# SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
2 giugno 1994 *

Nel procedimento C-2/93,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, dal presidente del Rechtbank van eerste aanleg di Bruxelles, nella causa dinanzi ad esso pendente tra

**Exportslachterijen van Oordegem BVBA**

e

**1) Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw,**

**2) Generale Bank NV,**

domanda vertente sull'interpretazione dei regolamenti (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), e della Commissione 9 agosto 1990, n. 2351, che stabilisce misure eccezionali di sostegno del mercato nel settore delle carni suine in Belgio e che abroga il regolamento (CEE) n. 906/90 (GU L 215, pag. 9),

* Lingua processuale: l'olandese.

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori G.F. Mancini, presidente di sezione, C.N. Kakouris (relatore), F.A. Schockweiler, P.J.G. Kapteyn e J.L. Murray, giudici,

avvocato generale: C.O. Lenz
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Exportslachterijen van Oordegem BVBA, dall'avv. M. Denys, del foro di Bruxelles;

— per il Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw, dagli avv.ti M. Fruy e B. De Moor, del foro di Bruxelles;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Th. van Rijn, membro del servizio giuridico, in qualità di agente;

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Exportslachterijen van Oordegem BVBA, rappresentata dagli avv. ti P. Flamey e P. Jongbloet, del foro di Bruxelles, del Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw e della Commissione all'udienza del 3 febbraio 1994,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 marzo 1994,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

1 Con ordinanza 16 dicembre 1992, pervenuta in cancelleria il 4 gennaio 1993, il presidente del Rechtbank van eerste aanleg di Bruxelles ha sottoposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13, in prosieguo: il «regolamento n. 729/70»), e del regolamento (CEE) della Commissione 9 agosto 1990, n. 2351, che stabilisce misure eccezionali di sostegno del mercato nel settore delle carni suine in Belgio e che abroga il regolamento (CEE) n. 906/90 (GU L 215, pag. 9, in prosieguo: il «regolamento n. 2351/90»).

2 Dette questioni sono state sollevate nel contesto di una controversia tra, da una parte, la società belga Exportslachterijen van Oordegem e, dall'altra, il Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw (Ufficio belga per l'economia e l'agricoltura, in prosieguo: l'«UBEA»), ente nazionale di intervento in materia di attuazione della politica agricola comune, e la società Generale Bank, in relazione alla legittimità di un obbligo di cauzione posto dalla normativa belga.

3 Dagli atti emerge che, all'inizio del 1990, in talune regioni del Belgio a forte concentrazione di allevamenti suini si manifestava un'epidemia di peste suina classica. Onde farvi fronte venivano adottati provvedimenti sia dallo Stato belga sia dalla Commissione delle Comunità europee.

4 Nel contesto delle misure adottate dallo Stato belga per evitare la propagazione dell'epizoozia, venivano, in particolare, istituite tre zone, in funzione della gravità

della situazione: una zona di protezione (I) attorno al focolaio d'infezione, attorno a questa zona, una zona di sorveglianza (II) e, attorno a quest'ultima, una zona tampone (III).

5 Dal suo canto, la Commissione, con il regolamento n. 2351/90, prevedeva varie misure in funzione della zona interessata. In primo luogo, gli artt. 1-3 prevedevano l'acquisto di suini vivi provenienti dalla zona di protezione (I), destinati alla distruzione. Inoltre, gli artt. 4-8 riguardavano la carne di suini provenienti dalla zona tampone (III), che, dopo essere stata sottoposta a trattamento termico, poteva essere normalmente trasformata e utilizzata per l'alimentazione umana. Previa costituzione di una cauzione, potevano essere concessi aiuti finanziari per la trasformazione e l'ammasso privato delle carni che non potevano essere trasformate con sufficiente rapidità. Infine, gli artt. 9 e 10 prevedevano l'acquisto di carne suina proveniente dalla medesima zona tampone da parte dell'UBEA, a spese della Comunità, fino a concorrenza di quantitativi massimi e ai prezzi stabiliti dal regolamento considerato. Detta carne era destinata alla distruzione, cioè alla trasformazione in prodotti non idonei al consumo umano. Questi ultimi provvedimenti sono all'origine della causa principale.

6 Tali misure eccezionali di sostegno del mercato cessavano di essere applicate nell'ottobre 1990.

7 In esecuzione del regolamento n. 2351/90 l'UBEA emanava la comunicazione n. 55.200, che disciplinava le modalità di stipulazione, con i mattatoi, dei contratti aventi ad oggetto l'acquisto delle carni di cui trattasi da parte dell'UBEA e fissava le condizioni di detti acquisti.

