SENTENZA DELLA CORTE
DEL 4 APRILE 1974 [1]

Stato Belga e Granducato del Lussemburgo contro Mertens ed altri (domanda di pronunzia pregiudiziale proposta dallo Hof van Beroep Bruxelles)

«Costituzione di parte civile»

Cause riunite 178, 179 e 180-73

Massime

Agricoltura — Organizzazione comune dei mercati — Prelievi e restituzioni — Azione giurisdizionale — Competenza degli Stati membri
(Regolamento del Consiglio n. 729/70, artt. 4 e 8; Decisione 21 aprile 1970, art. 6)

Dagli artt. 4 e 8 del regolamento n. 729/70 e dall'art. 6 della decisione 21 aprile 1970 risulta che gli Stati membri restano competenti ad esercitare l'azione giurisdizionale e a compiere ogni atto utile per la gestione dei prelievi e delle restituzioni, e continuano ad intervenire a tal fine nei confronti dei singoli. Ne consegue che l'attribuzione di risorse proprie alla Comunità non ha influito sulla legittimazione ad agire degli Stati membri e dei loro organi, che siano parti nelle cause relative al recupero di entrate comunitarie non pagate o di somme indebitamente percepite.

Nei procedimenti riuniti 178, 179 e 180-73,

aventi ad oggetto le domande di pronunzia pregiudiziale proposte alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dalla Cour d'Appel di Bruxelles (15ª Sezione) nelle cause penali dinanzi ad essa pendenti, in cui si sono costituiti parte civile

1. STATO BELGA, rappresentato dal ministro degli affari economici,

e

2. GRANDUCATO DEL LUSSEMBURGO, rappresentato dai ministri degli affari esteri, del commercio con l'estero, dell'agricoltura e, in quanto occorra, delle finanze,

contro

1 — Lingua processuale: l'olandese.

1. PIETER MERTENS ED ALTRI, fra i quali JOSEPH VAN DEN AVENNE e LUDOVICUS JOOSEN (procedimento 178-73),

2. VICTOR BLOCH (procedimento 179-73),

3. JOSEPH VAN SLAMBROUCK ED ALTRI (procedimento 180-73),

domande vertenti sull'interpretazione dei regolamenti del Consiglio CEE, relativi al finanziamento della politica agricola comune, 4 aprile 1962, n. 25 (GU n. 30, del 20. 4. 1962, pag. 991) e 21 aprile 1970, n. 729 (GU n. L 94, del 28. 4. 1970, pag. 13), nonché della decisione adottata il 21 aprile 1970 dallo stesso Consiglio in merito alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità (GU n. L 94, del 28. 4. 1970, pag. 19),

LA CORTE,

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

avvocato generale: G. Reischl,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

Gli antefatti e la fase scritta del procedimento si possono riassumere come segue:

Su richiesta del pubblico ministero e dello Stato belga, rappresentato dal ministro delle finanze, il Tribunal correctionnel (tribunale penale) di Anversa pronunciava, il 29 giugno 1970, in alcune cause riunite per connessione, sentenze di condanna a carico di un certo numero di persone, responsabili — come autori o come correi — di esportazioni ed importazioni fraudolente. I prodotti esportati (nelle cause che hanno dato luogo ai procedimenti pregiudiziali 178 e 179-73) rientravano nell'organizzazione del mercato dei cereali. Valendosi di licenze ri-

lasciate per i paesi terzi e fruendo della relativa restituzione, gli imputati avevano in realtà trasferito i prodotti dal Belgio in un altro Stato membro della Comunità, reintroducendoli quindi nel Belgio. Il Tribunale infliggeva loro varie pene detentive e pecuniarie.

Inoltre, su domanda dello Stato belga, rappresentato dal ministro degli affari economici, e del Granducato del Lussemburgo, rappresentato dai ministri degli affari esteri, del commercio estero, dell'agricoltura e delle finanze — parti civili — il tribunale condannava, ai sensi dell'art. 3 del «Code d'instruction criminelle», gli imputati e le persone giuridiche civilmente responsabili a rimborsare le restituzioni all'esportazione indebitamente percepite ed a pagare i prelievi evasi all'importazione.

Con sentenza 5 ottobre 1972, il Tribunale penale d'Anversa condannava un certo numero di persone responsabili — come autori o come correi — di importazioni fraudolente. In questa causa (che ha dato luogo al procedimento pregiudiziale 180-73), si trattava di prodotti soggetti alle organizzazioni di mercato vigenti per le carni bovine e per le carni suine, prodotti importati nel Belgio in base a dichiarazioni false con la manifesta intenzione di eludere il pagamento dei prelievi. Il Tribunale infliggeva varie pene detentive e pecuniarie, e condannava inoltre gl'imputati, come pure la persona giuridica civilmente responsabile, a pagare i prelievi evasi all'importazione.

Nelle sentenze pronunciate il 5 marzo 1971 (procedimento 178-73) e, su opposizione, il 28 maggio 1971 (procedimento 179-73), la Corte d'Appello di Bruxelles ha assolto gl'imputati dai capi d'imputazione relativi alle operazioni d'importazione.

Il 28 febbraio 1973 la Corte d'Appello di Bruxelles confermava, sul piano penale, la sentenza 5 ottobre 1972 del Tribunale penale d'Anversa (procedimento 180-73).

Per quanto riguarda le domande delle parti civili nelle suddette cause, alcuni imputati hanno eccepito l'illegittimità della costituzione di parte civile e il difetto di legittimazione ad agire, in base ad argomenti tratti dal diritto comunitario.

Tenuto conto di queste eccezioni, la Corte d'Appello ha deciso, nelle stesse sentenze, di sospendere il giudizio a proposito delle domande delle parti civili e di rinviare in via pregiudiziale a questa Corte.

Alcune delle parti nelle cause che hanno dato luogo ai procedimenti 178 e 180-73 proponevano in seguito ricorso in cassazione contro le summenzionate sentenze della Corte d'Appello. I ricorsi sono stati respinti dalla Corte di Cassazione, rispettivamente con sentenze 19 dicembre 1972 e 25 settembre 1973, dipodiché la Corte d'Appello di Bruxelles, con ordinanze 26 ottobre 1973 (procedimento 178 e 179-73) e 31 ottobre 1973 (procedimento 180-73), pervenute in cancelleria il 30 ottobre 1973 e, rispettivamente, il 6 novembre 1973, ha sottoposto a questa Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se il regolamento del Consiglio CEE 4 aprile 1962, n. 25, nonché le relative norme di attuazione o di modifica, e in particolare l'art. 2 del suddetto regolamento (tenuto conto del metodo di calcolo dei contributi degli Stati membri al Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia di cui all'art. 7 dello stesso regolamento, secondo cui una parte di tali contributi proviene dai tributi percepiti dagli Stati membri sulle importazioni da paesi terzi) vadano interpretati nel senso che, con l'entrata in vigore del regolamento n. 25, la Comunità — eventualmente insieme allo Stato membro considerato:

a) aveva un interesse diretto, e poteva quindi subire un danno diretto, in relazione all'effettuazione delle spese e alla riscossione delle entrate connesse alla politica agricola comune;

b) (qualora la prima parte delle presente questione non venga risolta

in senso positivo) se la soluzione debba essere negativa solo nella misura in cui le importazioni nette di ciascuno Stato membro da paesi terzi (e quindi i prelievi riscossi) costituiscono, a norma del suddetto art. 7, il criterio determinante dei contributi degli Stati membri al FEAOG, il che dimostrerebbe che la Comunità aveva sin dall'inizio — almeno in parte — un certo diritto ai tributi riscossi dagli Stati membri.

