

HOTĂRÂREA CURȚII
din 28 martie 1985*

Comisia Comunităților Europene
împotriva
Republicii Italiene

„Grupuri de producători agricoli”

Cauza 272/83

În cauza 272/83,

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de consilierul său juridic, domnul Gianluigi Campogrande, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul domnului Manfred Beschel, clădirea Jean Monnet, Kirchberg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Italiene, reprezentată de către domnul Arnaldo Squillante, șeful Serviciului de contencios diplomatic, în calitate de agent, asistat de domnul Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, cu domiciliul ales în Luxemburg, la sediul Ambasadei Italiei,

pârâtă,

având ca obiect constatarea faptului că Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi incumbă în temeiul Tratatului CEE, prin punerea în aplicare incorectă a Regulamentului nr. 1360/78 al Consiliului din 19 iunie 1978 privind grupurile de producători și uniunile acestora (JO L 166, p. 1),

CURTEA,

compusă din domnii Mackenzie Stuart, președinte, G. Bosco și O. Due, președinți de cameră, P. Pescatore, T. Koopmans, K. Bahlmann și R. Joliet, judecători,

avocat general: domnul C. O. Lenz,
grefier: domnul P. Heim

pronunță prezenta

* Limba de procedură: italiana.

HOTĂRÂRE

1 Prin cererea depusă la grefa Curții la 14 decembrie 1983, Comisia Comunităților Europene a introdus, în temeiul articolului 169 din Tratatul CEE, o acțiune pentru constatarea faptului că Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi incumbă în temeiul Tratatului CEE, prin punerea în aplicare incorectă a Regulamentului nr. 1360/78 al Consiliului din 19 iunie 1978 privind grupurile de producători și uniunile acestora (JO L 166, p. 1).

2 Regulamentul nr. 1360/78 instituie în anumite regiuni ale Comunității, printre care și întregul teritoriu italian, un regim de încurajare pentru formarea grupurilor de producători agricoli, regim care are ca scop atât stimularea unei concentrări a ofertei anumitor produse agricole, cât și o adaptare a producției acestora la cerințele pieței. În conformitate cu articolele 4, 7 și 10 din regulament, este de competența statelor membre în cauză să recunoască grupurile de producători care îndeplinesc condițiile enumerate în regulamentul menționat, să controleze dacă aceste condiții sunt îndeplinite și, în cele din urmă, să acorde grupurilor recunoscute ajutoare pentru a încuraja constituirea acestora și pentru a facilita funcționarea lor administrativă. Aceste ajutoare sunt suportate de Fondul European de Orientare și Garantare Agricolă (FEOGA), secțiunea „Orientare”.

3 Legea italiană nr. 674 din 20 octombrie 1978 care conține dispoziții referitoare la grupurile de producători agricoli (GURI nr. 311, p. 8011), are ca obiect adaptarea legislației italiene la reglementarea comunitară citată anterior. Cu toate acestea, având în vedere sistemul constituțional al Republicii Italiene, care atribuie celor nouăsprezece regiuni, precum și celor două provincii autonome Trento și Bolzano, importante competențe în domeniul agricol, este de competența acestor regiuni și a celor două provincii autonome, în conformitate cu articolul 2 primul paragraf din Legea nr. 674, să adopte măsurile necesare, în special în ceea ce privește modalitățile de recunoaștere a grupurilor de producători; aceste măsuri trebuie să țină seama de dispozițiile Regulamentului nr. 1360/78 și de cele ale Legii nr. 674. Articolul 2 al doilea paragraf din Legea nr. 674 stipulează că statutele grupurilor de producători trebuie să prevadă, printre altele, în scopul funcționării acestora și a respectării dispozițiilor regulamentului comunitar, anumite norme, mai mult sau mai puțin detaliate, inserate la punctele 1-10 ale articolului 2 al doilea paragraf.

4 Comisia acuză Republica Italiană că nu și-a îndeplinit obligațiile care îi incumbă:

- prin prevederea, în Legea nr. 674 și în legislația regională de punere în aplicare, a condițiilor de acordare și de retragere a recunoașterii grupurilor de producători, altele decât cele prevăzute de Regulamentul nr. 1360/78;
- prin menținerea, în legislația regională de aplicare, a dispozițiilor privind domeniile aflate sub competența exclusivă a Comunității, precum și a dispozițiilor care constituie o repetare a normelor comunitare;

- prin omiterea adoptării, într-o parte a teritoriului său, a legislației complementare necesare pentru punerea în aplicare a Regulamentului nr. 1360/78.

