell'art. 39.

D'altra parte, i vantaggi naturalmente derivanti da una concentrazione volontaria dell'offerta e della domanda non possono essere attribuiti integralmente al sistema obbligatorio di vendite all'incanto. Anche se gli importatori di altri Stati membri ed i grossisti possono accedere al mercato di Rotterdam, ciò non toglie che il divieto delle importazioni dirette non è indispensabile ad una politica comune fondata sulla realizzazione degli obiettivi stabiliti dall'art. 39.

Le *ricorrenti* ribattono che le vendite all'incanto potrebbero essere organizzate, se necessario, in altre località dei Paesi Bassi. Comunque, il sistema obbligatorio delle vendite all'incanto non significa che ai grossisti sia vietato importare direttamente: infatti, la frutta proveniente da altri Stati membri, anche se di origine extracomunitaria, può essere venduta sul mercato olandese con sistemi diversi dall'asta.

Nel controricorso, la Commissione, nel delineare la sfera di applicazione del regolamento n. 26 si scosta notevolmente dalla tesi sostenuta nella decisione. Essa sostiene che l'accordo non contribuisce alla realizzazione degli obiettivi di cui all'art. 39 in quanto le sue finalità si scostano da quelle perseguite dalla normativa comunitaria — tutt'altro che esauriente — nel settore degli agrumi.

Al contrario, proprio nei settori in cui l'organizzazione del mercato è ancora carente è indispensabile che le imprese private si impegnino — stipulando accordi — a perseguire gli obiettivi comunitari.

Secondo la *convenuta,* il fatto che in tutti gli altri Stati membri il regime istituito dalle norme comunitarie nel settore degli agrumi, e mirante al perseguimento delle finalità sancite dal trattato, viene applicato senza inconvenienti e non esiste alcun obbligo di vendite all'asta, è la riprova che nulla vi è di illecito nel rifiuto di applicare all'accordo le disposizioni derogatorie dell'art. 2 del regolamento n. 26.

Nemmeno la constatazione di prezzi inferiori giustifica sic et simpliciter un'eventuale esenzione dal divieto. D'altronde la differenza del 13 % non è stata costante, ma si è verificata solo due volte nel corso del 1974.

Infine, nella sentenza 10 dicembre 1974, pronunziata nella causa 48-74, Charmasson (Racc. 1974, pag. 1383), la Corte ha dichiarato incompatibili con il trattato talune iniziative prese dagli Stati su scala nazionale dopo la scadenza del periodo di transizione per sopperire all'insussistenza di una politica comune nel settore in causa.

Deve pertanto ritenersi che tale incompatibilità sussista, a fortiori, nel caso di iniziative prese da privati, come nel caso specifico.

*g) Violazione di norme sostanziali. Seconda censura: nella fattispecie non si tratta di un «accordo tra imprese» ai sensi dell'art. 85, n. 1*

Secondo le *ricorrenti,* anche se l'art. 85 del trattato non dà alcuna definizione della nozione di «accordo fra imprese», dal contesto si può desumere che un siffatto accordo deve comportare un vincolo contrattuale diretto fra le imprese interessate. Al contrario, l'accordo in questione, secondo il parere espresso dal prof. W. L. Haardt, dell'università di Leida, ha nel diritto olandese la natura di un'intesa fra associazioni di imprese: esso potrebbe ricadere nella sfera di applicazione dell'art. 85 solo se vincolasse direttamente le imprese associate. Nel nostro caso, invece, solo le associazioni possono imporre obblighi alle affiliate, in esecuzione dell'accordo.

La *Commissione* fa notare che le imprese interessate nella fattispecie possono venir considerate sotto due aspetti: come membri corresponsabili dell'associazione e come partecipanti alle vendite all'asta. In particolare, i grossisti, agendo in questa ultima veste, si espongono alle sanzioni che essi stessi hanno decretato nella loro qualità di membri dell'associazione, e che disciplinano il loro comportamento nei confronti degli importatori. Nella fattispecie sussistono tutti gli elementi costitutivi di un accordo ai sensi dell'art. 85, n. 1, come li ha illustrati la Corte nella sentenza nella causa 23-67, Haecht (Racc. 1967, pag. 479).

Le *ricorrenti* ribattono che una convenzione fra privati costituisce un accordo solo quando tale carattere le è attribuito dal diritto interno. Il presente ricorso è stato promosso dalle associazioni interessate non già a nome dei propri aderenti, bensì a nome proprio. Alle vendite all'incanto possono partecipare tanto gli aderenti a dette associazioni quanto i terzi. Il richiamo alla sentenza della Corte sopra citata è infine inconferente.

La *Commissione* si richiama alla sentenza nella causa 67-63, secondo cui, l'art. 65 del trattato CECA si applica alle associazioni «nella misura in cui la loro attività ovvero quella delle imprese ad esse associate è diretta ad ottenere gli effetti ivi menzionati».

Essa rinvia inoltre all'art. 10 degli statuti rispettivi delle due associazioni ricorrenti, in forza del quale le imprese associate sono tenute ad osservare la normativa stabilita in conformità dei detti statuti, fra cui rientra naturalmente l'accordo in causa.