2. Se il regolamento del Consiglio CEE 21 aprile 1970, n. 729 e la decisione adottata in pari data dallo stesso Consiglio in merito alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità, e le relative norme d'attuazione, vadano interpretati nel senso che dalla loro entrata in vigore

   a) tutti i poteri sovrani relativi alla gestione dei mezzi finanziari propri della Comunità per quanto riguarda la politica agricola comune sono stati trasferiti dagli Stati membri alla Comunità, con la conseguenza che: (1) da quel momento solo la Comunità è legittimata ad agire nelle cause vertenti sulle entrate e spese connesse a tale gestione; (2) l'eventuale potere degli Stati membri di sostituirsi alla Comunità nel riscuotere o pagare le somme di cui trattasi non si può considerare più come un potere *proprio* (eventualmente condiviso con la Comunità) degli Stati membri, ma va invece qualificato come un potere esercitato *per conto della Comunità;*

   b) in caso affermativo, se ciò non valga, data l'efficacia immediata del trasferimento di poteri sovrani di cui al punto a), anche per le domande giudiziali proposte successivamente all'entrata in vigore delle suddette disposizioni ovvero per le cause in quel momento già pendenti, relative a fatti avvenuti e/o diritti acquisiti in precedenza.»

Hanno depositato osservazioni scritte, in forza dell'art. 20 dello statuto (CEE) della Corte, le parti Van den Avenne e Joosen, rappresentate dal prof. W. Van Gerven; il Governo del Regno del Belgio, rappresentato dagli avvocati R. Bützler e P. Goemans nelle cause 178 e 173-73 e dagli avvocati L. de Bruyn e P. Van Eeckhout nella causa 180-73; il governo del Granducato del Lussemburgo, rappresentato dall'avv. R. Bützler; il governo della Repubblica francese e la Commissione delle Comunità europee.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso, con ordinanza 13 febbraio 1973, di riunire le cause 178, 179 e 180-73 ai fini del procedimento e della sentenza.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, essa ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le osservazioni presentate in forza dell'art. 20 dello statuto (CEE) della Corte

Le osservazioni depositate in forza dell'art. 20 dello statuto si possono riassumere come segue:

1. *Caratteristiche del sistema di finanziamento della politica agricola*

Poiché le questioni sollevate dal giudice a quo riguardano l'interpretazione delle norme relative al finanziamento della politica agricola, è opportuno illustrare anzitutto le principali caratteristiche dei tre diversi sistemi di finanziamento che sono stati l'uno dopo l'altro in vigore per la politica agricola comune, quali risultano dalle memorie presentate alla Corte.

a) Prima fase

Nel periodo 1° luglio 1962 - 30 giugno 1965 è stato applicato il regolamento del Consiglio 4 aprile 1962, n. 25 (GU 1962, pag. 991), regime sostituito, per il periodo 1° luglio 1965 - 30 giugno 1967, dagli artt. 2-6 del regolamento del Consiglio 26 luglio 1966, n. 130 (GU 1966, pag. 2965).

Durante questa prima fase, solo una parte delle spese effettuate dagli Stati membri è imputabile al Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (in prosieguo, «il Fondo»). Il regolamento n. 25 stabilisce al riguardo un elenco tassativo e, d'altra parte, il finanziamento comunitario è surbordinato a condizioni rigorose. Le restituzioni attribuite dagli Stati membri per l'esportazione nei paesi terzi non sono, ad esempio, totalmente imputabili al Fondo, ma lo sono soltanto in base «all'aliquota della restituzione dello Stato membro la cui restituzione media è la più bassa» e «al volume delle esportazioni nette», cioè alla differenza fra le esportazioni e le importazioni «paesi terzi» di un determinato prodotto (art. 3, n. 1, lett. a) del regolamento n. 25).

Il finanziamento, da parte del Fondo, delle restituzioni così determinate è ulteriormente limitato ad una parte delle spese imputabili, e precisamente ad un sesto per il 1962/1963, due sesti per il 1963/1964, tre sesti per il 1964/1965, sei decimi per il 1965/1966 e sette decimi per il 1966/1967 (art. 5, n. 1, del regolamento n. 25/62 e art. 2 del regolamento n. 130/66).

Le risorse mediante le quali il Fondo deve far fronte alle suddette spese sono fissate annualmente dal Consiglio, secondo il procedimento di approvazione del bilancio.

Durante una prima fase (dal 1962 alla metà del 1965), le entrate del Fondo sono state calcolate per una parte in base al criterio di ripartizione di cui all'art. 200, n. 1, del trattato CEE, e per l'altra parte proporzionalmente alle importazioni nette effettuate in ciascuno Stato membro da paesi terzi (art. 7 del regolamento n. 25).

In seguito, diminuisce la percentuale dei contributi calcolati secondo il criterio generale di ripartizione (100 % nel 1962/1963, 90 % nel 1963/1964 e 80 % nel 1964/1965) ed aumenta la percentuale dei contributi basati sul criterio di ripartizione speciale (0 % nel 1962/1963, 10 % nel 1963/1964 e 20 % nel 1964/1965). Dalla metà del 1965 alla metà del 1967, i contributi degli Stati membri vengono calcolati secondo un criterio di ripartizione forfettario ad hoc.

b) Seconda fase (1° luglio 1967 - 31 dicembre 1970)

Durante questo periodo, le spese degli Stati membri imputabili al Fondo sono determinate in base alle esportazioni *lorde* di un dato prodotto nei paesi terzi (art. 8, n. 1 del regolamento n. 130/66). Le restituzioni versate dagli Stati membri sono quindi imputabili al Fondo nella loro totalità (art. 7 dello stesso regolamento).

I contributi degli Stati membri al Fondo sono calcolati, nello stesso periodo, proporzionalmente ai prelievi riscossi da ciascuno Stato membro sulle importazioni dai paesi terzi e, in quanto occorra, secondo un criterio di ripartizione fisso.

c) Terza fase (a decorrere dal 1° gennaio 1970)

La disciplina attualmente in vigore implica il finanziamento diretto della politica agricola da parte della Comunità (regolamento del Consiglio 21 aprile 1970, GU n. L 94, pag. 13; decisione del Consiglio 21 aprile 1970, relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità, GU n. L 94, pag 19). È *a priori*, non più a posteriori, come nelle due fasi precedenti, che la Comunità mette a disposizione degli Stati membri i crediti necessari. D'altra parte, le entrate del Fondo non sono più costituite dai contributi finanziari degli Stati membri, bensì

da risorse proprie delle Comunità provenienti fra l'altro dai prelievi agricoli. Questi vengono riscossi, per conto della Comunità, dagli Stati membri, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali (art. 6 della decisione del Consiglio 21 aprile 1970).