5 Este necesar să se examineze, în mod succesiv, aceste trei motive diferite.

a) Condițiile de acordare și de retragere a recunoașterii grupurilor de producători

6 În ceea ce privește acordarea recunoașterii grupurilor de producători, Comisia susține că legislația italiană impune alte condiții decât cele prevăzute de reglementarea comunitară din două puncte de vedere. În primul rând, Legea nr. 674 obligă, la articolul 2 al doilea paragraf punctul (4), grupurile recunoscute să exercite activități comerciale în calitate de reprezentanți ai membrilor acestora, în timp ce Regulamentul nr. 1360/78 le acordă grupurilor libertatea de a interveni ele însele pe piață sau de a o face în numele și pe seama membrilor lor. În al doilea rând, aceeași lege le impune grupurilor, la articolul 2 al doilea paragraf punctul (8), să încurajeze crearea de cooperative în vederea gestionării instalațiilor colective de depozitare, de manipulare, de prelucrare și de comercializare a produselor, condiție care nu este prevăzută de Regulamentul nr. 1360/78.

7 Cu privire la primul punct, Comisia amintește că, în temeiul articolului 2 al doilea paragraf din legea italiană, statutele grupurilor de producători „trebuie să prevadă”, printre altele:

„4) că grupul adoptă norme în vederea funcționării sale, stabilește programe de producție și de comercializare și încheie convenții și contracte, inclusiv interprofesionale, în numele propriilor săi membri, pentru cesiunea, retragerea, depozitarea și introducerea pe piață a produselor”.

8 Comisia deduce din această dispoziție că grupurile de producători nu pot să se organizeze, în temeiul legislației italiene, astfel încât să acționeze pentru introducerea pe piață a produselor, în numele membrilor acestora, ci pe seama grupului sau chiar în numele și pe seama grupului. Articolul 6 din Regulamentul nr. 1360/78 prevede totuși în mod clar că statutele grupurilor de producători trebuie să prevadă obligația pentru membrii acestora

„- fie de a introduce pe piață întreaga producție destinată comercializării ... în conformitate cu normele privind acordarea de contribuții și introducerea pe piață stabilite și controlate ... de grup ...,

- fie de a proceda la introducerea pe piață a întregii producții destinate comercializării ... de grupul ..., fie în numele lor și pe seama lor, fie pe seama lor însă în numele grupului ..., fie în numele și pe seama grupului ...”.

Dreptul comunitar le permite astfel grupurilor de producători să exercite activități normative sau comerciale și le oferă grupurilor, în ceea ce privește activitățile comerciale, posibilitatea de alegere, pe care legea italiană nu le-o oferă.

9 Guvernul italian atrage atenția asupra faptului că Legea nr. 674 este o lege-cadru, care nu se adresează ea însăși grupurilor de producători, însă care obligă regiunile competente în materie să stabilească norme de recunoaștere, care le oferă grupurilor de producători posibilitatea de a alege exercitarea de activități normative (adoptarea de norme și programe) sau comerciale (încheierea de contracte). În ceea ce privește activitățile comerciale, nu era necesar să se prevadă că grupul poate acționa el însuși pe piață, o asemenea competență fiind presupusă de obiectivul grupului, care este concentrarea ofertei. De asemenea, întrucât Regulamentul nr. 1360/78 prevedea posibilitatea grupurilor de a acționa în numele și pe seama membrilor lor, legiuitorul italian a considerat că era oportun ca statutele să determine actele datorită cărora grupul putea să acționeze, în cazul în care dorea acest lucru, în mod indirect, mai precis, în calitate de reprezentant al membrilor săi.

10 Este necesar să se observe, în primul rând, că, în conformitate cu articolul 2 al doilea paragraf punctul (4) din Legea nr. 674, recunoașterea unui grup poate fi refuzată, în cazul în care acesta nu precizează în statutul său forma de activitate prevăzută de această dispoziție, ci se hotărăște pentru una dintre celelalte forme de activitate prevăzute de articolul 6 din Regulamentul nr. 1360/78. Într-o asemenea situație, grupul ar avea totuși dreptul să fie recunoscut, în conformitate cu reglementarea comunitară.