*b) Violazione di norme sostanziali. Terza censura: restrizione della concorrenza*

Nella sua decisione, la *Commissione* assume che:

1. l'art. 9, n. 1, dell'accordo ha per oggetto ed effetto di limitare la concorrenza all'interno del mercato comune.

   Tale norma impedisce ai grossisti di importare direttamente la frutta e li costringe ad approvvigionarsi praticamente sul mercato di Rotterdam. Sebbene il suddetto articolo non vieti loro di rifornirsi altrove — ad esempio alle vendite all'asta di Anversa e di Amburgo — tali mercati offrono scarse possibilità.

   I grossisti olandesi non possono vendere nei Paesi Bassi la frutta che essi stessi abbiano sdoganato in un altro Stato membro né possono acquistare frutta non ancora sdoganata nella Comunità. L'accordo limita inoltre la libertà di vendita, nell'ambito del mercato comune, per gli importatori residenti in altri paesi della Comunità: se alcuni prodotti provenienti da paesi terzi sono rimasti invenduti, il grossista olandese interessato al loro acquisto deve passare per il mercato di Rotterdam.

2. È dubbio che gli agrumi venduti a Rotterdam presentino, tenuto conto della loro provenienza, la stessa qualità o lo stesso grado di freschezza di quelli offerti sui grandi mercati di importazione della CEE. Gli agrumi spagnoli spediti per ferrovia in Olanda minacciano seriamente i prodotti di altri paesi che giungono via mare.

   Inoltre, taluni grossisti che possono comprare alle vendite all'asta, vi rinunciano talvolta per rifornirsi altrove, ove i prodotti costano evidentemente meno.

Le *ricorrenti* negano che l'accordo comporti una restrizione della concorrenza. Gli importatori che operano nell'ambito del sistema delle vendite all'incanto, effettuano i loro acquisti in Spagna molto prima dell'inizio della raccolta e prenotano il trasporto a tariffe più vantaggiose. È vero che alcuni grossisti importano direttamente dai Paesi Bassi, eludendo le aste. Tali importazioni, però, riguardano o eccedenze provenienti dalla Repubblica federale tedesca, svendute sul mercato olandese senza alcuna garanzia di qualità, oppure arance spagnole «di prima

scelta» acquistate in forza di contratti di esclusiva — come quelli conclusi dalle imprese che hanno sporto reclamo alla Commissione — e che pur essendo originari delle stesse zone da cui provengono gli altri agrumi importati nei Paesi Bassi, sono contrassegnati da un marchio di qualità: Porta, Zeepaardje, Arc de Triomphe, Pochola, Vic. Giner, Four Roses et Note. Salvo queste eccezioni, anche detti grossisti effettuano normalmente le loro importazioni tramite le vendite all'incanto, di cui sono clienti abituali.

I membri dell'associazione sono liberi di importare direttamente nei Paesi Bassi agrumi posti in vendita in un altro Stato membro e regolarmente sdoganati, se di origine extracomunitaria.

Se tali agrumi non sono stati sdoganati, essi possono importarli tramite le vendite all'incanto ed offrirli ad una clientela di circa 350 acquirenti potenziali.

I grossisti possono operare anche in qualità di importatori. Il fatto che gli importatori di altri Stati membri devono ricorrere alle vendite all'incanto per smerciare nei Paesi Bassi i prodotti importati ma non ancora sdoganati, non limita affatto la loro libertà: difatti, qualsiasi importatore residente nella CEE può collocare i propri prodotti tramite il suddetto sistema. Gli importatori comunitari che vogliono svendere le loro eccedenze in Olanda, non hanno migliori possibilità delle vendite alla asta, sempreché il prodotto superi l'esame qualitativo.

La *Commissione* pone l'accento sulle conseguenze concrete dell'accordo. In pratica, un grossista di Maastricht, vincolato dagli acquisti all'asta non potrebbe accordarsi con un importatore o grossista di Liegi o di Aquisgrana per far venire, via treno, un carico di arance spagnole fino a Maastricht; un grossista di Middleburg o di Groninga non avrebbe diritto a far venire direttamente una partita di tale frutta fino al porto più vicino; una nave diretta ad Anversa non potrebbe scaricare a Flessinghe un quantitativo di agrumi destinato ad un grossista locale.

In altre parole, gli importatori stranieri non possono trattare direttamente con i grossisti olandesi, ed a questi ultimi non è consentito svolgere liberamente ed immediatamente le funzioni di importatori, cioè di fungere da tramite esclusivo fra produttore e consumatore.

D'altra parte, il trasporto fino a Rotterdam, lo scarico, il deposito, le operazioni di vendita all'incanto e l'ulteriore spedizione della merce ai compratori residenti nelle località più disparate dei Paesi Bassi aumentano il prezzo della merce molto più sensibilmente del costo di una spedizione diretta fino a Maastricht, per esempio.

Sono pure incensurabili la svendita di eccedenze importate da altri paesi, e gli accordi di esclusiva stipulati con i produttori spagnoli.

La possibilità offerta ai grossisti di importare nei Paesi Bassi dei prodotti che operatori di altri Stati membri hanno, a loro volta importato nella Comunità, o di smerciare tramite le vendite all'incanto i prodotti importati direttamente, costituisce solo una parvenza di libertà.