2. *Osservazioni sulla prima questione*

a) Le parti Van den Avenne e Joosen osservano che, pur risalendo i fatti che sono all'origine della causa principale agli anni 1965 e 1966, cioè alla prima fase di cui sopra, giustamente il giudice nazionale si è riferito anche, nelle questioni sottoposte alla Corte, alle fasi successive.

L'art. 2 del regolamento n. 25, richiamato nella prima questione pregiudiziale, fa già espresso riferimento alla fase definitiva, nei seguenti termini: «Il gettito dei prelievi operati sulle importazioni in provenienza dai paesi terzi spetta alla Comunità ed è devoluto a spese comunitarie, in modo che le entrate di bilancio della Comunità comprendano detto gettito e, al tempo stesso, tutti gli altri introiti decisi a norma del trattato . . .».

Questa norma programmatica ha trovato graduale attuazione durante il periodo transitorio. L'art. 7 del regolamento n. 25, ad esempio, stabilisce già, per la prima fase, il parziale trasferimento del gettito dei prelievi alla Comunità dal momento che i contributi variano in funzione delle somme percepite a titolo di prelievi.

La prima questione potrebbe quindi essere formulata nel seguente modo: «Se, durante la prima fase, la Comunità avesse un interesse diretto alla riscossione dei prelievi, tanto da essere direttamente lesa in caso di evasione di tali oneri. Non potendo risolvere la questione in senso assolutamente affermativo, se la Comunità debba considerarsi parte direttamente lesa entro i limiti in cui le importazioni nette degli Stati membri interessati hanno effettivamente determinato la parte variabile dei contributi al Fondo, e quindi il trasferimento dei prelievi alla Comunità».

Secondo le parti *Van den Avenne* e *Joosen,* la questione va risolta affermativamente. In proposito vengono svolti i seguenti argomenti:

a) Sia la lettera, sia la collocazione dell' art. 2 del regolamento n. 25 fanno ritenere che il Consiglio abbia inteso, fin dall'inizio, porre la questione del finanziamento della politica agricola in una prospettiva comunitaria. È in tale prospettiva, cioè tenendo conto della responsabilità diretta della Comunità in materia di entrate e di spese del Fondo, che vanno interpretate le disposizioni successive;

b) questa interpretazione è l'unica conforme alla politica agricola, qual essa è nella concezione del trattato. Il finanziamento della politica agricola comune non può essere dissociato dagli obiettivi perseguiti mediante tale politica, neppure durante il periodo transitorio. Il fatto di dissociare completamente dalla politica agricola il sistema delle restituzioni e dei prelievi, il cui finanziamento era — durante la prima fase — a carico degli Stati membri, avrebbe compromesso la soluzione comunitaria (che costituiva un'esigenza della politica agricola comune) consistente nel superare la netta opposizione fra l'interesse comunitario (smaltimento delle eccedenze di taluni prodotti mediante un sistema di prelievi e di restituzioni) e l'interesse dei singoli Stati membri (riduzione dei costi della politica agricola). Fin dall'inizio, il finanziamento costituiva quindi un fattore importante della politica agricola comune.

c) L'interesse della Comunità nei confronti dei prelievi riscossi dagli Stati membri durante il periodo transitorio era manifesto, al punto che, in alcune relazioni al Parlamento europeo, furono espressi dei dubbi quanto alla validità del regolamento n. 130/66, sostenendo che i prelievi costituivano già risorse proprie della Comunità in forza dell'art. 201 del trattato

CEE, benché non fosse stato seguito il procedimento contemplato da quest'articolo.

Le parti *Van den Avenne* e *Joosen* propongono che la prima questione venga risolta come segue:

«Il regolamento del Consiglio 4 aprile 1962, relativo al finanziamento della politica agricola comune, va interpretato nel senso che, dalla sua entrata in vigore, la Comunità poteva subire un danno diretto in relazione alla riscossione delle entrate connesse alla politica agricola comune».

Il *governo del Regno del Belgio* e *il governo del Granducato del Lussemburgo* sostengono che il regolamento n. 25 e in ispecie gli artt. 2 e 7 non attribuiscono alla Comunità alcun interesse in senso giuridico quanto alla riscossione dei prelievi, durante il periodo transitorio. In effetti, la parte del gettito dei prelievi che lo Stato membro versa alla Comunità ha il carattere di un semplice contributo, oggetto di un obbligo incombente allo Stato stesso nei confronti della Comunità. Questo carattere non è mutato allorché il criterio di ripartizione generale di cui all'art. 200 del trattato CEE è stato (parzialmente) sostituito da un coefficiente che meglio rispondeva ai dati specifici della politica agricola comune. Il Fondo ha svolto, durante il periodo transitorio, la funzione di un organo di ripartizione o di clearing, raccogliendo e ridistribuendo secondo quanto disposto dai regolamenti nn. 25/62 e 130/66, i contributi degli Stati membri.

I prelievi riscossi durante il periodo transitorio avrebbero potuto comunque trasformarsi in risorse proprie della Comunità — ammettendo che tale trasformazione attribuisca a quest'ultima un autonomo diritto di credito — soltanto qualora fossero esistiti i presupposti contemplati dall'art. 201, 3° comma, del trattato: proposta della Commissione adottata dal Consiglio all'unanimità, consultazione dell'Assemblea, adozione dei relativi provvedimenti da parte degli Stati membri.

Il governo della Repubblica francese sostiene che il problema della ripartizione dei poteri fra la Comunità e gli Stati membri, per quanto riguarda il recupero delle somme frodate sotto forma di prelievi evasi o di restituzioni indebitamente percepite, non può essere risolto in base all'art. 2 del regolamento n. 25. Quest'articolo non contiene che una semplice dichiarazione programmatica, sprovvista, all'epoca dei fatti, di qualsiasi efficacia giuridica.

Dagli artt. 7 del regolamento n. 25/62 e 11 del regolamento n. 130/66 risulta invece che le entrate del Fondo sono costituite *dai contributi finanziari degli Stati membri,* calcolati per una prima parte in base al criterio di ripartizione di cui all' art. 200 del trattato CEE, e per una seconda parte proporzionalmente alle importazioni nette di ciascuno Stato membro dai paesi terzi.

Benché il loro livello fosse stabilito sul piano comunitario, i prelievi vanno quindi considerati, per il suddetto periodo, come *entrate statali,* il cui importo veniva preso in considerazione per stabilire, secondo proporzioni che sono mutate in seguito, il contributo finanziario dovuto da ciascuno Stato membro alla Comunità. Il sistema instaurato dal regolamento n. 25, e in generale da tutti i successivi atti emanati fino al 1970 in materia di finanziamento della politica agricola comune, ha lasciato agli Stati — in mancanza di disposizioni contrarie — il compito di adottare tutti i provvedimenti necessari per garantire l'attuazione della disciplina comunitaria.