8 Gli artt. I e IX di detta comunicazione prevedevano che, con la presentazione di una domanda di acquisto, il mattatoio interessato si impegnava a soddisfare tutte le obbligazioni imposte da detta comunicazione senza riserve o restrizioni. L'art. XII disponeva, infine, che le fatture relative al pagamento della merce dovevano essere accompagnate dalla prova dell'avvenuta costituzione di una cauzione di importo pari al 110% dell'ammontare richiesto (IVA compresa) e che detta cauzione doveva essere svincolata quando l'UBEA fosse in possesso della prova che tutte le condizioni previste dalla comunicazione erano state osservate.

9 Nell'agosto 1990 l'UBEA concludeva con l'impresa BVBA Exportslachterijen van Oordegem, che ne aveva fatto domanda, dei contratti aventi ad oggetto l'acquisto di taluni quantitativi di carne suina proveniente dalla zona tampone (III). Conformemente alla comunicazione n. 55.200, l'impresa considerata costituiva presso la società Generale Bank una cauzione a favore dell'UBEA.

10 Successivi controlli effettuati in depositi frigoriferi in cui la carne era conservata rilevavano che questa non corrispondeva al prodotto che l'impresa considerata aveva venduto all'UBEA in base ai contratti stipulati. L'UBEA esigeva pertanto il rimborso del prezzo già pagato all'impresa, facendo presente che, se del caso, avrebbe incamerato la cauzione.

11 La società Exportslachterijen van Oordegem proponeva dinanzi al presidente del Rechtbank van eerste aanleg di Bruxelles una domanda di provvedimenti urgenti diretta a far vietare alla Generale Bank di pagare all'UBEA la cauzione considerata. A sostegno della domanda essa deduceva che la costituzione della cauzione era illegittima poiché non prevista dalla normativa comunitaria vigente in materia.

12 Tenuto conto di tale argomento, il giudice nazionale ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«Se lo Stato belga, per il tramite del BDBL (Ufficio belga dell'economia e dell'agricoltura) violi il regolamento (CEE) della Commissione 9 agosto 1990, n. 2351, richiedendo nell'art. XII della comunicazione n. 55.200 la previa costituzione di una cauzione per il pagamento, per conto della Comunità europea, del prezzo di acquisto della carne di maiale contaminata dalla peste suina.

1) Se il diritto delle Comunità europee consenta che l'ente di intervento belga, in applicazione, tra l'altro, dell'art. 8 del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, nell'ambito delle misure adottate per combattere la

peste suina, in particolare l'acquisto da parte dell'ente di intervento di carne suina in conformità al regolamento (CEE) della Commissione 9 agosto 1990, n. 2351, richieda la previa costituzione di una cauzione per il pagamento, per conto della Comunità europea, del prezzo di acquisto della carne suina proveniente dalla zona tampone.

2a) Se la rilevanza di una efficace lotta contro la peste suina e la necessità di una rigorosa applicazione delle misure adottate dalla Commissione consentano che, indipendentemente dall'entità delle accertate difformità e/o irregolarità, la cauzione completa venga richiesta e definitivamente incamerata dalla parte richiedente.

2b) Se il BDBL, qualora la Corte di giustizia dovesse dichiarare che la cauzione costituita non può essere interamente incamerata, possa, in funzione dei risultati dei campionamenti effettuati all'atto del controllo della merce venduta, estrapolare una percentuale globale che non soddisfa le condizioni, per la quale possa essere reclamata la restituzione delle somme pagate e quindi possa essere incamerata la cauzione».

## Sulla prima questione

13 Con la prima questione si vuole in sostanza sapere se, nell'ambito dei provvedimenti adottati per combattere la peste suina e, in particolare, nell'ambito dell'acquisto di carne suina da parte dell'ente di intervento, conformemente al regolamento n. 2351/90, uno Stato membro avesse il potere, in base all'art. 8 del regolamento n. 729/70, di subordinare alla costituzione di una cauzione il versamento, per conto della Comunità, del prezzo di acquisto della carne suina originaria della«zona tampone».