Nel primo caso, si aggiunge un altro anello alla catena distributiva, con tutte le spese derivanti. Nel secondo caso, il grossista che importa della frutta sarebbe costretto, se intende smerciarla direttamente, a riacquistarla aggiudicandosi un'asta. In entrambi i casi, il sistema instaurato dall'accordo non offre ai grossisti possibilità pratiche di importare direttamente.

Gli importatori residenti in altri Stati membri, per esempio ad Anversa o a Brema, non possono trattare direttamente con i grossisti che operano rispettivamente nelle regioni meridionali, settentrionali o orientali dei Paesi Bassi, ma sono costretti a compiere il giro vizioso imposto dal sistema delle vendite all'incanto, oppure ad importare e sdoganare preventivamente la merce nel proprio paese.

Le *ricorrenti* ribattono quanto segue:

— Taluni grossisti effettuano direttamente le importazioni in posizione di

completa autonomia, in quanto dispongono di proprie fonti di approvvigionamento e di proprie reti di distribuzione nei Paesi Bassi; essi, pertanto, operano al di fuori del circuito delle vendite all'incanto.

— Il livello moderato dei prezzi è una conseguenza del sistema obbligatorio di vendite all'incanto, non già di altri fattori, che, peraltro, sono presenti anche negli altri paesi della Comunità.

— Considerando come una restrizione della concorrenza quella che è invece semplicemente una disciplina del fenomeno concorrenziale, la Commissione dimostra di essere incorsa in un errore nell'interpretazione dell'art. 85, n. 1.

Secondo la *Commissione,* il fatto che un gran numero di grossisti di importanza minore è costretto a rifornirsi tramite gli importatori costituisce una restrizione incompatibile con l'art. 85, n. 1.

*i) Violazione di norme sostanziali. Quarta censura: ostacoli al commercio fra gli Stati membri*

Nella decisione della *Commissione* si afferma quanto segue:

— Gli obblighi imposti ai grossisti dall' accordo e la restrizione alla libertà di vendita che ne risulta per gli importatori degli altri Stati membri possono pregiudicare gli scambi intracomunitari. L'accordo, infatti, vieta ai grossisti di smerciare sul mercato olandese la frutta già da loro importata in altri Stati membri o acquistata direttamente da importatori e da grossisti degli altri paesi della Comunità.

— Le restrizioni imposte alla libertà di approvvigionamento dei grossisti olandesi pregiudicano il libero giuoco della concorrenza in tale settore del mercato comune, indebolendo la capacità concorrenziale dei suddetti grossisti nei confronti degli importatori, e possono quindi incidere sugli scambi fra gli Stati membri ed impedire la realizzazione degli obiettivi di un mercato unico.

Secondo le *ricorrenti,* nel fatto che un accordo preveda una diversa disciplina per le importazioni a seconda che esse provengano direttamente da un paese terzo o da un altro Stato membro non può ravvisarsi una restrizione degli scambi intracomunitari. L'art. 85 fa una distinzione fra queste due categorie di importazioni; e se in taluni casi ben definiti gli autori del trattato avessero consentito che la disciplina comunitaria della concorrenza venisse applicata anche agli scambi con i paesi terzi, nessuna convenzione in materia sarebbe stata stipulata fra la CEE e la Spagna.

Il sistema istituito dall'accordo in causa non ostacola in alcun modo le importazioni di frutta; l'unica conseguenza dell'obbligo di vendere all'asta è che i grossisti olandesi che importano direttamente non godono più di un diritto di vendita esclusiva. La loro capacità concorrenziale nei confronti degli importatori non è in alcun modo pregiudicata, giacché essi possono offrire direttamente nelle vendite all'incanto i prodotti acquistati nei paesi terzi. Del pari, l'accordo non limita la loro potenzialità competitiva rispetto agli altri grossisti della Comunità: infatti i grossisti olandesi e quelli degli altri Stati membri sono soggetti in egual misura alla disciplina comunitaria.

La *convenuta* obietta che l'accordo costituisce un ostacolo, ad esempio, per gli importatori francesi di arance spagnole che vogliano rifornire direttamente i grossisti olandesi, e per i grossisti olandesi che desiderino effettuare direttamente le importazioni: esso, quindi, comporta in effetti per gli scambi intracomunitari pregiudizi indiretti ai sensi della sentenza 6 marzo 1974 nelle cause riunite 6 e 7-73, CSC e Istituto chemioterapico italiano contro Comissione delle CC.EE. (Racc. 1974 pag. 255, n. 32). D'altra parte, l'art. 85, n. 1, è stato applicato non per discriminare le importazioni effettuate dai paesi terzi da quelle effettuate dagli Stati

membri. Ogni riferimento alla struttura del trattato è del pari inconferente.

Al contrario, a norma degli artt. 9, n. 2, e 10 del trattato, il principio della libera circolazione delle merci si applica anche ai prodotti provenienti da paesi terzi e regolarmente importati nella Comunità.

Infine, il fatto di impedire ai grossisti — concorrenti potenziali — di importare direttamente ne riduce indiscutibilmente la competitività.

Le *ricorrenti* ribattono che l'importazione di un prodotto da un paese terzo non rientra nell'interscambio comunitario. In ogni caso, la frutta importata nella Comunità dai paesi terzi (vale a dire, messa in libera pratica, sdoganata) non sottostà inderogabilmente alla norma della vendita all'asta.

