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.

ziché in paesi terzi — come dichiarato — e di averli successivamente reimportati in Belgio, riscuotendo illecitamente le relative restituzioni. La cause 180-73 verte sull'importazione in Belgio di carne suina effettuata con l'ausilo di dichiarazioni false, allo scopo di eludere il pagamento dei prelievi.

Lo Stato belga e il Granducato del Lussemburgo, costituitisi parti civili a norma dell'art. 3 del codice penale belga, hanno chiesto la condanna degli imputati al rimborso delle restituzioni ed al pagamento dei prelievi.

Il presente procedimento pregiudiziale tende ad accertare la proponibilità di tale domanda. La Corte d'Appello di Bruxelles — prendendo senza dubbio lo spunto dalle eccezioni opposte da due degli imputati — chiede se il passaggio ad un regime di finanziamento della politica agricola comune mediante risorse autonome della Comunità — varato con il regolamento del Consiglio 4 aprile 1962 n. 25 e posto provvisoriamente in atto con la decisione del Consiglio 21 aprile 1970 — possa incidere sulla posizione giuridica processuale e sostanziale degli Stati belga e lussemburghese come parte civile nel procedimento penale. È pertanto opportuno, prima di affrontare le due questioni, ricordare l'evoluzione del sistema di finanziamento dell'agricoltura, tramite il Fondo agricolo di orientamento e garanzia fino agli attuali sviluppi.

Nel corso della *prima fase (1 luglio 1962 - 30 giugno 1967)* il Fondo rimborsava solo parte delle spese sostenute dagli Stati membri, e per di più tale rimborso era soggetto a determinate condizioni (Regolamento del Consiglio 4 aprile 1962 n. 25, GU 1962, pag. 991, e regolamento del Consiglio 26 luglio 1966 n. 130, GU 1966, pag. 2965). Così, le restituzioni versate dagli Stati membri all' esportazione verso paesi terzi venivano rimborsate solo nel caso e nella misura in cui il saldo fra le esportazioni e le importazioni di un dato prodotto risultasse attivo. I contributi del Fondo erano calcolati in base al tasso di restituzione dello Stato membro la cui restituzione media era la più bassa. Tale disciplina era stata dettata dall'organizzazione dei mercati agricoli dell'epoca, secondo la quale il pagamento delle restituzioni era lasciato al potere discrezionale delle autorità legislative di ciascuno Stato. In altre parole, si trattava di evitare che uno Stato membro potesse fruire indebitamente di un contributo comunitario più elevato manovrando arbitrariamente il tasso delle restituzioni.

Durante questa prima fase, il Fondo attingeva soltanto ai contributi degli Stati membri, il cui ammontare era calcolato sostanzialmente secondo la formula fissata dall'art. 200, n. 1, del trattato CEE; la quota integrativa — che comunque si è accresciuta progressivamente fino al 30 giugno 1965 — era funzione delle importazioni nette di ogni Stato membro dai paesi terzi. Il regolamento n. 130/66 (GU 1966, pag. 2965) ha modificato la ripartizione dei contributi degli Stati membri per il periodo 1 luglio 1965 - 30 luglio 1967 stabilendo un criterio che si scostava da quello prescritto dall'art. 200 del trattato CEE e non teneva più conto dell'entità delle importazioni nette.

Nella seconda fase (1º luglio 1967 - 31 dicembre 1970) le spese sostenute dagli Stati membri furono accollate al Fondo in misura sempre maggiore. Da allora in poi, quindi, le restituzioni alle esportazioni verso i paesi terzi furono calcolate in base alle esportazioni lorde. In altri termini, l'imputazione al Fondo delle spese non fu più subordinata ad un saldo attivo tra esportazioni ed importazioni. Anche durante questa fase, comunque, nel calcolo delle restituzioni si assumeva come parametro la restituzione media più bassa corrisposta da uno Stato membro (art. 8 del regolamento n. 130/66).

Il Fondo continuò ad essere finanziato dai contributi degli Stati membri; i prelievi riscossi sulle importazioni da paesi terzi ne costituivano il 90 %, mentre la quota integrativa, se necessario, era calcolata in base ad una formula fissa.

La *terza fase* si è inaugurata con la decisione del Consiglio 21 aprile 1970, relativa alla sostituzione dei contributi degli

Stati membri con risorse proprie della Comunità (GU n. L 94 del 28 aprile 1970, pag. 19), nonché con il regolamento del Consiglio n. 729/70 (GU n. L 94 del 28 aprile 1970, pag. 13). In virtù di tale disciplina il Fondo deve finanziare tutte le restituzioni corrisposte all'esportazione in base alle norme comunitarie, nonché il sistema di intervento destinato a regolarizzare i mercati agricoli (artt. 2 e 3 del regolamento n. 729/70). Agli Stati membri vengono forniti i mezzi adeguati per poter provvedere ai pagamenti necessari (art. 4 del regolamento n. 729/70).

