SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)
6 aprile 1995 *

Nel procedimento C-315/93,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Rechtbank van eerste aanleg di Gand (Belgio) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

1) Flip CV

2) O. Verdegem NV,

e

Stato belga,

domanda vertente sull'interpretazione e la validità della decisione della Commissione 7 ottobre 1988, 88/529/CEE, recante approvazione del piano di eradicazione della peste suina classica presentato dal Regno del Belgio (GU L 291, pag. 78),

* Lingua processuale: l'olandese.

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dai signori C. Gulmann, presidente di sezione, J. C. Moitinho de Almeida e J.-P. Puissochet (relatore), giudici,

avvocato generale: G. Tesauro
cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per le attrici nel procedimento principale, dall'avv. Luc van Parys, del foro di Gand;

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

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali delle attrici nel procedimento principale, rappresentate dall'avv. Luc van Parys, del convenuto nel procedimento principale, rappresentato dall'avv. Vastersavendts, del foro di Bruxelles, e della Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Thomas van Rijn, all'udienza del 19 gennaio 1995,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 febbraio 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 26 maggio 1993, registrata nella cancelleria della Corte il 14 giugno successivo, il Rechtbank van eerste aanleg di Gand (Belgio) ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, due questioni pregiudiziali sull'interpretazione e la validità della decisione della Commissione 7 ottobre 1988, 88/529/CEE, recante approvazione del piano di eradicazione della peste suina classica presentato dal Regno del Belgio (GU L 291, pag. 78).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di controversie tra la cooperativa agricola Flip CV (in prosieguo: la «Flip») e la società O. Verdegem NV (in prosieguo: la «Verdegem»), da un lato, e lo Stato belga, dall'altro, in merito all'indennizzo al quale le prime ritengono di avere diritto per l'abbattimento di suini di loro proprietà per ordine delle autorità sanitarie belghe nell'ambito delle misure di lotta contro la peste suina classica. Le cause vertono sull'importo degli indennizzi dovuti e sul pagamento di interessi moratori.

3 Le loro azioni si fondano sulle disposizioni dell'art. 15, n. 1, del regio decreto 10 settembre 1981, recante misure di polizia sanitaria relative alla peste suina classica e alla peste suina africana (*Moniteur belge*, 11 novembre 1981, pag. 14238), secondo il cui dettato:

«Nei limiti delle disponibilità di bilancio, viene concessa al proprietario dei suini abbattuti per ordine [dell'ispezione veterinaria] un'indennità pari:

1) al 50% del valore stimato dei suini malati o sospetti di essere malati abbattuti per ordine;

2) all'intero valore stimato dei suini sospetti di essere infetti abbattuti per ordine».

4 Lo Stato belga ha sostenuto dinanzi al giudice nazionale che questo articolo imponeva solo il versamento di un indennizzo, escludendo qualsiasi interesse moratorio, e soltanto nei limiti delle disponibilità di bilancio.

5 La Flip e la Verdegem hanno obiettato che il regio decreto 10 settembre 1981 andava interpretato alla luce della disciplina comunitaria relativa alla lotta contro la peste suina e, in particolare, alla luce delle disposizioni dell'art. 2, n. 1, lett. f), della decisione del Consiglio 11 novembre 1980, 80/1097/CEE, che instaura un'azione finanziaria della Comunità per l'eradicazione della peste suina africana in Sardegna (GU L 325, pag. 8), a norma del quale i piani di eradicazione della peste suina devono prevedere «l'indennizzo immediato e totale dei proprietari dei suini abbattuti ai fini dell'applicazione del piano».

6 Esse hanno sostenuto che tale disposizione doveva considerarsi implicitamente contenuta nella citata decisione 88/529 e che il giudice nazionale doveva tenerne conto ai fini dell'interpretazione e dell'applicazione del regio decreto 10 settembre 1981 al caso di specie. Esse affermano che si verificherebbe una discriminazione contro i produttori belgi, contraria all'art. 7 del Trattato, se il principio dell'indennizzo enunciato nell'art. 2 della decisione 80/1097 non fosse esteso alla decisione 88/529.