Il richiamo della Commissione alla sentenza nelle cause riunite 6 e 7-73 non è pertinente: in quell'occasione, infatti, la Corte ha affermato che l'eliminazione di un concorrente importante (uno dei tre produttori comunitari del settore interessato) paralizzandone le esportazioni verso i paesi terzi, modifica i rapporti di concorrenza all'interno del mercato comune e può quindi pregiudicare gli scambi fra gli Stati membri. La situazione nel presente caso è invece del tutto diversa: infatti, i grossisti e gli importatori degli altri Stati membri possono operare sul mercato olandese su un piano di parità; l'accordo, inoltre, non pone alcun ostacolo agli scambi commerciali fra i Paesi Bassi e gli altri Stati membri. D'altronde, il trattato sancisce il principio della libera circolazione delle merci nell'ambito del mercato comune, senza alcuna distinzione fra i prodotti di origine comunitaria e quelli importati dai paesi extracomunitari. Tuttavia, è chiaro che un prodotto che si trovi già materialmente sul territorio comunitario, ma che non sia stato ancora sdoganato, non può considerarsi in libera circolazione.

Secondo la *Commissione,* la circostanza che la frutta sdoganata non debba necessariamente essere venduta all'asta è irrilevante, in quanto, ai termini dell'accordo, lo sdoganamento non può essere effettuato dal grossista olandese che intenda vendere direttamente la frutta importata sul mercato olandese.

Il pregiudizio al commercio fra gli Stati membri va ravvisato nel fatto che l'accordo tende a falsare il normale svolgimento delle importazioni dirette, onde costringere gli operatori commerciali a rinunciarvi.

La Commissione, quindi, pone l'accento sulle limitazioni alle quali, sul mercato interno, deve sottostare l'importatore, mentre le ricorrenti insistono nel richiamarsi alla libertà di esportare dai Paesi Bassi la frutta acquistata all'asta, il che è tutt'altra cosa.

Il richiamo alle cause 6 e 7-73 è, infine, pienamente giustificato, giacché nella fattispecie la modifica dei rapporti di concorrenza che l'accordo tende ad operare nel mercato nazionale può pregiudicare il libero gioco dell'offerta sul mercato comunitario.

j) *Prima censura mossa in subordine: inderogabilità dell'obbligo di vendite all'incanto*

La *Commissione,* ha adottato la sua decisione in quanto:

1. Il sistema di vendite all'incanto può consentire, grazie all'accentramento dell'offerta e della domanda, una riduzione delle spese di trasporto e di distribuzione. Nel caso di specie, tali vantaggi si manifestano soltanto per gli agrumi importati via mare, mentre, nel caso degli agrumi di origine spagnola, essi sono praticamente annullati dagli inconvenienti connessi con la scarsa flessibilità di tale sistema di distribuzione. Invero, il fatto che le vendite siano limitate a determinati giorni della settimana e l'obbligo di disponibilità del prodotto per il prelevamento di campioni ritarda talvolta le consegne ai dettaglianti e può nuocere non solo alla freschezza, ma anche alle qualità della frutta.
2. L'accentramento è stato dettato da ragioni d'economia, giacché l'iniziativa

singola risulterebbe in ogni caso più onerosa. La riduzione del prezzo dovrebbe stimolare i grossisti olandesi ad acquistare all'asta. L'abolizione dell'obbligo stabilito dall'accordo consentirebbe ai grossisti non già di importare da paesi d'oltremare, ma di acquistare sul mercato spagnolo o sugli altri mercati comunitari se il prezzo è inferiore a quello praticato sul mercato di Rotterdam o, a parità di prezzo, se le consegne sono più rapide e garantiscono una maggior freschezza del prodotto.

3. Per tali motivi, l'obbligo stabilito dall'art. 9 dell'accordo non è indispensabile ai fini della funzionalità del sistema in causa.

Le *ricorrenti* obiettano che senza tale coercizione gli operatori economici difficilmente si accollerebbero il rischio di importare autonomamente e direttamente quantitativi di agrumi che garantiscano un regolare approvvigionamento del mercato olandese. Ciò inciderebbe negativamente sul livello dei prezzi. L'errore in judicando della Commissione si è risolto in una violazione dell'art. 85, n. 3.

La *Commissione* ribatte che il naturale richiamo del mercato di Rotterdam dovrebbe essere il motivo delle vendite all' asta, che però non è il caso di incentivare artificiosamente, in spregio dell'art. 85, n. 1.

Una maggiore autonomia degli operatori economici potrebbe al massimo ridurre i quantitativi di frutta venduti all'asta, senza porre in forse il sistema, ben radicato nella regione più popolosa dei Paesi Bassi e dotata di una eccellente rete di trasporti.

L'incremento artificioso del volume delle vendite impedisce qualsiasi «miglioramento della distribuzione dei prodotti», ai sensi dell'art. 85, n. 3.

Se si accettasse la tesi delle ricorrenti, basterebbe camuffare un'intesa sotto il manto delle vendite all'asta per andar esenti dal divieto ogniqualvolta — essendo impossibili gli accordi — si vedesse calare il volume delle vendite.