Per il periodo transitorio non si può quindi affermare, né in base alla natura giuridica delle entrate di cui trattasi, né in forza di pretese limitazioni dei poteri sovrani degli Stati membri con riguardo al problema considerato, che alla Comunità spettasse la competenza esclusiva in materia di ripetizione delle somme frodate sotto forma di evasione dei prelievi.

La *Commissione* conclude le sue considerazioni sul funzionamento del sistema di finanziamento della politica agricola comune nel periodo 1962-1967 sostenen-

do che i prelievi «paesi terzi» percepiti dagli Stati membri erano, nel periodo considerato, delle risorse finanziarie statali. L'art. 2 del regolamento n. 25 va inteso come riferentesi esclusivamente allo «stadio del mercato unico».

Il principio sancito da quest'articolo doveva essere attuato secondo il procedimento prescritto dall'art. 201 del trattato CEE, il che avveniva solo nel 1970, mediante la decisione del Consiglio 21 aprile dello stesso anno, relativa alle risorse proprie della Comunità.

Per risolvere la questione del se le frodi in materia di prelievi abbiano inciso in qualche modo sui contributi degli Stati membri al Fondo, va fatta una distinzione fra i vari periodi di contabilizzazione considerati nella causa principale. È evidente che la riscossione dei prelievi non ha avuto alcuna incidenza sul finanziamento del Fondo finché è stato applicato un criterio di ripartizione forfettario fisso per il calcolo dei contributi dei singoli Stati membri (dalla metà del 1962 alla metà del 1967).

Lo speciale criterio di ripartizione basato sulle importazioni nette, applicato per i periodi di contabilizzazione 1963/1964 e 1964/1965, non ha avuto l'effetto, né aveva lo scopo, di trasferire al Fondo i prelievi «paesi terzi» riscossi dagli Stati membri in cui si erano avute importazioni nette. Non esisteva, tra il gettito dei prelievi e le importazioni nette, alcun rapporto che permettesse di determinare l'incidenza dei prelievi riscossi sui contributi calcolati in base alle importazioni nette. Sotto il regime in vigore durante la prima fase, i prelievi «paesi terzi» erano ancora diversi a seconda degli Stati membri, di guisa che risultava inutile qualsiasi raffronto tra i contributi a carico dei vari Stati membri.

L'evasione dei prelievi può quindi essere rilevante solo per quanto riguarda la seconda fase, e cioè il periodo in cui i contributi degli Stati membri venivano calcolati per una parte in proporzione ai prelievi riscossi da ciascuno Stato membro sulle importazioni da paesi terzi e, se necessario, per un'altra parte secondo un criterio di ripartizione fisso.

Quanto alle restituzioni indebitamente corrisposte durante il primo periodo, la Commissione osserva che il Fondo non ha subito alcun danno nella fattispecie, dato che il Belgio e il Granducato del Lussemburgo non registravano importazioni nette nei settori di cui è causa. La relativa spesa a carico degli Stati membri non era imputabile al Fondo; questo non aveva perciò sopportato alcun onere.

Infine, la Commissione sottolinea che le frodi commesse hanno avuto conseguenze dannose per gli altri Stati membri, i cui contributi erano stati fissati ad un livello troppo elevato, in ragione della inesatta determinazione dei quantitativi netti importati (base parziale del calcolo dei contributi al Fondo) da parte del Belgio e del Lussemburgo.

La stessa conclusione vale per la seconda fase: frodi commesse nella riscossione dei prelievi o nel versamento delle restituzioni non determinano alcuna conseguenza dannosa per il Fondo stesso, bensì per gli Stati membri, i cui contributi andrebbero ridotti proporzionalmente ai prelievi di cui gli Stati membri interessati dovrebbero pretendere il pagamento.

Queste inesattezze, tuttavia, sarebbero ormai superate dalla chiusura dei conti del Fondo, avvenuta mediante le decisioni con cui la Commissione ha stabilito il concorso del Fondo per i periodi di contabilizzazione in questione, e la susseguente notifica agli Stati membri del saldo dei rispettivi conti (art. 10 del regolamento finanziario del FEAOG 5 febbraio 1964; GU 1964, pag. 599). Detta chiusura dei conti deve considerarsi definitiva (sentenza 6 luglio 1971, causa 2-71 Repubblica federale di Germania/Commissione, Racc. 1971, pagg. 669-677). D'altra parte, l'art. 12 del regolamento del Consiglio 7 febbraio 1972, n. 283 (GU 1972, n. L 36, pag. 1) stabilisce espressamente che gli Stati membri non sono tenuti a rimborsare alla Comunità le somme indebitamente corrisposte a causa d'irregolarità e negligenze relative ai periodi di contabilizzazione dal 1962/1963 al 1966/1967 incluso. Questa norma produce effetti giuridici soltanto sul piano

dei rapporti fra la Comunità e gli Stati membri. Per quanto riguarda i rapporti giuridici fra gli Stati membri e gli amministrati, essa contiene la seguente riserva: «Fatto salvo l'obbligo degli Stati membri di recuperare le somme indebitamente corrisposte . . .».

Secondo la Commissione, la prima questione va risolta come segue:

«Anche qualora, sotto il regime di cui ai regolamenti nn. 25/62 e 130/66 relativi al finanziamento della politica agricola comune, l'evasione di prelievi e l'indebita percezione di restituzioni possano avere conseguenze finanziarie dannose per la Comunità, legittimati ad agire per il recupero dei prelievi evasi e per la ripetizione delle restituzioni indebitamente corrisposte sono gli Stati membri».

3. Sulla seconda questione

a) Le parti *Van den Avenne* e *Joosen* osservano che, a partire dal 1° gennaio 1971, il gettito dei prelievi agricoli è iscritto integralmente fra le entrate del bilancio delle Comunità. Dall'art. 3, n. 1, 3° comma, della decisione del Consiglio 21 aprile 1970 emerge che detti prelievi sono definitivamente acquisiti dalla Comunità, dal momento della loro riscossione. Benché queste risorse comunitarie siano riscosse dagli Stati membri conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali, non si ha nella fattispecie che un «mandato di riscossione», come risulta dall'ultima frase dell'art. 6, n. 1, della suddetta decisione.

In forza del regolamento n. 729/70, e cioè dal 1° gennaio 1971, la Comunità finanzia ormai direttamente, mediante l'intervento del Fondo, le restituzioni all' esportazione nei paesi terzi (artt. 1, n. 2, e 3). È vero che gli Stati membri designano gli uffici e gli organi ch'essi autorizzano ad effettuare le relative spese (art. 4, n. 1); non si tratta però che di un «mandato di pagamento», come risulta dagli artt. 4, n. 2, e 5, n. 2.

La questione del trasferimento di poteri sovrani alla Comunità, alla data del 1° gennaio 1971, va risolta affermativamente, in base all'art. 201 del trattato CEE ed alla giurisprudenza della Corte di giustizia.