Poiché è stato incluso nel bilancio globale comunitario, il Fondo è alimentato mediante risorse comunitarie a) parzialmente dal'1° gennaio 1971 e b) integralmente dal 1° gennaio 1975. Già dal 1° gennaio 1971 il provento dei prelievi agricoli è integralmente iscritto nel bilancio delle Comunità (art. 3 della decisione 21 aprile 1970).

In merito alla riscossione delle risorse comunitarie, e quindi dei prelievi, l'art. 6 della decisione del Consiglio dispone che:

«1. Le risorse comunitarie di cui agli artt. 2, 3 e 4 sono riscosse dagli Stati membri conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali che, se del caso, sono modificate a tal fine. Gli Stati membri mettono tali risorse a disposizione della Commissione.»

La *prima questione pregiudiziale,* che si rifà alla situazione giuridica antecedente al 1971, è così redatta:

«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 prelievi 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 della 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 prelievi riscossi dagli Stati membri.»

La lettera a) tende — a mio avviso — a stabilire se il regolamento n. 25 e le relative norme di attuazione comportassero una limitazione delle rivendicazioni esperibili in sede civile da parte degli Stati membri in una causa pendente dinanzi ad un giudice nazionale e se, pertanto, agli Stati facessero difetto alcuni presupposti processulai, come l'interesse ad agire.

La risposta è no. Per quanto riguarda i prelievi, essi costituivano, prima della decisione del Consiglio 21 aprile 1970, cespiti di pertinenza degli Stati membri. Nessuna norma di diritto positivo negava a questi ultimi il diritto di incassarli e di ricorrere, se necessario, alla tutela giurisdizionale. Tale facoltà resta immutata anche se è innegabile che la Comunità sia stata, sin dal 1962, direttamente interessata all'imposizione ed alla riscossione dei prelievi, che costituivano un elemento essenziale della politica agricola, anche allorché tale politica era finanziata dai contributi degli Stati membri. In altre parole, la Comunità aveva un interesse

generale a che gli Stati membri adempissero agli obblighi imposti dal diritto comunitario. L'art. 155 del trattato CEE affida in special modo alla Commissione il compito di vigilare sulla tutela di questo interesse. Il trattato offre diversi mezzi per la salvaguardia di tale interesse comunitario; se necessario, la Comunità può agire in giudizio contro lo Stato membro interessato.

Questo interesse non legittima peraltro gli organi comunitari ad agire direttamente dinanzi al giudice nazionale, quindi non può risultare in alcun modo limitata la capacità processuale di cui gli Stati membri godono in forza del loro diritto interno.

La questione sub 1 a) va pertanto risolta negativamente. La Corte d'Appello di Bruxelles chiede poi, sub b), se la soluzione debba essere negativa solo nella misura in cui i prelievi riscossi dagli Stati membri costituiscono l'elemento fondamentale per il calcolo dei loro contributi al Fondo.

In proposito va osservato — come ha fatto anche la Commissione — che nel corso della prima fase, a norma dell'art. 7 del regolamento n. 25, i contributi degli Stati membri si calcolavano sulla base non dei prelievi riscossi, ma delle importazioni nette. Fra questi due valori non sussisteva alcuna relazione, poiché il tasso dei prelievi non era uniforme in tutti gli Stati.

La situazione era in linea di massima diversa nella seconda fase, nel corso della quale — a norma dell'art. 11, n. 1, del regolamento n. 130/66 — parte dei contributi era determinata in base ai prelievi riscossi sulle importazioni da paesi terzi. È dubbio però che, sotto questo aspetto, sussistesse un interesse finanziario della Comunità, considerato che in caso di deficit del Fondo per mancati prelievi da parte degli Stati membri, si sarebbero dovute aumentare le quote contributive determinate in base alla formula stereotipata di cui all'art. 11, n. 3, Era comunque da escludere ogni diritto della Comunità sui prelievi riscossi in ritardo dagli Stati membri, almeno nel caso in cui nel frattempo si fosse provveduto alla chiusura dei conti.