Del resto, già da diversi anni, agrumi ed altri beni di largo consumo sono venduti all'asta in tutta la Comunità, ma tale asta non ha mai costituito le Forche Caudine degli operatori.

Eliminato il vincolo, le vendite all'asta dei prodotti importati diverrebbero un sistema normale, il che dimostra l'esattezza delle analisi e delle conclusioni della convenuta.

L'obbligo sancito dall'accordo, quindi, è ben lungi dal costituire la chiave di volta del sistema di vendite all'incanto, la cui ragion d'essere risiede invece nell'accentramento spontaneo della domanda e dell'offerta di arance spagnole sul mercato di Rotterdam, che costituisce lo sbocco naturale per tali prodotti.

Secondo le *ricorrenti,* invece, il mercato di Rotterdam non costituisce affatto uno sbocco naturale per gli agrumi. Non esistono mercati geograficamente strategici ed idonei ad accentrare automaticamente la domanda. Se l'obbligo di acquistare all'asta fosse abolito, a vantaggio delle importazioni dirette, i prezzi sarebbero meno contenuti. Le aste di Rotterdam sarebbero in pericolo. In effetti, taluni paesi, come la Repubblica sudafricana ed Israele, hanno monopolizzato l'esportazione di agrumi affidandola ad enti ad hoc («boards») che hanno rapporti sempre più stretti con il mercato di Rotterdam e seguono l'andamento della presente controversia. Essi forniscono anche il 30 % dei prodotti venduti all'asta.

In ogni caso, solo un esame approfondito degli elementi specifici consentirebbe di accertare se gli inconvenienti constatati non controbilanciano adeguatamente una diminuzione del 13 % rispetto alla media comunitaria, la possibilità di disporre di una vasta gamma di prodotti e la regolarità d'approvvigionamento. Questo atteggiamento della Commissione non solo costituisce una erronea interpretazione del vincolo posto dall'art. 85, ma impedisce alla Corte di stabilire se a buona ragione la Commissione si è rifiutata di applicare l'art. 85, n. 3.

La *Commissione* assume che una diminuzione dei quantitativi venduti all'asta non si ripercuoterebbe sui consumatori. Anche se alcuni importatori dovessero preferire un sistema diverso di vendita, tale rischio non giustifica la coercitività del sistema di aste. Anzi ciò prova che gli importatori intendono seguire tale politica finché a farne le spese sono i grossisti.

Nemmeno le considerazioni svolte dalle ricorrenti a proposito della monopolizzazione delle esportazioni in alcuni Stati (i boards) giustificano l'inderogabilità delle aste.

Infatti, prescindendo dal fatto che tali uffici si limitano sovente a servirsi degli importatori come commissionari, è difficile affermare che alcuni grossisti-importatori possano praticare sistematicamente prezzi e condizioni più vantaggiosi di quelli offerti dai grandi importatori che dominano il mercato.

Tale politica sarebbe controproducente, poiché i pochi grossisti potrebbero acquistare all'asta a prezzi inferiori, quindi ogni timore delle ricorrenti sarebbe fugato.

Se, invece, i prezzi praticati all'asta fossero così alti che anche i grossisti importatori traessero maggiori utili acquistando a prezzi superiori, ciò verrebbe a confermare la tesi della Commissione secondo cui, specie nelle regioni di frontiera, il sistema delle vendite all'incanto risulta svantaggioso.

k) *Seconda censura fatta valere in subordine: il mercato olandese costituisce una parte essenziale del mercato comune*

Le *ricorrenti* ribadiscono l'importanza delle aste di Rotterdam, nelle quali gli importatori devono spuntarla con la qualità del prodotto e i grossisti devono giocare con i prezzi.

I venditori degli altri Stati membri possono accedere liberamente al mercato di Rotterdam senza esser costretti a vincolarsi con contratti a lunga scadenza. Essi, anzi, sono liberi di operare al di fuori di tale sistema, ove lo ritengano più vantaggioso. Nessun ostacolo, inoltre, è frapposto alle importazioni di prodotti di origine comunitaria. Di conseguenza, l'obbligo sancito dall'accordo non comporta alcuna limitazione della concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti in questione.

Secondo la *Commissione,* il fatto che ai grossisti siano aperte le vendite all'asta non giustifica il fatto che siano loro chiuse le zone di frontiera, in cui vendono di preferenza gli importatori degli altri Stati membri.

*l) Sulla motivazione della decisione*

Secondo le *ricorrenti,* la motivazione della decisione impugnata è fondata su dati di fatto imprecisi e conclusioni errate.

La *convenuta,* ribatte che, una volta confutate le censure mosse sul merito della decisione, la legittimità della motivazione è incontestata.

*m) Intervento dell'associazione «Fruitunie»*

Secondo l'*interveniente,* gli acquisti di eccedenze svendute e le importazioni di arance di prima scelta non costituiscono le sole operazioni vantaggiose in Olanda al di fuori del circuito delle vendite all'asta.

D'altronde gli importatori che partecipano a tali vendite occupano già «de facto» una posizione dominante, ciò che favorisce degli abusi che mal si conciliano con il quadro idilliaco del sistema dipinto dalle ricorrenti: in pratica, i grossisti sono costretti a soggiacere alle condizioni imposte dagli importatori.