11 Argumentul guvernului italian conform căruia Legea nr. 674 nu obligă grupurile de producători să exercite o activitate comercială în calitate de reprezentanți ai membrilor lor, ci se limitează la a aminti autorităților regionale să nu neglijeze această formă de activitate nu poate fi acceptat. Rezultă, într-adevăr, dintr-un anumit număr de legi regionale că acestea obligă grupurile să introducă în statutele lor o clauză care le permite să își reprezinte membrii în cazul cesiunii, retragerii, introducerii pe piață și depozitării produselor, fără a menționa totuși posibilitatea acordată de Regulamentul nr. 1360/78, ca grupurile să acționeze în această privință în nume și cont propriu. De exemplu, legea regională din regiunea Lombardia (Buletinul Oficial al Regiunii nr. 47 din 20 noiembrie 1980) repetă, la articolul 3, cerințele prevăzute de Legea nr. 674, iar legea regională din Sicilia (Buletinul Oficial al Regiunii nr. 23 din 9 mai 1981) se limitează, la articolele 2 și 3, doar la o trimitere la aceasta. O asemenea trimitere se regăsește, de asemenea, în legile regiunii Emilia-Romagna (Buletinul Oficial al Regiunii nr. 15 din 5 septembrie 1981) la articolul 3 și ale regiunii Campania (Buletinul Oficial al Regiunii nr. 36 din 2 iunie 1982) la articolul 4.

12 Prin urmare, efectul coroborat al legislației naționale și al legilor regionale privează, pe o parte importantă a teritoriului italian, grupurile de producători de libertatea de a alege o formă de activitate pe care le-o permite reglementarea comunitară.

13 Al doilea argument al Comisiei în această privință se referă la articolul 2 punctul (8) din Legea nr. 674. În conformitate cu această dispoziție, statutele grupurilor de producători trebuie să prevadă „că se încurajează constituirea de întreprinderi cooperative sau a altor forme de asociere în vederea realizării și gestionării instalațiilor colective de depozitare, de manipulare, de prelucrare și de comercializare a produselor”. Comisia susține că o asemenea dispoziție nu se regăsește în Regulamentul nr. 1360/78 și că, prin

urmare, legislația italiană forțează grupurile să desfășoare forme de activitate pentru care nu există nicio prevedere în dreptul comunitar.

14 Guvernul italian amintește că obiectivul instituirii grupurilor de producători constă în adaptarea producției și a ofertei la cerințele pieței prin forme de acțiune comune. În agricultura italiană, cooperarea reprezintă primul stadiu de asociere pentru favorizarea micșorării circuitelor comerciale prin concentrarea ofertei și utilizarea comună a instalațiilor de prelucrare. Departe de a perturba funcționarea grupurilor, formarea de cooperative acționează în același sens și poate astfel atenua deficiențele structurale pe care regulamentul comunitar își propune să le remedieze în mod treptat.

15 Curtea consideră că acest argument al guvernului italian trebuie să fie admis. Dispoziția contestată nu presupune, astfel cum pretinde Comisia, o obligație de a promova constituirea numai a întreprinderilor cooperative; aceasta le lasă grupurilor posibilitatea de a alege încurajarea constituirii fie a unor astfel de întreprinderi, fie a altor „forme de asociere” care ar putea gestiona instalațiile colective de prelucrare și de comercializare. Este dificil să se conceapă că promovarea, într-o formă sau alta, a unor astfel de activități cooperative sau colective poate fi contrară Regulamentului nr. 1360/78, întrucât acesta vizează în mod precis, în conformitate cu cel de-al șaselea considerent, să încurajeze „regruparea agricultorilor pentru a interveni în procesul economic prin forme de acțiune comună”.

16 În consecință, acțiunea trebuie să fie respinsă cu privire la acest aspect.

17 În ceea ce privește retragerea recunoașterii acordate grupurilor, Comisia susține că articolele 4 și 5 din Legea nr. 674 obligă regiunile să prevadă această retragere, în cazul în care grupul a încălcat în mod grav și repetat normele comunitare și naționale.