In ogni caso, anche ammettendo che la Comunità avesse un interesse diretto alla riscossione dei prelievi, ciò non avrebbe posto limiti all'esperibilità dell'azione da parte degli Stati membri, né, soprattutto, avrebbe soppresso l'interesse alla tutela dei loro diritti. Infatti, l'art. 11, n. 2, del regolamento n. 130/66 non disponeva il versamento alla Comunità del 90 % circa dei prelievi, ma assumeva soltanto, come parametro per determinare la quota contributiva, i prelievi effettivamente riscossi dagli Stati membri, come si desume chiaramente dal testo dell'art. 11, n. 1. Gli Stati membri restavano sempre comunque obbligati al pagamento nei confronti della Comunità e conservavano un interesse immediato alla regolare gestione delle entrate e delle uscite. Dal momento che i regolamenti n. 25 e n. 130/66 costituivano per gli Stati membri una norma immediatamente efficace, questi erano tenuti ad assicurare il regolare svolgimento di ogni singola operazione, proprio per le ripercussioni che ciò comportava sul bilancio della Comunità. In forza della loro sovranità amministrativa, essi potevano e dovevano controllare ed assicurare le entrate in base alle quali versavano i loro contributi calcolati secondo un coefficiente provvisorio. Quindi essi restavano naturalmente legittimati alla tutela giurisdizionale dei loro diritti.

Passiamo ora alla *seconda questione,* con la quale si chiede

«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 co-

mune 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».

È opportuno esaminare la questione dapprima relativamente alle risorse autonome della Comunità costituite dai prelievi e poi considerando le spese finanziate tramite il Fondo agricolo, vale a dire, in primo luogo, le restituzioni.

Quanto ai prelievi — cioè le entrate — occorre tener conto della differenza — propria del diritto tributario — tra potere di esazione e potere amministrativo. Il primo — cioè il potere di effettuare prelievi — spetta senza dubbio alla Comunità, in forza della decisione del Consiglio 21 aprile 1970. Ciò si desume dall' art. 2 della decisione, secondo cui i prelievi costituiscono «risorse proprie» — quindi non spettanti a nessun'altra persona giuridica — «iscritte nel bilancio della Comunità».

Per quanto riguarda il potere amministrativo, non credo sia qui necessario affrontare nella sua sostanza il problema della messa in atto del diritto comunitario da parte degli Stati membri. È certo che i mezzi giuridici, strumento di tale attuazione, possono assumere svariate forme. Per stabilire quale sia la forma giuridica prescelta di volta in volta occorre rifarsi ai rispettivi regolamenti in materia.

Nel nostro caso è determinante l'art. 6 della decisione del Consiglio, secondo il quale «le risorse comunitarie di cui agli artt. 2, 3 e 4 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 hanno quindi tutti i diritti relativi all'esazione delle risorse comunitarie. Agli organi comunitari, e più precisamente alla Commissione, è attribuita solo una funzione di controllo, come espressamente disposto dall'art. 6, n. 2, della decisione suddetta e dal regolamento del Consiglio n. 2/71. Ne consegue che tali organi non possono impartire istruzioni alle amministrazioni degli Stati membri in merito alla riscossione delle risorse comunitarie. Deve pertanto escludersi che gli Stati membri si trovino in posizione di subordinazione gerarchica, in forza di un potere attribuito alla Comunità. Essi agiscono piuttosto in base a propri poteri sovrani allo stesso modo in cui in uno Stato federale lo Stato federato svolge autonomamente i compiti amministrativi delegatigli. Ciò premesso, è superfluo determinare se gli Stati membri abbiano sempre conservato tali diritti sovrani, come sostiene il rappresentante dei governi belga e lussemburghese, oppure — come si potrebbe anche supporre — questi siano passati — in forza della decisione del Consiglio — alla Comunità in quanto elementi del potere di esazione connesso con le entrate di cui all'art. 2, e contemporaneamente siano stati restituiti agli Stati membri in forza dell'art. 6.

Esaminiamo ora il problema del se il potere amministrativo comprenda anche il diritto degli Stati membri di adire la magistratura per riscuotere le entrate costituite dai prelievi.

A questo proposito, è opportuno rifarsi al combinato disposto dell'art. 6, nn. 1 e

2, della decisione del Consiglio 21 aprile 1970, e degli artt. 13 e 14 del regolamento del Consiglio 2 gennaio 1971, n. 2 (GU 1971, n. L 3, pag. 1), adottato in applicazione della suddetta decisione. Mentre il n. 1 dell'art. 6 affida agli Stati membri la riscossione delle risorse comunitarie, il n. 2 contempla l'emanazione di norme in materia di controllo. In esecuzione di tale norma, l'art. 14 del regolamento n. 2/71 attribuisce alla Commissione solo facoltà di controllo. Al contrario, gli Stati membri — come disposto dall'art. 13 dello stesso regolamento — sono tenuti a prendere tutte le misure necessarie affinché vengano regolarmente versate le somme spettanti alla Comunità; tale obbligo viene meno solo qualora l'esazione non abbia potuto essere effettuata per motivi di forza maggiore. È evidente che il compito affidato agli Stati membri dall'art. 13 presuppone anche la possibilità di reclamare in giudizio le somme dovute. Del resto, il categorico disposto dell'art. 6, n. 2, della decisione 21 aprile 1970 e dell'art. 14 del regolamento n. 2/71 che stabilisce le condizioni della partecipazione della Commissione alle operazioni di riscossione delle risorse comunitarie, la limita a compiti di controllo, il che induce a concludere che non sono previste altre forme di partecipazione, specie l'esercizio di azioni, che spetta quindi solo agli Stati membri in forza del loro potere amministrativo.