Per quanto riguarda i prezzi, sia quelli delle varietà pregiate, sia quelli della merce di qualità inferiore sono tenuti artificiosamente alti.

I frutti offerti all'asta non sono offerti in contenitori che consentano di realizzare importanti economie sui costi.

Inoltre, se un grossista di Maastricht deve acquistare all'asta frutta di origine

spagnola, deve sobbarcarsi inutili spese di trasporto ed attendere la consegna della merce molto più del necessario. Poiché l'accordo vincola i soli grossisti olandesi e non quelli degli altri Stati, l'obbligo sancito dall'art. 9 pone i commercianti olandesi in stato di inferiorità.

Infine, il requisito dello sdoganamento ha l'unico scopo di ostacolare i grossisti che vogliono effettuare autonomamente le importazioni ed impedisce loro di collaborare con altri grossisti e con i vettori residenti nei paesi terzi.

Secondo le *ricorrenti,* gli argomenti esposti dall'interveniente sono del tutto estranei all'oggetto del presente ricorso. È dinanzi alla commissione incaricata di vigilare sul rispetto dell'accordo o al ministro dell'economia che essa avrebbe dovuto esporre le sue dimostranze.

Le arance importate dalle imprese associate alla «Fruitunie» sono identiche, per qualità e prezzo, a quelle smerciate tramite le vendite all'incanto. Tale associazione, quindi, non è in grado di offrire al consumatore olandese una maggiore varietà di prodotti. Per quanto riguarda le accuse di discriminazione e di restrizione della concorrenza, va sottolineato che i grossisti stranieri sono vincolati all'osservanza dell'accordo allo stesso modo di quelli olandesi.

L'obbligo dello sdoganamento non costituisce, infine, alcun ostacolo, giacché per essere ammesse alla libera circolazione sul territorio comunitario le merci devono, prima o poi, essere sdoganate.

Nell'udienza del 12 marzo 1975, le ricorrenti, rappresentate dall'avv. B. H. ter Kuile, del foro dell'Aia, la Commissione, rappresentata dal suo agente B. Van der Esch, e l'interveniente, rappresentata dall'avv. R. A. de Jonge, del foro di Utrecht, hanno svolto osservazioni orali.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nella udienza del 22 aprile 1975.

## In diritto

1 Con istanza depositata in cancelleria il 23 settembre 1974, la Nederlandse Vereniging voor Fruit en Groentenimporthandel e la Nederlandse Bond van Grossiers in Zuidvruchten en ander geimporteerd Fruit «Frubo» hanno chiesto l'annullamento della decisione della Commissione 25 luglio 1974, con cui si fa loro carico di aver violato l'art. 85, n. 1, del trattato CEE.

2 Nel 1952, le ricorrenti stipulavano un accordo — al quale hanno successivamente apportato delle modifiche marginali — relativo all'organizzazione di aste pubbliche per la vendita di agrumi freschi provenienti da paesi terzi, nonché di mele e pere di origine extraeuropea importati nei Paesi Bassi. L'8 febbraio 1968, un grossista olandese presentava alla Commissione un reclamo avverso tale accordo ai sensi dell'art. 3, n. 2, lettera b), del regolamento n. 17, relativo all'applicazione degli artt. 85 e 86 del trattato CEE.

3/4 L'art. 9 dell'accordo, su cui verte la presente controversia, obbliga i grossisti ad acquistare i prodotti in causa attraverso un sistema di aste pubbliche, e

consente loro di rifornirsi presso i grossisti-importatori residenti in un altro Stato membro solo se questi ultimi siano in possesso effettivo della merce ed abbiano espletato le formalità doganali di importazione. Nell'ultimo progetto di modifica, trasmesso alla Commissione il 24 giugno 1974, lo scarico della merce non costituiva più uno dei requisiti indispensabili per il «possesso».

Nonostante la possibilità di deroghe e la modifica di cui sopra, la decisione impugnata dichiarava che la clausola litigiosa viola l'art. 85.

## Inosservanza della forma: prima censura

5 Le ricorrenti assumono che la convenuta, omettendo di pronunciarsi sull' opportunità di applicare il regolamento del Consiglio 4 aprile 1962, n. 26, relativo all'applicazione di talune norme di concorrenza alla produzione ed agli scambi dei prodotti agricoli, ha violato le forme sostanziali, prescritte dal regolamento stesso.

6 Secondo la convenuta, se le disposizioni dell'art. 85 vengono applicate nel settore dei prodotti agricoli secondo la procedura prevista dal regolamento n. 17, e se dichiara che l'accordo non può fruire dell'esenzione prevista dal regolamento n. 26, non è ravvisabile una lesione di diritti delle ricorrenti.

7 In applicazione dell'art. 42 del trattato CEE, l'art. 1 del regolamento n. 26 dispone che la produzione ed il commercio dei prodotti agricoli soggiacciono alla disciplina dell'art. 85.

8/10 Tuttavia, l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 26 sancisce che «l'art. 85, n. 1, del trattato non si applica agli accordi, decisioni e pratiche di cui all'articolo precedente che costituiscono parte integrante di una organizzazione nazionale di mercato o che sono necessari per il conseguimento degli obiettivi enunciati nell'art. 39 del trattato».