7 Il giudice nazionale si è quindi posto il problema dell'interpretazione e della validità delle norme del diritto comunitario in materia. Conseguentemente, ha deciso di sospendere il procedimento nelle due cause innanzi a lui pendenti e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Relativamente all'interpretazione

a) Se la decisione della Commissione 7 ottobre 1988, 88/529/CEE, recante approvazione del piano di eradicazione della peste suina classica presentato dal Regno del Belgio (GU 1988, L 291 del 25 ottobre 1988, pag. 78), diretta al Regno del Belgio, debba essere interpretata nel senso che comprende anche l'espressione "indennizzo immediato e totale dei proprietari dei suini abbattuti ai fini dell'applicazione del piano", quale risulta all'art. 2, n. 1, lett. f), della decisione del Consiglio 11 novembre 1980, 80/1097/CEE, diretta alla Repubblica italiana (GU 1980, L 325 del 1° dicembre 1980, pag. 8).

b) Se, in caso di soluzione affermativa della questione sub 1, lett. a), siano dovuti sull'importo principale anche interessi legali e moratori.

2) Relativamente alla validità

a) Se, nel caso in cui le questioni sopra esposte debbano essere risolte in senso negativo, la decisione 88/529/CEE violi il divieto di discriminazione di cui all'art. 7 del Trattato CEE, in quanto i proprietari italiani hanno diritto ad un indennizzo immediato e totale, mentre i proprietari belgi possono godere di tale diritto solo nei limiti degli stanziamenti di bilancio, nonostante la constatazione del fatto che entrambe le decisioni sono espressione di una stessa normativa comunitaria».

Le misure comunitarie per la lotta alla peste suina

8 Va preliminarmente rilevato che le decisioni ricordate dalle attrici nella causa principale e menzionate dal giudice a quo nelle questioni riguardano, l'una, la peste suina detta «classica» (decisione 88/529) e, l'altra, la peste suina detta «africana» (decisione 80/1097), che sono due malattie diverse oggetto di misure distinte da parte della Comunità.

9 Per quanto attiene alla peste suina «classica», il Consiglio ha intrapreso un'azione sin dal 1980. In un primo momento ha emanato la direttiva 22 gennaio 1980, 80/217/CEE, che stabilisce misure comunitarie di lotta contro la peste suina classica (GU L 47, pag. 11). Tale direttiva mira all'armonizzazione delle regole nazionali di prevenzione e di lotta contro la peste suina classica. Il citato regio decreto 10 settembre 1981 ha, in parte, per oggetto la trasposizione della direttiva nell'ordinamento belga.

10 In un secondo momento, allo scopo di debellare la peste suina classica che infestava all'epoca il territorio comunitario, il Consiglio ha emanato la direttiva 11 novembre 1980, 80/1095/CEE, che fissa le condizioni per rendere il territorio della Comunità esente dalla peste suina classica e mantenerlo tale (GU L 325, pag. 1). Tale direttiva in sostanza imponeva agli Stati membri il cui territorio era interessato dalla malattia di adottare dei piani tendenti a debellarla nel termine di cinque anni. La decisione del Consiglio 11 novembre 1980, 80/1096/CEE, che instaura un'azione finanziaria della Comunità in vista dell'eradicazione della peste suina classica (GU L 325, pag. 5), prevedeva un sostegno finanziario della Comunità agli Stati membri.

11 Essendosi rivelata insufficiente tale azione, nel 1987 il Consiglio ha adottato una nuova serie di misure che completavano e rinforzavano le precedenti. In particolare, esso imponeva agli Stati membri che non erano ancora indenni dalla peste suina classica di elaborare nuovi piani di eradicazione per eliminare la malattia entro quattro anni. Anche questi piani godevano di un aiuto finanziario della Comunità.

12 La citata decisione 88/529, cui si riferiscono le questioni sottoposte dal giudice a quo, ha per oggetto proprio l'approvazione del nuovo piano di eradicazione della peste suina classica presentato dal Regno del Belgio. La decisione prevede all'art. 1 che «il piano destinato a completare l'eradicazione della peste suina classica presentato dal Belgio è approvato» e, d'altro canto, all'art. 2 che «il Belgio mette in vigore

dal 1° gennaio 1988 le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per l'attuazione del piano di cui all'art. 1».