18 În cererea sa, Comisia a admis că un stat membru are posibilitatea de a impune retragerea recunoașterii, în cazul în care grupul încalcă normele naționale cu caracter general care se aplică tuturor persoanelor juridice și care nu are legătură cu respectivelor condiții sau obligații special impuse grupurilor de producători agricoli. Cu toate acestea, este inadmisibil ca recunoașterea să poată fi retrasă în cazul în care grupul îndeplinește toate condițiile prevăzute de dispozițiile comunitare, dar nu îndeplinește obligațiile suplimentare impuse de Legea nr. 674.

19 În aceste condiții, această parte a cererii se suprapune peste cea referitoare la recunoașterea grupurilor.

20 Prin urmare, este necesar să se concluzioneze că Republica Italiană nu a pus în aplicare în mod corect Regulamentul nr. 1360/78 inserând, printre condițiile de acordare și de retragere a recunoașterii grupurilor de producători, obligația acestor grupuri de a-și exercita activitățile comerciale în calitate de reprezentanți ai membrilor lor.

b) Conținutul dispozițiilor legilor regionale

21 Comisia susține că legislația regională de punere aplicare presupune dispoziții care nu fac altceva decât să repete normele comunitare, precum și dispoziții privind domenii care țin de competența exclusivă a instituțiilor comunitare.

22 Cu titlu de exemplu, Comisia face trimitere la articolul 12 din legea regională din Piemont (Buletinul Oficial al Regiunii nr. 18 din 30 aprilie 1980), care îi atribuie consiliului regional competența de a adopta, printre altele, norme comune privind producția și introducerea pe piață, precum și norme referitoare la dimensiunile minime ale grupurilor, la indicarea sectoarelor în cauză și la stabilirea cheltuielilor eligibile pentru acordarea ajutoarelor. Or, articolul 6 alineatul (3) și articolul 11 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1360/78 îi rezervă Comisiei competența de a stabili astfel de norme. Dimensiunile minime ale grupurilor și ale cheltuielilor eligibile pentru acordarea de ajutoare ar fi fost deja stabilite de Regulamentul nr. 2083/80 al Comisiei din 31 iulie 1980 privind definirea modalităților de formare și a cheltuielilor de funcționare ale grupurilor de producători și ale uniunilor acestora (JO L 203, p. 5).

23 Guvernul italian susține că legea regională din Piemont este anterioară Regulamentului nr. 2083/80 al Comisiei, de care aceasta nu putea, prin urmare, să țină seama și că articolul 12 din această lege regională prevede în mod expres că acest consiliu regional stabilește modalitățile de aplicare referitoare la anumite domenii „în conformitate cu deciziile adoptate de organele competente, în sensul Regulamentului nr. 1360 al Consiliului Comunităților Europene din 19 iunie 1978”. De altfel, este extrem de dificil să se evite astfel de suprapuneri, precum și anumite repetări, într-o situație în care legislația este repartizată pe patru niveluri diferite, cel al Consiliului Comunităților Europene, cel al Comisiei, nivelul național și nivelul regional. Legile regionale constituie, pentru destinatari, sursa de informare cea mai accesibilă, iar acestea ar trebui, prin urmare, să repete în mod necesar, pentru mai multă claritate, conținutul anumitor dispoziții anterioare.

24 Este necesar să se observe mai întâi că Regulamentul nr. 1360/78 nu stabilește, pentru punerea sa în aplicare de către statele membre, o scadență precisă. Anumite dispoziții ale acestuia impun obligații statelor membre [articolele 4, 7 și articolul 10 alineatul (1)], altele obligă Comisia să stabilească, în conformitate cu procedura comitetului de gestionare, anumite modalități de aplicare [articolul 6 alineatul (3) și articolul 11 alineatul (3)]. Numai articolul 11 alineatul (3), care privește definițiile necesare pentru delimitarea cheltuielilor reale de constituire și de funcționare administrativă a grupurilor, conține un termen, prevăzând că aceste definiții trebuie să fie adoptate „în termen de șase luni de la data intrării în vigoare a prezentului regulament”. Regulamentul de punere în aplicare al Comisiei, mai precis Regulamentul nr. 2083/80 citat anterior, a fost adoptat cu peste doi ani după 26 iunie 1978, data intrării în vigoare a Regulamentului nr. 1360/78 (articolul 20 din Regulamentul nr. 1360/78).