Ai sensi del n. 2 dello stesso articolo, «previa consultazione degli Stati membri e udite le imprese o associazioni di imprese interessate, o ogni altra persona fisica o giuridica che essa reputi necessario interpellare, la Commissione, fatto salvo il controllo della Corte di giustizia, è sola competente per accertare, mediante decisione da pubblicarsi, per quali accordi, decisioni, e pratiche ricorrano le condizioni previste al paragrafo 1».

Il n. 3 dell'art. 2, infine, recita: «La Commissione procede a tale accertamento d'ufficio o su richiesta di un'autorità competente di uno Stato membro oppure di un'impresa o associazione di imprese interessate».

11 Pretendere che la Commissione consulti gli Stati membri anche nel caso in cui per essa sia patente che il caso sottoposto al suo esame non rientra tra le ipotesi derogatorie previste dal regolamento n. 26, non solo costituisce un inutile irrigidimento formalistico, ma implica pure un pesante rallentamento dell' attività amministrativa anche nelle pratiche più semplici.

Inosservanza della forma: seconda censura

12 Le ricorrenti fanno osservare che la prima comunicazione degli addebiti del 12 novembre 1969 non è stata notificata a loro direttamente, bensì alle singole imprese aderenti. Dopo una seconda notifica di addebiti del 19 novembre 1973, la Commissione ha proseguito il procedimento nei confronti dell'art. 9 dell'accordo nonostante la modifica apportata il 21 febbraio 1974.

13/14 Le ricorrenti non possono verosimilmente sostenere di non essere state informate dalle imprese aderenti, giacché gli addebiti della Commissione vertevano sull'accordo stipulato fra le due associazioni in causa e la modifica del 21 febbraio 1974, data la sua portata, rendeva superflue nuove contestazioni formali.

Inosservanza della forma: terza censura

15/16 Le ricorrenti osservano che, sin dal 1961, la Commissione ha stabilito i prezzi di riferimento per i prodotti ortofrutticoli anche grazie alle quotazioni registrate nelle aste pubbliche olandesi; gli attuali addebiti sono quindi incompatibili con i principi di sana amministrazione e costituiscono sviamento di potere.

17 I prezzi registrati nelle aste pubbliche di Rotterdam potevano costituire utili indici per la Commissione che doveva determinare le direttive della politica

agricola comune, però lo sfruttamento statistico dei dati non può venir confuso con l'approvazione implicita del sistema di aste.

## Inosservanza della forma: quarta censura

18 Le ricorrenti fanno carico alla Commissione di aver assunto un atteggiamento non conforme alle assicurazioni fornite nella lettera 21 dicembre 1971 dal direttore della direzione «intese e posizioni dominanti», quanto alla compatibilità di una versione emendata dell'accordo con le condizioni poste dall'art. 85, n. 3.

19 In tale lettera, il direttore generale della concorrenza, dopo aver esaminato un progetto di modifica dell'accordo, per il quale le ricorrenti avevano dato il loro assenso, dichiarava di non ravvisare più alcuna incompatibilità con le condizioni poste per l'esecuzione dell'art. 85, n. 3, pur se continuavano a sussistere alcune restrizioni della concorrenza.

20 Dato il tenore cauto del parere personale del direttore, era impossibile interpretarlo come impegno formale della Commissione, specie poi dal momento che il direttore non era competente ad assumere siffatti impegni.

21 Le censure relative alle asserite irregolarità formali vanno pertanto disattese.

## Violazione di norme sostanziali: prima censura

22/24 Secondo le ricorrenti, il rifiuto di autorizzare l'accordo a norma dell'art. 2 del regolamento n. 26, in quanto tale accordo non è necessario al perseguimento degli obiettivi sanciti dall'art. 39, viola tanto il suddetto art. 2, quanto gli artt. 39, 40 e 85 del trattato.

Le ricorrenti sostengono che la «stabilizzazione dei mercati», di cui all'art. 39, non presuppone solo l'adeguamento dell'offerta alla domanda onde assicurare anzitutto sbocchi ai prodotti della Comunità. Le disposizioni sub c), d) ed e)

della norma suddetta disciplinano anche il collocamento dei prodotti extracomunitari importati.

L'accordo presenta in effetti il vantaggio di accentrare il mercato dei prodotti ortofrutticoli di origine extracomunitaria sulla piazza di Rotterdam, il che implica stabilità del mercato, regolarità di rifornimenti e prezzi equi al consumo.

25/27 Dell'esenzione prevista dall'art. 2, n. 1, del regolamento n. 26 possono fruire esclusivamente gli accordi «necessari per il conseguimento degli obiettivi enunciati nell'art. 39 del trattato».

Le ricorrenti non hanno dimostrato che l'accordo, che concerne prodotti provenienti da paesi terzi, sia indispensabile per «incrementare la produttività dell'agricoltura» o per «assicurare ... un tenore di vita equo alla popolazione agricola», cioè sia stato stipulato per perseguire le due finalità principali della politica agricola comune.

Pertanto, il rifiuto della Commissione di applicare l'art. 2 del regolamento n. 26 risulta giustificato.