13 Per quanto attiene alla peste suina detta «africana», la Comunità ha adottato misure più puntuali, limitate all'eradicazione della malattia in talune regioni o paesi della Comunità.

14 Da un lato, il Consiglio ha imposto a taluni Stati membri, in cambio di un sostegno finanziario della Comunità, di elaborare piani di eradicazione della malattia. Tale è in particolare il caso delle misure adottate per debellare la peste suina africana comparsa in Sardegna nel 1977. Dopo aver in un primo tempo concesso all'Italia un sostegno finanziario, il Consiglio ha adottato la citata decisione 80/1097. Questa imponeva alla Repubblica italiana di elaborare un piano d'urgenza relativo all'eradicazione della peste suina africana in Sardegna entro cinque anni. Essa disponeva che il piano dovesse prevedere misure rigorose di eradicazione ed in particolare «l'indennizzo immediato e totale dei proprietari dei suini abbattuti ai fini dell'applicazione del piano» [art. 2, n. 1, lett. f)]. Persistendo la malattia, le autorità italiane dovevano adottare un nuovo piano di eradicazione della peste suina africana in ottemperanza alla decisione del Consiglio 25 aprile 1990, 90/217/CEE, che instaura un'azione finanziaria della Comunità per l'eradicazione della peste suina africana in Sardegna (GU L 116, pag. 24).

15 Dall'altro, la Comunità ha adottato misure di polizia sanitaria miranti ad impedire la circolazione intracomunitaria degli animali provenienti da zone colpite dalla malattia e delle loro carni.

Le questioni proposte dal giudice a quo

16 Dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio emerge che, tenuto conto dell'argomentazione svolta in giudizio, il giudice a quo si pone il problema della compatibilità delle disposizioni dell'art. 15, n. 1, del regio decreto 10 settembre 1981 con il diritto comunitario, nella parte in cui esse non prevedono un indennizzo totale ed immediato ai proprietari dei suini abbattuti per ordine dell'amministrazione nell'ambito di un'azione di lotta contro la peste suina classica.

17 La decisione 88/529, cui si riferiscono precisamente le questioni proposte, costituisce una misura di applicazione della citata direttiva 80/1095 e successive modifiche, mentre il regio decreto 10 settembre 1981 traspone nell'ordinamento belga la direttiva 80/217, anch'essa citata. La decisione ha quindi un oggetto diverso da quello del decreto. Inoltre essa non contiene alcuna disposizione obbligatoria per lo Stato belga, se non quella di applicare dal 1° gennaio 1988 il piano di eradicazione, piano le cui disposizioni non sono in discussione nella causa principale.

18 L'interpretazione della decisione 88/529 e l'esame della sua validità non sono quindi di alcuna utilità per rispondere alle questioni che il giudice a quo in realtà si pone.

19 La Corte ritiene che, al fine di fornire una risposta completa ed utile alle questioni pregiudiziali, queste devono essere intese come riguardanti in modo più generale il problema se l'insieme della disciplina comunitaria in materia di lotta contro la peste suina classica vada interpretato nel senso che questa prevede un indennizzo immediato e completo ai produttori proprietari dei suini abbattuti per ordine delle

autorità nazionali e se, in caso contrario, tale disciplina vada considerata compatibile con il principio di non discriminazione di cui all'art. 7 del Trattato CEE, diventato art. 6 del Trattato CE.

L'interpretazione della normativa comunitaria

20 Le attrici nella causa principale sostengono che la disciplina comunitaria in materia di lotta contro la peste suina va interpretata nel senso che essa prevede un indennizzo immediato e totale, ossia comprensivo di interessi moratori, ai proprietari dei capi abbattuti. Esse affermano che questa disciplina costituisce un sistema uniforme all'interno del quale non possono leggersi isolatamente le decisioni 88/529 e 80/1097 menzionate dal giudice a quo nelle questioni. A loro parere, l'art. 2, n. 1, lett. f), della decisione 80/1097 enuncia una regola generale della politica comunitaria in materia, che va comunque ritenuta implicita nella decisione 88/529.