L'art. 201 contempla un particolare procedimento per garantire ai parlamenti nazionali un diritto di partecipazione alla decisione, dal momento che la sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie della Comunità avrebbe avuto l'effetto di privare i parlamenti stessi dei loro poteri di bilancio in materia. A decorrere dal 1° gennaio 1971, i prelievi agricoli sono iscritti nel bilancio della Comunità, e non più in quelli degli Stati membri, e i crediti necessari al pagamento delle restituzioni sono stanziati sulle risorse proprie della Comunità e messi a disposizione degli Stati membri.

Il potere di procurarsi risorse proprie e di finanziare con queste le proprie spese è una delle più antiche prerogative dello Stato sovrano. Il fatto di rinunciarvi, sia pure entro certi limiti, a favore della Comunità, costituisce un effettivo e rilevante trasferimento di sovranità. La possibilità che gli Stati membri trasferiscano taluni poteri sovrani alla Comunità è stato più volte ammessa dalla Corte di giustizia (sentenza 5 febbraio 1963, causa 26-62, Van Gend en Loos, Racc. 1963, pag. 1; 15 luglio 1964, causa 6-64, Costa/Enel, Racc. 1964, pag. 1127; 31 marzo 1971, causa 22-70, Commissione/ Consiglio, Racc. 1971, pag. 263).

È evidente, tenuto conto di quanto precede, che il residuo potere degli Stati membri di sostituirsi alla Comunità nella riscossione e nel pagamento delle somme di cui trattasi non costituisce più un potere autonomo, bensì un potere esercitato per conto della Comunità. Si tratta, nella fattispecie, di una delega di potere, resa necessaria dalla circostanza che l'apparato amministrativo di cui dispone la Comunità permette a questa di svolgere soltanto «funzioni di direzione» e non «funzioni puramente esecutive», di guisa ch'essa è costretta, per dare attuazione alla politica comune e al diritto comunitario, a ricorrere alle amministrazioni

nazionali. Queste agiscono allora in quanto organi escutivi della Comunità.

In merito alla questione del se il trasferimento di poteri a favore della Comunità determini, dalla data in cui esso avviene, la conseguenza che questa è esclusivamente legittimata ad agire, le parti Van den Avenne e Joosen richiamano il regolamento del Consiglio 7 febbraio 1972, n. 283, relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune, nonché all'instaurazione di un sistema d'informazione in questo settore (GU 1972, n. L 36, pag. 1). Questo regolamento è stato emanato in forza dell'art. 8 del regolamento n. 729/70, articolo il quale dispone che gli Stati membri devono adottare i provvedimenti necessari per prevenire e perseguire le irregolarità in materia di attribuzione delle restituzioni, e per recuperare le somme perdute in seguito ad irregolarità o negligenze.

A norma degli artt. 5, n. 1, e 6, n. 3, del regolamento n. 283/72, l'instaurazione di procedimenti giurisdizionali e amministrativi aventi lo scopo di accertare ufficialmente eventuali irregolarità o negligenze spetta agli Stati membri. È chiaro, perciò, che legittimati ad agire per la ripetizione delle restituzioni indebitamente versate sono gli Stati membri. Va tuttavia osservato che la facoltà di esercitare l'azione giurisdizionale, conferita agli Stati membri, rientra in una delega di poteri da parte della Comunità, non costituendo altro che una facoltà accessoria inerente al «mandato di pagamento» di cui al regolamento n. 729/70. Viene sottolineato che questa legittimazione ad agire ha carattere particolare, in quanto non ha più il suo fondamento nell'originario potere sovrano degli Stati membri, bensì in un potere puramente esecutivo, attribuito alle amministrazioni nazionali in quanto organi esecutivi della Comunità. Le parti Van den Avenne e Joosen chiedono che la tesi sopra esposta sia portata a conoscenza del giudice a quo.

Per quanto riguarda il recupero dei prelievi evasi, s'impone la stessa soluzione. Benché il regolamento del Consiglio 2 gennaio 1971, n. 2, recante attuazione della decisione 21 aprile 1970 relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità (GU 1971, n. L 3, pag. 1), non conferisca agli Stati membri alcun mandato in ordine ad eventuali azioni giurisdizionali, questo è necessariamente compreso nel «mandato generale di provvedere al recupero», conferito agli Stati membri dalla decisione del Consiglio 21 aprile 1970.

Sempre secondo le parti Van den Avenne e Joosen, l'accertato trasferimento di poteri sovrani e il diverso titolo giuridico in forza del quale gli Stati membri hanno la facoltà di agire per il recupero di restituzioni indebitamente corrisposte o di prelievi evasi hanno prodotto effetti immediati, alla data del 1° gennaio 1971, anche per quanto riguarda le cause allora pendenti e relative a fatti verificatisi o a acquisiti anteriormente.

Il trasferimento di poteri sovrani, in una data materia, dagli Stati membri alla Comunità implica che, dalla data in cui esso è avvenuto e per quanto riguarda detta materia, titolare di tutti i diritti e gli obblighi nei confronti dei singoli è la Comunità. Nella fattispecie, il potere di riscuotere oneri fiscali (prelievi) e di concedere sovvenzioni (restituzioni) comprende la facoltà spettante alla Comunità, con effetto dal 1° gennaio 1971, di provvedere al recupero dei prelievi esigibili o alla ripetizione delle restituzioni indebitamente corrisposte in epoca anteriore. La completa soluzione di continuità rispetto al passato, implicita nel trasferimento di sovranità, significa nella fattispecie che deve aver luogo una revisione dei procedimenti instaurati dagli Stati membri, anteriormente al 1° gennaio 1971, in materia di prelievi o di restituzioni, ovvero, se ciò è ammesso dal diritto interno, che l'azione dev'essere ormai proseguita dalla Comunità, anche se tramite gli stessi Stati membri. Questi agirebbero tuttavia, in tal caso, a titolo diverso che anteriormente al 1° gennaio 1971.

Contro la tesi sopra svolta si potrebbe richiamare l'art. 12 del regolamento n. 283/72 secondo cui le irregolarità e negligenze relative ai periodi di contabilizzazione dal 1962/1963 al 1966/1967 non danno luogo a rimborsi da parte degli Stati membri a favore della Comunità. Questa norma, che riguarda unicamente la destinazione delle somme recuperate, non può tuttavia assolutamente infirmare il principio generale relativo alla legittimazione ad agire degli Stati membri e, rispettivamente, della Comunità, in materia di recupero delle suddette somme.

Infine, non si deve attribuire un peso eccessivo all'apparente deroga al suddetto principio, ammessa dalla sentenza 22-70. Tale deroga riguarda unicamente i rapporti contrattuali coi paesi terzi: avendo questi fatto giustamente affidamento sulle norme vigenti in materia di competenza, non si può opporre loro un nuovo regime della competenza, instaurato mentre erano in corso delle trattative, col pericolo di provocare un fallimento delle stesse. Nella fattispecie, al contrario, non esistono terzi (nel senso di cui alla summenzionata sentenza) dei quali vada tutelato — come ivi affermato — il legittimo affidamento su norme di competenza anteriori.