Questa delimitazione del potere amministrativo si accorda anche con lo spirito della normativa comunitaria generale in materia di risorse autonome.

La Commissione — che è priva dei necessari poteri amministrativi — non può accollarsi gli oneri connessi alla riscossione delle risorse comunitarie. È invece opportuno sfruttare la competenza ed il rapporto più immediato intercorrente tra le autorità nazionali e le operazioni da cui scaturisce un prelievo. Ciò vale tanto per i prelievi riscossi tramite le normali vie amministrative, che per quelli introitati solo iussu judicis.

Una suddivisione di competenza in relazione a queste due fasi del procedimento sarebbe per di più in contrasto coi principi di un'amministrazione efficiente in quanto, in caso di controversia, dovrebbe intervenire una seconda autorità per pronunciarsi su questioni di esazione, che normalmente sono oltremodo complicate.

In merito alle restituzioni all'esportazione verso paesi terzi, l'art. 8 del regolamento n. 729/70 reca una chiara disciplina stabilendo che gli Stati membri adottano, in conformità delle disposizioni legislative ed amministrative, le misure necessarie

«per . . .

— prevenire e perseguire le irregolarità,

— recuperare le somme perse a seguito d'irregolarità o di negligenza».

Non c'è dubbio quindi che gli Stati membri siano legittimati ad agire in giudizio per recuperare le restituzioni corrisposte indebitamente.

A mio avviso, è irrilevante stabilire se gli Stati membri possano adire il giudice nazionale in forza di un proprio potere sovrano. Invero due degli imputati hanno sostenuto che, quando uno Stato membro esperisce un'azione diretta al recupero di restituzioni indebitamente versate, non agisce nel proprio interesse, ma come organo esecutivo — e quindi per conto — della Comunità. Se così fosse, le azioni civili promosse anteriormente al 1° gennaio 1971 dovrebbero essere riproposte, ma il diritto comunitario non lo prevede, anche volendo accogliere la tesi che gli Stati membri, quando provvedono ai pagamenti previsti dai regolamenti, agiscono come organi esecutivi della Comunità.

A norma dell'art. 8 del regolamento n. 729/70, il recupero «delle somme perse in seguito ad irregolarità» è disciplinato *dalla legge nazionale*. Agli Stati membri pertanto vanno attribuite le stesse facoltà di cui dispongono per il recupero dei sussidi nazionali (assimilabili alle restituzioni) eventualmente versati indebitamente. Tale considerazione vale tanto per la titolarità del diritto — a tutela del quale vi è l'azione per indebito arricchimento — quanto per la legittimazione ad agire, cioè ad esperire l'azione in nome

proprio. Per il giudice nazionale non deve avere alcuna importanza il fatto che la somma recuperata possa costituire oggetto di contesa tra Stato membro e Comunità. Che la Commissione non possa partecipare alla causa dinanzi al giudice interno lo si desume anche dall'art. 5 del regolamento del Consiglio 7 febbraio 1972 n. 283 (GU 1972, n. L 36, pag. 1), il quale prevede solo che la Commissione venga tenuta al corrente circa l'andamento e la conclusione del procedimento. Il diritto comunitario, quindi, non implica che il passaggio alla fase finale della politica comune di finanziamento dell'agricoltura — avvenuto l'1. 1. 1971 — comporti alcuna conseguenza di carattere procedurale sulle cause pendenti a quella data, com'è il caso del procedimento di Bruxelles.

Non è quindi il caso di affrontare la questione sub 2 b), di portata più generale, deferita in subordine, con la quale si chiede se le norme che hanno instaurato la fase finale della politica agricola comune possano avere conseguenze su diritti sorti nelle fasi anteriori in forza dei regolamenti comunitari.

Propongo quindi di rispondere come segue alle questioni deferite a questa Corte:

Né il regolamento del Consiglio n. 25/62 e le relative norme di attuazione o di modifica, né il regolamento del Consiglio n. 729/70, la decisione del Consiglio 21 aprile 1970 relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse autonome della Comunità, e le relative norme di attuazione hanno pregiudicato il diritto soggettivo degli Stati membri ad agire in giudizio, in conformità alla legge interna, contro coloro che hanno tentato di eludere il pagamento dei prelievi, o per il rimborso delle restituzioni versate indebitamente.