21 Al contrario, la Commissione ed il governo belga sostengono che la disciplina comunitaria in materia di lotta contro la peste suina classica non contempla il principio dell'indennizzo immediato e totale ai proprietari dei capi abbattuti. A loro parere, la disciplina relativa alla peste suina classica non prevede nulla in proposito e un indennizzo di questo tipo non costituisce un principio generale del diritto comunitario né un principio della politica comunitaria in materia. La Commissione afferma in particolare che tale principio non può essere desunto da disposizioni quali quelle delle decisioni del Consiglio 16 dicembre 1986, 86/649/CEE e 86/650/CEE (GU L 382, pagg. 5 e 9), 20 febbraio 1989, 89/145/CEE (GU L 53, pag. 55), 26 giugno 1990, 90/424/CEE (GU L 224, pag. 19), o 27 novembre 1990 90/368/CEE (GU L 347, pag. 27), che riguardano malattie animali diverse dalla peste suina classica e contengono principi di indennizzo diversi.

22 La posizione della Commissione va accolta.

23 Il principio dell'indennizzo ai proprietari dei suini abbattuti nell'ambito di azioni di lotta contro la peste suina classica non risulta né dalla lettura sistematica né da quella letterale delle direttive e delle decisioni adottate in tale materia.

24 Emanando le direttive 80/217 e 80/1095, il legislatore comunitario ha voluto solo dettare i provvedimenti di ordine sanitario e profilattico che gli Stati membri sono tenuti ad adottare per prevenire ed eliminare la peste suina classica dal loro territorio. Tra questi provvedimenti si ritrovano in particolare la vaccinazione degli animali, la messa sotto osservazione degli allevamenti infetti, l'eliminazione degli animali, delle carni e dei prodotti suscettibili di essere infetti, la disinfezione dei locali contaminati e ancora l'elaborazione e l'esecuzione di piani di eradicazione sotto il controllo della Commissione.

25 Non risulta invece né dai 'considerando' né dalle disposizioni di queste due direttive che il legislatore comunitario abbia inteso disciplinare gli aspetti finanziari relativi all'esecuzione di dette misure da parte dei proprietari interessati ed, in particolare, imporre delle misure di indennizzo dei proprietari. In particolare le direttive non contengono nessuna norma che preveda espressamente e nemmeno implicitamente tale indennizzo.

26 È vero che la citata decisione 80/1096 istituisce un sostegno finanziario della Comunità a favore degli Stati membri che hanno affrontato spese per indennizzare i proprietari dei capi abbattuti o distrutti nell'ambito di azioni di lotta contro la peste suina classica. Ma, mentre il legislatore comunitario, nell'ambito dell'ampia discrezionalità di cui dispone in materia di politica agricola (v., in particolare, la sentenza 19 marzo 1992, causa C-311/90, Hierl, Racc. pag. I-2061, punto 13), ha potuto ritenere che l'indennizzo parziale o totale ai proprietari di animali abbattuti fosse uno strumento idoneo a facilitare la lotta contro la peste suina classica e che fosse opportuno contribuire all'uso che gli Stati membri potevano farne, né dai 'considerando' né dal testo di questa decisione risulta che egli abbia inteso fare dell'indennizzo ai proprietari di capi abbattuti un principio della politica comunitaria

in materia. L'art. 3, n. 2, lett a), e n. 2 bis, lett a), della decisione 80/1096 come completata e modificata dalla decisione del Consiglio 22 settembre 1987, 87/488/CEE (GU L 280, pag. 26), si limita quindi a prevedere la semplice possibilità di un rimborso da parte del FEAOG agli Stati membri delle spese eventualmente affrontate per indennizzare i proprietari dei capi abbattuti, fino alla concorrenza del 50% delle spese.

27 Come correttamente rileva la Commissione nelle sue osservazioni, il principio dell'indennizzo ai proprietari dei capi abbattuti nell'ambito di azioni di lotta contro la peste suina classica non può nemmeno discendere dalle disposizioni dell'art. 2, n. 1, lett. f), della citata decisione 80/1097, menzionate dal giudice a quo nelle sue questioni, e neppure da disposizioni simili della disciplina comunitaria in materia di lotta contro le malattie animali.