In conformità a quanto precede, le parti Van den Avenne e Joosen propongono che la seconda questione venga risolta come segue:

a) La decisione del Consiglio 21 aprile 1970 e il regolamento n. 729/70, e le relative norme d'attuazione, vanno interpretati nel senso che dall'entrata in vigore della decisione e del regolamento suddetti, cioè dal 1° gennaio 1971, tutti i poteri sovrani relativi alla riscossione dei prelievi agricoli e al finanziamento delle restituzioni agricole sono stati trasferiti dai singoli Stati membri alla Comunità. Ne deriva che i poteri spettanti agli Stati membri in materia di riscossione dei prelievi e attribuzione delle restituzioni non sono più, a decorrere dal 1° gennaio 1971, poteri propri degli Stati membri, ma vanno invece qualificati come poteri delegati, esercitati per conto della Comunità. Lo stesso vale per quanto riguarda la legittimazione ad agire per la ripetizione delle restituzioni indebitamente corrisposte, riconosciuta agli Stati membri dal regolamento n. 283/72. L'esperimento dell'azione è anch'esso espressione di un potere delegato, esercitato dagli Stati membri per conto della Comunità.

b) Data l'efficacia immediata e assoluta del trasferimento di poteri sovrani, quanto sopra enunciato vale anche per le domande giudiziali proposte dagli Stati membri anteriormente al trasferimento stesso, ma ancora pendenti nel momento in cui questo è avvenuto. Spetta al giudice nazionale trarre in proposito tutte le conclusioni utili per la soluzione della controversia sottopostagli.

b) *Il governo del Regno del Belgio e il governo del Granducato del Lussemburgo* sostengono, in via principale, che la decisione del Consiglio 21 aprile 1970 e il regolamento n. 729/70 non implicano un trasferimento di poteri sovrani neppure in materia di riscossione dei prelievi ed attribuzione delle restituzioni. Benché questo regolamento e questa decisione impongano agli Stati membri l'obbligo di adottare determinati provvedimenti, l'attuazione di questi ultimi spetta esclusivamente agli Stati, di guisa che non esiste alcun rapporto giuridico diretto fra la Comunità e i singoli. Questa interpretazione sarebbe confermata dalla posizione negativa assunta dal Consiglio in merito alla proposta di regolamento in materia di finanziamento della politica agricola comune, presentata dalla Commissione al Consiglio il 16 luglio 1969 (GU 1969, n. C 123, pag. 27) e il cui art. 4 stabiliva che gli organi od uffici da designarsi da parte degli Stati membri avrebbero effettuato i pagamenti in nome della Comunità.

Attualmente, la restituzione viene corrisposta (e, analogamente, i prelievi vengo-

no percepiti) in nome dello Stato membro interessato.

È inammissibile la tesi secondo cui, mediante una delega della Comunità a favore dello Stato membro, si sarebbe creato un rapporto giuridico diretto tra la Comunità e i singoli.

Ammesso che una delega siffatta sia giuridicamente possibile, sarebbe necessario ch'essa risulti da un atto comunitario e che siano stati adottati concreti provvedimenti d'attuazione. Ora, non è avvenuto nulla del genere. I testi non contemplano neppure il trasferimento a titolo universale o particolare del diritto di credito esistente. Il potere di infliggere sanzioni ai singoli spetta ancora per intero agli Stati membri, anche se questi sono responsabili della gestione nei confronti della Comunità. Inoltre, qualora si avesse una delega, non sarebbe più garantita una perfetta tutela giurisdizionale del singolo: il rifiuto, da parte di un organo amministrativo interno, di pagare la restituzione esulerebbe, in quanto atto giuridico della Comunità, dalla competenza del giudice amministrativo statale. D'altra parte, sembra doversi escludere che il singolo, in mancanza di una decisione del Consiglio o della Commissione, possa adire la Corte di giustizia.

La circostanza che il 10 % dei prelievi sia devoluto allo Stato membro non consente di qualificare diversamente, sul piano giuridico, il regime vigente; in pratica l'attribuzione delle suddetta percentuale costituisce un adeguato corrispettivo del servizio reso dall'amministrazione. È quindi accertato che neppure nella fase definitiva il Consiglio ha accettato la responsabilità finanziaria diretta della Comunità.

Anche ammesso che il regime istituito con la decisione 21 aprile 1970 e col regolamento n. 729/70 abbia creato un rapporto giuridico diretto fra la Comunità e i cittadini degli Stati membri, le relative norme non avrebbero effetto retroattivo nei confronti di situazioni giuridiche preesistenti, esclusivamente determinate da fatti avvenuti molto prima dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni normative. Le azioni intentate in ragione dell'indebito pagamento di restituzioni e del mancato pagamento di prelievi durante le due prime fasi d'applicazione del sistema di finanziamento, durante le quali il Fondo era alimentato esclusivamente da contributi statali, non possono essere sottoposte alle stesse norme vigenti per la fase finale. L'applicazione retroattiva dell'art. 201 è in contrasto col procedimento ivi contemplato per quanto riguarda il passaggio al regime di finanziamento mediante risorse proprie della Comunità, e costituirebbe quindi violazione di detto articolo. Ne deriverebbe infatti una minaccia alla certezza del diritto, principio giuridico da osservare nell'applicazione del trattato.

D'altra parte, gli Stati membri sono legittimati a ritenere, ai sensi del regolamento n. 25, ch'essi potevano pienamente disporre dei prelievi e delle restituzioni durante i primi tre anni del periodo transitorio, dal momento che detto regolamento faceva una espressa distinzione fra il periodo transitorio e lo stadio definitivo. Ora, l'applicazione retroattiva del regolamento n. 729/70 priverebbe gli Stati membri interessati del diritto di esercitare l'azione relativamente a fatti avvenuti in precedenza, diritto che era stato loro definitivamente attribuito dal regolamento n. 25.

I governi belga e lussemburghese propongono che la seconda questione venga risolta come segue:

Il regolamento n. 729/70 e la contemporanea decisione del Consiglio stabiliscono con efficacia obbligatoria la natura dei provvedimenti che devono essere adottati dagli Stati membri, provvedimenti che tuttavia, anche nella fase definitiva del regime di finanziamento della politica agricola comune, si concretano in atti interni, di guisa che non si crea alcun rapporto giuridico diretto fra la Comunità e i singoli; la tutela giurisdizionale di questi ultimi, come pure l'esercizio del potere d'infliggere sanzioni, continuano ad esser disciplinati dalla norme di diritto interno.