Violazione di norme sostanziali: seconda censura

28/29 Le ricorrenti negano che l'accordo tra esse stipulato possa configurarsi, com'è dichiarato nella decisone, come un «accordo fra imprese» ai sensi dell'art. 85, n. 1. A loro avviso, un accordo fra associazioni potrebbe definirsi in tal modo solo se vincolasse direttamente i singoli aderenti; nel nostro caso invece le singole imprese rispondono del loro comportamento solo nei confronti dell'associazione.

30/31 L'art. 85, n. 1, si applica alle associazioni solo nell'ipotesi in cui la loro attività o quella delle imprese affiliate produca gli effetti vietati da tale norma.

Ogni diversa interpretazione disconoscerebbe all'art. 85, n. 1, la sua effettiva portata.

32 Le ricorrenti, pertanto, nella loro qualità di associazioni di imprese, sono soggette alla disciplina dell'art. 85.

Violazione di norme sostanziali: terza e quarta censura

33/35 Le ricorrenti contestano l'affermazione secondo cui l'art. 9 dell'accordo ha per oggetto e per effetto di restringere la concorrenza all'interno del mercato comune e di pregiudicare gli scambi intracomunitari.

Esse sostengono che i grossisti membri dell'associazione possono importare direttamente nei Paesi Bassi, senza passare attraverso le aste pubbliche, agrumi di origine extracomunitaria importati e sdoganati in un altro Stato membro.

Per di più, le aste pubbliche di Rotterdam sarebbero accessibili anche agli importatori stabiliti in altri paesi della Comunità.

36 Sia la convenuta, sia l'interveniente — l'associazione «Fruitunie», che raggruppa dei grossisti i quali hanno presentato un reclamo ai sensi dell'art. 3, n. 2, lettera b), del regolamento n. 17 — hanno citato vari esempi onde dimostrare che ai grossisti olandesi non è consentito importare direttamente, e che gli importatori residenti in altri paesi della Comunità non possono vendere direttamente prodotti ortofrutticoli ai grossisti olandesi aderenti all'accordo eludendo il sistema delle aste pubbliche. Tale limitazione pregiudica in particolar modo i grossisti olandesi che operano nelle regioni di confine.

37 L'accordo vieta a qualsiasi grossista olandese che partecipi alle aste pubbliche di acquistare agrumi che non siano già stati importati e sdoganati in un altro Stato membro.

38/39 Tale clausola, che impedisce agli associati di importare direttamente nei Paesi Bassi, può falsare il corso naturale delle correnti commerciali e pregiudicare in tal modo gli scambi intracomunitari.

Pertanto, tutte le censure attinenti al merito vanno disattese.

Prima censura mossa in subordine

40/41 Secondo le ricorrenti, la decisione impugnata viola l'art. 85, n. 3, in quanto nega che le aste pubbliche siano indispensabili per garantire i vantaggi che l'accordo si ripropone, cioè diminuzione delle spese di trasporto e riduzione dei prezzi all'importazione, mentre invece è vero il contrario.

42/43 Le ricorrenti sono riuscite a dimostrare che l'art. 9 dell'accordo costituisce una garanzia supplementare per il conseguimento di detti vantaggi, ma non ne rappresenta la conditio sine qua non.

Di conseguenza, tenuto conto del potere discrezionale della Commissione in materia, il difetto di motivazione non risulta provato.

Seconda censura fatta valere in subordine

44/45 Secondo le ricorrenti, la decisione viola l'art. 85, n. 3, in quanto dichiara — a torto — che l'accordo può servire ad eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti in causa.

A loro avviso, poiché l'obbligo di acquistare alle aste pubbliche imposto dall' accordo non ostacola la concorrenza diretta sul mercato olandese, deve escludersi che l'accordo comporti delle restrizioni per una parte sostanziale dell' offerta dei prodotti in causa.

46 Poiché tale mezzo ricalca in sostanza la terza e la quarta censura attinenti al merito — già respinte — un ulteriore esame della questione appare superfluo.

Sulle spese

47/48 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Le ricorrenti sono rimaste soccombenti, perciò le spese vanno poste a loro carico.

Per questi motivi,

LA CORTE,

dichiara e statuisce:

**1° Il ricorso è respinto.**

**2° Le ricorrenti sopporteranno la totalità delle spese.**

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Monaco
Pescatore Kutscher Sørensen O'Keeffe

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 13 maggio 1975.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt

## CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 22 APRILE 1975 [1]

*Signor Presidente,*
*Signori Giudici,*

Da diversi anni, la frutta importata nei Paesi Bassi — per la maggior parte agrumi — viene smerciata mediante aste pubbliche che si tengono a Rotterdam. Circa il 75 % degli agrumi importati passano attraverso tale canale distributivo. Nove importatori olandesi vendono regolarmente tramite le aste, mentre circa 350 grossisti vi partecipano come acquirenti.

Dal 1952, le suddette aste sono disciplinate da un accordo, stipulato in quell'anno dalle due associazioni che hanno promosso il presente ricorso, le quali raggruppano rispettivamente importatori e grossisti. Tale accordo è stato modificato più volte.

Con decisione 25 luglio 1974, la Commissione ha dichiarato che l'accordo contiene una clausola restrittiva incompatibile con l'art. 85 del trattato CEE. Il ricorso proposto dalle associazioni interessate contro tale decisione poggia su

1 — Traduzione dall'inglese.