28 La decisione 80/1097 mira infatti all'eradicazione di una malattia animale diversa dalla peste suina classica: la peste suina africana. Inoltre, come risulta dal suo secondo e terzo 'considerando', essa tende a rafforzare le misure nazionali di lotta contro questa malattia in una particolare regione della Comunità, al fine di garantirne l'eradicazione totale ed in maniera urgente. In tale contesto, l'indennizzo immediato e totale ai proprietari dei suini abbattuti o distrutti può apparire un elemento importante, se non determinante, della lotta alla malattia a causa dell'incentivo che esso costituisce per l'eliminazione degli animali colpiti o solo sospetti di essere colpiti dalla malattia. Infine, occorre rilevare che la citata decisione 90/217, che impone alla Repubblica italiana di elaborare un nuovo piano di eradicazione della peste suina africana in Sardegna, all'art. 2, n. 1, lett. c), prevede solo il principio di una compensazione «immediata ed adeguata» ai proprietari in questione.

29 Allo stesso modo, riguardano malattie diverse dalla peste suina classica ed impongono solo un indennizzo equo e adeguato ai proprietari degli animali abbattuti le altre decisioni del Consiglio menzionate dalla Commissione nelle proprie osserva-

zioni, ossia le citate decisioni 86/649, 86/650, 89/145, 90/424 e 90/638, che prevedono un indennizzo per i proprietari di animali abbattuti per ordine delle autorità veterinarie.

30 In mancanza di disposizioni comunitarie su questo punto, l'indennizzo ai proprietari dei suini abbattuti per ordine delle autorità nazionali nell'ambito di misure di lotta contro la peste suina classica è di competenza di ciascuno Stato membro.

31 Ne consegue che la disciplina comunitaria applicabile in materia di lotta contro la peste suina classica deve essere interpretata nel senso che essa non obbliga gli Stati membri a prevedere un sistema di indennizzo ai proprietari dei suini abbattuti per ordine delle autorità nazionali.

La validità della normativa comunitaria

32 Stando così le cose, il giudice nazionale si pone anche il problema della validità della normativa comunitaria dal punto di vista del principio di non discriminazione di cui all'art. 7 del Trattato.

33 Al riguardo, contrariamente a quanto sostenuto dalle attrici nella causa principale, la disciplina comunitaria in materia di lotta contro la peste suina classica non contrasta con il principio di non discriminazione posto dal suddetto articolo.

34 Tale disciplina, infatti, non prevede un regime di indennizzo differenziato sulla base della cittadinanza dei proprietari degli animali abbattuti perché, come detto

sopra, non regola la questione dell'indennizzo ai proprietari. Il fatto che taluni Stati membri, nell'ambito delle competenze che mantengono, abbiano adottato un regime di indennizzo, mentre altri non lo hanno fatto, non contrasta con le norme del Trattato.

35 Infine, il fatto che la Comunità abbia imposto l'indennizzo totale o parziale dei proprietari di animali abbattuti nella lotta contro malattie animali diverse dalla peste suina classica non è nemmeno in contrasto con il principio di non discriminazione né con quello della parità di trattamento di cui all'art. 40, n. 3, del Trattato, dato che le situazioni in questione sono obiettivamente diverse.

36 Conseguentemente, occorre rispondere alle questioni pregiudiziali proposte che, da un lato, la normativa comunitaria applicabile in materia di lotta contro la peste suina classica va interpretata nel senso che essa non obbliga gli Stati membri a prevedere un sistema di indennizzo ai proprietari dei suini abbattuti per ordine delle autorità nazionali e che, dall'altro, l'esame della normativa comunitaria su questo punto non ha messo in luce elementi atti ad inficiarne la validità.

Sulle spese

37 Le spese sostenute dal governo belga e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno 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 statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Terza Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Rechtbank van eerste aanleg di Gand (Belgio) con ordinanza 26 maggio 1993, dichiara:

1) **La normativa comunitaria applicabile in materia di lotta contro la peste suina classica va interpretata nel senso che essa non obbliga gli Stati membri a prevedere un sistema di indennizzo ai proprietari dei suini abbattuti per ordine delle autorità nazionali.**

2) **L'esame della normativa comunitaria su questo punto non ha messo in luce elementi atti ad inficiarne la validità.**

Gulmann Moitinho de Almeida Puissochet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 6 aprile 1995.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Terza Sezione

C. Gulmann