In subordine:

Ammesso che il regolamento n. 729/70 e la decisione del Consiglio 21 aprile 1970 implichino un trasferimento di poteri sovrani alla Comunità, il quale crei un rapporto giuridico diretto fra questa e gli operatori commerciali per quanto riguarda la riscossione dei prelievi all'importazione e il pagamento delle restituzioni all'esportazione, detto trasferimento non ha effetto sull'esercizio, in epoca posteriore all'entrata in vigore del suddetto regolamento, delle azioni relative a diritti di credito sorti in precedenza, vale a dire durante il periodo transitorio della politica agricola comune. In primo luogo, infatti, l'art. 201 del trattato CEE non consente alla Comunità di agire, in quanto titolare del diritto di disporre delle proprie risorse, se non dopo che ciascuno Stato membro abbia approvato secondo le proprie norme costituzionali la sostituzione dei contributi con dette risorse; in secondo luogo, qualora la Comunità esercitasse diritti di credito definitivamente spettanti agli Stati membri, sarebbe minacciata la certezza del diritto, poiché in tal caso la Comunità verrebbe in possesso di somme che, in forza delle norme vigenti per il periodo transitorio in materia di finanziamento della politica agricola comune, appartengono a detti Stati.

Secondo il *Governo francese,* dal combinato disposto della decisione del Consiglio 21 aprile 1970 e del regolamento n. 2/71 risulta che tutte le controversie in materia d'imposizione ai singoli degli oneri e prelievi in questione vanno risolte, a norma del diritto comunitario, dagli organi nazionali e nelle forme prescritte dal diritto interno.

In caso di frode relativa a prelievi agricoli, le domande giudiziali intese ad ottenere un nuovo «accertamento» di queste risorse e il recupero delle somme non pagate, possono quindi essere proposte, secondo i suddetti testi, soltanto dagli Stati membri.

Quanto alla ripetizione delle restituzioni indebitamente corrisposte, il Governo francese, basandosi sugli artt. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70 e 6, n. 3, del regolamento n. 283/72, assume che soltanto gli Stati membri hanno la facoltà d'instaurare i procedimenti necessari per recuperare dai singoli le somme frodate. L'obbligo incombente agli Stati membri quanto al recupero trova del resto una sanzione sia nella responsabilità finanziaria dello Stato inadempiente (art. 8, n. 2, del regolamento n. 729/70), sia nel procedimento di cui all'art. 169 del trattato CEE.

La *Commissione* sostiene che, anche nel sistema delle risorse proprie, cioè dopo il 1° gennaio 1971, spetta in primo luogo agli Stati membri interessati di agire in giudizio per il recupero delle somme di cui trattasi.

A sostegno della sua tesi la Commissione richiama il sistema istituito dalla decisione del Consiglio 21 aprile 1970 e la lettera delle relative disposizioni. In linea di principio, la riscossione di mezzi finanziari propri della Comunità non fa sorgere rapporti giuridici diretti fra questa e i singoli: secondo l'art. 6, n. 1, della suddetta decisione le risorse comunitarie in questione sono riscosse dagli Stati membri conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali. Questo principio generale ha trovato attuazione nel regolamento n. 2/71, in ispecie negli artt. 1 e 2, n. 1. La Corte lo ha del resto già confermato nella sentenza 25 ottobre 1972 (causa 96-71 Haegeman/Commissione, Racc. 1972, pag. 1005).

Quanto sostenuto con riguardo alle entrate vale anche per le spese della Comunità, quali, ad esempio, le restituzioni agricole. In effetti, gli Stati membri designano gli uffici e gli organi ch'essi autorizzano ad effettuare le spese di cui agli artt. 2 e 3 del regolamento n. 729/70 e adottano, in conformità alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative interne, i provvedimenti necessari per recuperare le somme perdute a causa d'irregolarità o di negligenze (regolamento n. 729/70, artt. 4, n. 1, 7 e 8, n. 1).

Anche qualora il trattato CEE avesse offerto in proposito un adeguato fonda-

mento giuridico, si sarebbe tuttavia evitato di affidare in via principale alla Comunità il compito di agire in giudizio contro i singoli per ottenere il pagamento delle entrate comunitarie e il recupero delle somme indebitamente versate. In primo luogo, l'organico della Commissione è attualmente troppo ristretto per poter assolvere un compito amministrativo così vasto e complicato; inoltre, sotto questo aspetto gli Stati membri dispongono di mezzi più adeguati allo scopo.

Questa interpretazione corrisponde inoltre alla generale ripartizione dei compiti nell'ambito della Comunità, qual è stata attuata fino a questo momento, nel senso che le istituzioni comunitarie hanno svolto «funzioni di direzione» e gli organi ed uffici degli Stati membri «funzioni puramente esecutive». In molti casi la concreta applicazione della disciplina comunitaria è affidata agli Stati membri, che diventano allora strumenti dell'«amministrazione comunitaria indiretta». Non vi è alcuna differenza nel caso in cui, come nella fattispecie, si tratta di obbligazioni pecuniarie dei singoli.

La Commissione sostiene che, per la definizione della causa principale, non è indispensabile risolvere espressamente i problemi istituzionali sollevati con le questioni formulate dalla Corte d'Appello. Che si accolga la tesi della delegazione o quella della ripartizione dei poteri, quella della partecipazione alle decisioni o quella dell'intervento per conto o nell'interesse della Comunità, la questione ha scarso rilievo nella fattispecie. In ogni caso, dalla lettera delle norme comunitarie che vanno prese in considerazione risulta con sufficiente chiarezza l'obbligo degli Stati membri di esercitare l'azione giurisdizionale, mentre, d'altra parte, dette norme costituiscono il fondamento giuridico del relativo diritto.

Secondo la Commissione, la seconda questione andrebbe risolta come segue:

Gli artt. 1, 2 e 13 del regolamento del Consiglio n. 2/71, recante attuazione della decisione 21 aprile 1970, implicano che la legittimazione ad agire in ordine al recupero dei prelievi evasi spetta in primo luogo agli uffici e agli organi competenti degli Stati membri.

In forza dell'art. 8 del regolamento del Consiglio n. 729/70, relativo al finanziamento della politica agricola comune, la legittimazione ad agire in ordine alla ripetizione delle restituzioni indebitamente corrisposte all'esportazione spetta in primo luogo agli uffici e agli organi competenti degli Stati membri.

Le parti Van den Avenne e Joosen, i governi del Regno del Belgio e del Granducato del Lussemburgo, e la Commissione hanno svolto le loro osservazioni orali nell'udienza del 7 marzo 1974.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 2 aprile 1974.

In diritto

1 Con ordinanze 5 marzo 1971 e 18 febbraio 1973, pervenute rispettivamente in cancelleria il 30 ottobre (procedimenti 178-73 e 179-73) e il 6 novembre 1973 (procedimento 180-73), la Corte d'Appello di Bruxelles ha sottoposto a questa Corte due identiche questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione del regolamento del Consiglio 4 aprile 1962, n. 25, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU 1962, n. 30, pag. 991), nonché del regolamento CEE del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, anch'esso relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU 1970, n. L 94, pag. 13), e della decisione

adottata in pari data dal Consiglio in merito alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità (GU 1970, n. L 94, pag. 19).

2 Dal fascicolo risulta che le suddette questioni sono state sollevate nell'ambito di alcune cause penali per frodi commesse nell'esportazione e nell'importazione di prodotti soggetti ad organizzazioni comuni di mercato, nelle quali lo Stato belga e il Granducato del Lussemburgo si sono costituiti parte civile contro taluni imputati e talune persone giuridiche civilmente responsabili per ottenere il rimborso delle restituzioni illecitamente percepite all'esportazione ed il pagamento dei prelievi evasi all'importazione.