14 Si deve osservare che negli atti specifici che implicano l'adozione di misure di attuazione della politica agricola comune e l'uso di risorse del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (in prosieguo: il «FEAOG»), il legislatore comunitario di norma non adotta disposizioni che disciplinino in modo particolareggiato i procedimenti di controllo, lasciando agli Stati membri la facoltà di stabilire le modalità di controllo in armonia col proprio ordinamento giuridico e sotto la loro responsabilità, scegliendo la soluzione più opportuna. Questa ripartizione di competenze corrisponde, secondo la giurisprudenza della Corte, ai principi generali che informano l'organizzazione comune dei mercati agricoli (v. sentenza 6 maggio 1982, cause riunite 146/81, 192/81 e 193/81, BayWa/BALM, Racc. pag. 1503, punti 20 e 21).

15 Nella specie, il regolamento della Commissione n. 2351/90, che prevedeva provvedimenti eccezionali per fare fronte a una situazione d'urgenza, non aveva istituito un sistema completo per quanto riguarda le misure di sostegno del mercato della carne suina nello Stato membro considerato e, in particolare, non conteneva disposizioni intese a garantire il rispetto degli obblighi che poneva a carico degli operatori economici che, grazie a fondi comunitari, profittavano dell'acquisto della carne proveniente dalla zona tampone.

16 Per quanto riguarda l'uso di fondi comunitari nell'ambito, come nella specie, dell'attuazione della politica agricola comune, l'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70, che costituisce il regolamento base per quanto riguarda gli obblighi della Comunità e degli Stati membri in materia di finanziamento della politica agricola comune, dispone:

«Gli Stati membri adottano, in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, le misure necessarie per:

— accertare se le operazioni del Fondo siano reali e regolari,

— prevenire e perseguire le irregolarità,

— recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze.

(...)».

17 Questa disposizione che, in questo particolare settore, costituisce espressione degli obblighi imposti agli Stati membri dall'art. 5 del Trattato, definisce, secondo la giurisprudenza della Corte, i principi in base ai quali la Comunità e gli Stati membri debbono provvedere all'attuazione delle decisioni comunitarie di intervento nel settore agricolo finanziate dal FEAOG, nonché alla lotta alle frodi e alle irregolarità connesse con tali operazioni (v. sentenza BayWa, già citata, punto 13).

18 Detto articolo impone così agli Stati membri l'obbligo generale di prendere le misure necessarie per assicurarsi dell'effettività e della regolarità delle operazioni finanziate dal FEAOG, sebbene la normativa comunitaria in materia non imponga esplicitamente agli Stati membri di istituire questa o quella misura di controllo (v. sentenza 12 giugno 1990, causa C-8/88, Germania/Commissione, Racc. pag. I-2321, punti 16 e 17).

19 Si deve inoltre sottolineare che, per quanto riguarda le misure di controllo adottate a livello nazionale ai fini dell'attuazione delle norme comunitarie in materia di politica agricola comune, le autorità nazionali debbono procedere in materia con la stessa diligenza che spiegano per l'attuazione pratica delle corrispondenti normative nazionali, in modo da evitare qualsiasi menomazione dell'efficacia del diritto comunitario (v. sentenza BayWa, già citata, punto 22).

20 Per il resto, tali provvedimenti nazionali debbono essere conformi al principio generale di proporzionalità, cioè non andare oltre i limiti dell'opportuno e del necessario per il raggiungimento dello scopo perseguito (v. sentenza 18 febbraio 1982, causa 77/81, Zuckerfabrik Franken, Racc. pag. 681).

21 Si pone pertanto la questione se i provvedimenti adottati a livello nazionale possano prevedere l'istituzione di un obbligo di cauzione come quello controverso nella causa principale.

22 A questo proposito si deve constatare che un sistema di cauzioni costituisce uno strumento al quale viene fatto frequente ricorso nell'attuazione della politica agricola comune [v., ad esempio, il regolamento (CEE) della Commissione 22 luglio 1980, n. 1974, recante modalità generali di applicazione per l'esecuzione di talune azioni di aiuto alimentare in forma di cereali e di riso (GU L 192, pag. 11, il regolamento (CEE) della Commissione 25 febbraio 1982, n. 434, relativo ad una gara permanente per la mobilitazione di zucchero bianco comunitario destinato all'Ente soccorso e lavori delle Nazioni Unite per i profughi della Palestina (UNRWA) a titolo di aiuto alimentare (GU L 55, pag. 34), e il regolamento (CEE) della Commissione 22 agosto 1983, n. 2373, che stabilisce le modalità d'applicazione della distillazione di cui all'art. 11 del regolamento (CEE) n. 337/79 per la campagna viticola 1983/1984 (GU L 232, pag. 5)]. Di conseguenza gli Stati membri possono adottare anche un provvedimento del genere.