25 Comisia a recunoscut că în Italia, din motive constituționale, modalitățile practice de acordare și de retragere a recunoașterii grupurilor de producători trebuie să fie stabilite de

către autoritățile regionale. Aceste autorități nu pot fi criticate, pe motiv că au stabilit reglementarea regională necesară înainte de îndeplinirea misiunii Comisiei și, în absența posibilității de a face trimitere la regulamentele Comisiei, că au autorizat consiliul regional să facă tot ceea ce este necesar, în conformitate cu eventualele decizii ale Comisiei.

26 În ceea ce privește motivul întemeiat pe repetarea, prin legile regionale sau prin unele dintre acestea, a conținutului reglementării comunitare, este adevărat, astfel cum a subliniat Comisia, că, în hotărârea sa din 7 februarie 1973 (Comisia împotriva Italiei, cauza 39/72, Rec. p. 101), Curtea a susținut că regulamentele Comunității sunt, luate ca atare, direct aplicabile în oricare stat membru și intră în vigoare prin simpla lor publicare în Jurnalul Oficial al Comunităților. Prin urmare, un stat membru nu are libertatea de a crea o situație prin care efectul direct al regulamentelor comunitare să fie compromis.

27 Totuși, acest lucru nu este valabil în prezenta speță. Instituirea regimului de grupuri de producători în Italia nu poate fi asigurată doar de regulamentele comunitare; aceasta depinde, astfel cum însăși Comisia a recunoscut, de convergența unui ansamblu de dispoziții comunitare, naționale și regionale. Într-o asemenea situație specială, faptul că legile regionale reiau, din rațiuni de coerență a dispozițiilor lor și pentru buna înțelegere a acestora de către destinatari, anumite elemente ale regulamentelor comunitare, nu poate fi considerat o încălcare a dreptului comunitar.

28 Din considerentele precedente rezultă că această parte a acțiunii Comisiei trebuie să fie respinsă.

c) Lipsa legislației regionale

29 În cererea sa, Comisia susține că, datorită încălcării dispozițiilor comunitare, Regulamentul nr. 1360/78 nu se aplică decât în unsprezece regiuni italiene, întrucât măsurile regionale de punere în aplicare nu au fost încă adoptate în regiunile Val d'Aosta, Liguria, Friuli, Lazio, Molise, Basilicata, Calabria și Sardinia, și nici în cele două provincii autonome Trento și Bolzano.

30 Guvernul italian a recunoscut întârzierea.

31 Întrucât unele regiuni au adoptat, între timp, măsurile necesare, este evident că la sfârșitul procedurii orale, două regiuni, mai precis Val d'Aosta și Friuli, și două provincii autonome, Trento și Bolzano, nu luaseră încă măsurile necesare.

32 Este necesar, prin urmare, să se constate cu privire la acest aspect, că Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi incumbă în temeiul tratatului, prin neadoptarea, pentru o parte a teritoriului său, a măsurilor necesare pentru punerea în aplicare completă a Regulamentului nr. 1360/78.

Cu privire la cheltuielile de judecată

33 În temeiul articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată. Cu toate acestea, în conformitate cu alineatul (3) primul paragraf din același articol, Curtea poate ordona părților să își suporte propriile cheltuieli de judecată, total sau parțial, în cazul în care acestea cad în pretenții cu privire la unul sau mai multe capete de cerere.

34 Întrucât părțile au căzut în pretenții cu privire la anumite aspecte, este necesar ca fiecare parte să își suporte propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA

hotărăște:

- 1) **Incluzând, printre condițiile de acordare și de retragere a recunoașterii grupurilor de producători, menționate de Regulamentul nr. 1360/78 al Consiliului din 19 iunie 1978 privind grupurile de producători și uniunile acestora (JO L 166, p. 1), obligația pentru aceste grupuri de a-și exercita activitățile comerciale în calitate de reprezentanți ai membrilor acestora și neadoptând, pentru o parte a teritoriului său, măsurile necesare pentru punerea în aplicare completă a acestui regulament, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi incumbă în temeiul Tratatului CEE.**
- 2) **Respinge acțiunea pentru celelalte capete de cerere.**
- 3) **Fiecare parte își va suporta propriile cheltuieli de judecată.**

	Mackenzie Stuart	Bosco	Due	
Pescatore		Koopmans	Bahlmann	Joliet

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 28 martie 1985.

Grefier
P. Heim

Președinte
A. J. Mackenzie Stuart