3 Alcuni imputati hanno sostenuto che, in ragione dell'instaurazione di una politica agricola comune e, in particolare, delle norme adottate per il finanziamento, non sono più gli Stati membri, ma è la Comunità economica europea, ad avere interesse alla riscossione dei prelievi e al pagamento delle restituzioni. Il giudice nazionale ha perciò ritenuto necessaria, ai fini della propria sentenza, una pronuncia di questa Corte su tale punto.

4 Poiché le due questioni formulate nelle tre domande pregiudiziali sono identiche, è opportuno risolverle in un'unica sentenza.

5 Le questioni tendono a chiarire le eventuali conseguenze, sul piano processuale, dell'attribuzione di risorse proprie alla Comunità, la prima con riferimento alla situazione giuridica esistente a livello comunitario durante il periodo transitorio, la seconda con riferimento alle norme in vigore nella fase del mercato unico. Sarà presa in esame dapprima quest'ultima questione.

6 Con essa si chiede se il regolamento n. 729/70 e la decisione adottata in pari data dal Consiglio, nonché le relative norme d'attuazione, vadano interpretati nel senso che dalla loro entrata in vigore tutti i poteri sovrani relativi alla gestione dei mezzi finanziari propri della Comunità per quanto riguarda la politica agricola comune sono stati trasferiti dagli Stati membri alla Comunità, con la conseguenza che (1) da quel momento solo la Comunità è legittimata ad agire nelle cause vertenti sulle entrate e spese connesse a tale gestione; (2) l'eventuale potere degli Stati membri di sostituirsi alla Comunità nel riscuotere o pagare le somme di cui trattasi non si può considerare più come un potere proprio (eventualmente condiviso con la Comunità) degli Stati membri, ma va invece qualificato come un potere esercitato per conto della Comunità.

7 Per il caso che la suddetta questione venga risolta affermativamente, si chiede inoltre se tale soluzione sia valida, data l'efficacia immediata del trasferimento di poteri sovrani, anche per le domande giudiziali proposte successivamente all'entrata in vigore delle suddette disposizioni ovvero per le cause in quel momento già pendenti, relative a fatti avvenuti o diritti acquisiti in precedenza.

8 L'art. 2 del regolamento n. 25/62 stabilisce che, nella fase definitiva del mercato unico, il gettito dei prelievi riscossi sulle importazioni di prodotti agricoli da paesi terzi «spetta alla Comunità ed è devoluto a spese comunitarie». Il Consiglio è tenuto ad iniziare in tempo utile il procedimento di cui all'art. 201 del trattato, per l'attuazione delle suddette disposizioni.

9 Lo stesso art. 2 stabilisce inoltre che, nella fase del mercato unico, siano finanziate dal FEAOG le restituzioni sulle esportazioni di prodotti agricoli nei paesi terzi.

10 Dando attuazione sia a questo articolo, sia agli artt. 201-209 del trattato, il regolamento n. 729/70 e la decisione 21 aprile 1970 hanno dettato norme per il finanziamento delle restituzioni all'esportazione da parte del Fondo e per l'iscrizione dell'intero gettito dei prelievi agricoli nel bilancio delle Comunità.

11 Tuttavia, benché i testi summenzionati contemplino l'iscrizione nel bilancio comunitario (come entrate e spese proprie della Comunità) del gettito dei prelievi agricoli e dei mezzi di finanziamento delle restituzioni sulle esportazioni nei paesi terzi, essi non contengono alcuna precisione circa gli eventuali poteri degli organi comunitari in ordine alla riscossione di detti prelievi e all'attribuzione o pagamento di dette restituzioni.

12 L'art. 4 del regolamento n. 729/70 dispone che gli Stati membri designano gli uffici e gli organi ch'essi autorizzano ad effettuare le spese in questione e, fra l'altro, comunicano alla Commissione «le condizioni amministrative e contabili secondo cui sono effettuati i pagamenti relativi all'esecuzione delle norme comunitarie, nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli».

13 Lo stesso articolo stabilisce inoltre che la Commissione mette a disposizione degli Stati membri i fondi necessari affinché gli uffici e gli organi designati procedano «in conformità delle norme comunitarie e delle legislazioni nazionali», ai pagamenti in questione.

14 L'art. 8 del regolamento dispone che gli Stati membri «adottano, in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali, le misure necessarie per... prevenire e perseguire le irregolarità, recuperare le somme perse a seguito d'irregolarità o di negligenza», come pure che «in mancanza di recupero totale, le conseguenze finanziarie... sono sopportate dalla Comunità, salvo quelle risultanti da irregolarità o negligenze imputabili alle amministrazioni o agli organismi degli Stati membri».

15 A sua volta, la decisione 21 aprile 1970 stabilisce all'art. 6 che le risorse comunitarie di cui trattasi sono riscosse dagli Stati membri «conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali, che, se del caso, sono modificate a tal fine». Gli Stati membri devono mettere tali risorse a disposizione della Commissione.

16 Dalle suddette norme si desume che gli Stati membri restano competenti ad esercitare le azioni giurisdizionali e a compiere ogni atto utile per la gestione dei prelievi e delle restituzioni, e continuano ad intervenire a tal fine nei confronti dei singoli.

17 Ne consegue che l'attribuzione di risorse proprie alla Comunità non ha influito sulla legittimazione ad agire degli Stati membri e dei loro organi, che siano parti nelle cause relative al recupero di entrate comunitarie non pagate o di somme indebitamente percepite.

18 Il punto b) della seconda questione, formulato solo per il caso di soluzione affermativa del punto a) è quindi divenuto privo di oggetto.

19 Anche la prima questione è divenuta priva di oggetto, in quanto la soluzione negativa della seconda questione implica necessariamente un'analoga soluzione della prima.

Sulle spese

20 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee e dal governo della Repubblica francese, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso delle cause pendenti

dinanzi alla Corte d'Appello di Bruxelles, cui spetta quindi la decisione sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dalla Cour d'Appel di Bruxelles con ordinanze 5 marzo 1971 e 18 febbraio 1973, afferma per diritto:

L'attribuzione di risorse proprie alla Comunità non ha influito sulla legittimazione ad agire degli Stati membri e dei loro organi, che siano parti nelle cause relative al recupero di entrate comunitarie non pagate o di somme indebitamente percepite.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dàlaigh Mackenzie Stuart

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 4 aprile 1974.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 2 APRILE 1974[1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

Esporrò brevemente i fatti che sono all'origine delle cause nel corso delle quali la Corte d'Appello di Bruxelles ha deferito in sostanza una sola questione pregiudiziale, il che ha pienamente giustificato la loro riunione per connessione.

I procedimenti penali vertono su evasioni fiscali ed illecita riscossione di restituzioni all'esportazione. Gli imputati nelle cause 178 e 179-73 sono accusati di aver esportato cereali in altri Stati membri an-

1 — Traduzione dal tedesco.