23 Si deve del resto rilevare che, come ha giustamente osservato l'UBEA, il sistema di cauzione considerato comportava un vantaggio per gli operatori economici beneficiari delle misure di sostegno comunitarie, poiché consentiva loro di essere pagati immediatamente senza attendere i risultati di controlli successivi.

24 La prima questione deve pertanto essere risolta nel senso che, nell'ambito dei provvedimenti adottati per combattere la peste suina, conformemente al regolamento della Commissione n. 2351/90, uno Stato membro aveva il potere in base all'art. 8 del regolamento n. 729/70, di subordinare alla costituzione di una cauzione il versamento, per conto della Comunità, del prezzo di acquisto della carne suina originaria della«zona tampone».

## Sulla seconda questione

25 Con la prima parte della seconda questione, il giudice nazionale chiede, in sostanza, se fosse consentito agli Stati membri prevedere, qualora l'operatore interessato non avesse soddisfatto i suoi obblighi derivanti dal regolamento n. 2351/90, l'incameramento dell'intera cauzione prestata indipendentemente dalla gravità delle irregolarità commesse.

26 Si deve a questo proposito rilevare che gli atti della Comunità intesi a dare attuazione alla politica agricola comune, prevedono, di norma, la perdita totale della cauzione da essi prescritta in caso di inosservanza, da parte del beneficiario di un provvedimento comunitario, di un suo obbligo che possa considerarsi importante e fondamentale, cioè di un obbligo essenziale per il conseguimento dello scopo perseguito dal provvedimento considerato.

27 Secondo una costante giurisprudenza, in casi siffatti la perdita totale della cauzione o, più in generale, la perdita del completo godimento di un provvedimento comunitario favorevole è giustificata con riguardo al principio di proporzionalità come sopra precisato (v. sentenza 2 dicembre 1982, causa 272/81, RU-MI, Racc. pag. 4167). Di conseguenza la perdita totale di una cauzione prevista da una normativa nazionale emanata per l'attuazione di provvedimenti comunitari deve anch'essa considerarsi giustificata in casi analoghi.

28 Tenuto conto delle circostanze del caso in esame e, in particolare, dei risultati dei controlli effettuati, per forza di cose, per campionamento, si deve, come giustamente osservato dalla Commissione, considerare nella fattispecie obbligo principale dell'operatore economico interessato quello di consegnare all'UBEA prodotti provenienti esclusivamente dalla zona del territorio belga colpita dalla peste suina.

Quest'obbligo è infatti inerente alla natura stessa e allo scopo perseguito dal provvedimento comunitario considerato. Si deve parimenti qualificare principale l'obbligo dello stesso operatore di consegnare all'UBEA prodotti appartenenti esclusivamente alle categorie enumerate nelle pertinenti disposizioni del regolamento n. 2351/90. Infatti, le disposizioni comunitarie che danno diritto a prestazioni finanziate col denaro comunitario vanno interpretate in senso stretto (v. sentenza BayWa, già citata, punto 10).

29 La prima parte della seconda questione deve pertanto essere risolta nel senso che il diritto comunitario consentiva agli Stati membri di prevedere, nell'ambito dell'applicazione del regolamento n. 2351/90, l'incameramento dell'intera cauzione in caso di inosservanza, da parte del beneficiario dei provvedimenti comunitari considerati, di uno dei suoi obblighi principali.

30 Tenuto conto della soluzione data alla prima parte di tale questione, non occorre risolvere la seconda parte.

## Sulle spese

31 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Rechtbank van eerste aanleg di Bruxelles con ordinanza 16 dicembre 1992, dichiara:

1) **Nell'ambito dei provvedimenti adottati per combattere la peste suina, conformemente al regolamento (CEE) della Commissione 9 agosto 1990, n. 2351, che stabilisce misure eccezionali di sostegno del mercato nel settore delle carni suine in Belgio e che abroga il regolamento (CEE) n. 906/90, uno Stato membro aveva il potere, in base all'art. 8 del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune, di subordinare alla costituzione di una cauzione il versamento, per conto della Comunità, del prezzo di acquisto della carne suina originaria della «zona tampone».**

2) **Il diritto comunitario consentiva agli Stati membri di prevedere, nell'ambito dell'applicazione del menzionato regolamento n. 2351/90, l'incameramento dell'intera cauzione in caso di inosservanza, da parte del beneficiario dei provvedimenti comunitari considerati, di uno dei suoi obblighi principali.**

Mancini Kakouris Schockweiler

Kapteyn Murray

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 2 giugno 1994.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

G.F. Mancini