

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
CARL OTTO LENZ

presentate il 10 marzo 1994 *

*Signor Presidente,
Signori Giudici,*

A — La fattispecie

1. Nel 1990, in determinate regioni del Belgio con un'alta concentrazione di allevamenti di suini scoppiava la peste suina classica, avverso la quale venivano adottate misure sia dallo Stato belga sia dalla Commissione europea. Per contrastare la peste suina, lo Stato belga istituiva, tra l'altro, tre zone, e cioè una zona di protezione attorno al focolaio di infezione (I), attorno a questa, una zona di sorveglianza (II) e, attorno a quest'ultima, una zona tampone (III).
2. Anche la Commissione adottava una serie di misure al fine di impedire la diffusione della peste suina in altri Stati membri e per proteggere il mercato belga della carne suina. La più importante di dette misure consisteva in una regolamentazione degli acquisti, secondo la quale l'ente d'intervento belga (BDBL), convenuto in questo procedimento, acquistava, per conto della Comunità, suini provenienti dalle zone infestate. Dette bestie dovevano essere macellate e trasformate in prodotti destinati a scopi diversi dall'alimentazione umana.
3. Tra le misure adottate dalla Commissione rientra il regolamento (CEE) n. 2351/90¹. Questo regolamento prevedeva, tra l'altro, che la carne suina proveniente dalla zona tampone (III), dopo essere stata sottoposta a trattamento termico, poteva essere lavorata e impiegata per l'alimentazione umana (artt. da 4 a 8).
4. Gli artt. 9 e 10 disciplinano l'acquisto di carne suina proveniente dalla zona tampone (III) da parte dell'ente di intervento belga (BDBL) a spese della Comunità secondo i prezzi e i quantitativi massimi stabiliti nel regolamento. Questa carne era destinata alla trasformazione in *prodotti non idonei al consumo umano*.
5. In esecuzione del soprammenzionato regolamento della Commissione il BDBL emanava la comunicazione n. 55.200, con la quale disciplinava le modalità per la conclusione di contratti tra il BDBL e i mattatoi in merito all'acquisto della carne considerata e fissava le condizioni alle quali un siffatto acquisto era soggetto.

* Lingua originale: il tedesco.

1 — GU L 215, pag. 9.

6. L'art. I di detta comunicazione prevedeva che il mattatoio interessato si dichiarasse d'accordo, all'atto della presentazione di una domanda di acquisto, con le clausole e le condizioni fissate dal BDBL. Inoltre l'art. IX prevedeva che il mattatoio si obbligasse, all'atto della presentazione di una domanda, senza riserve e illimitatamente, ad adempiere tutti gli obblighi previsti nella comunicazione. L'art. XII prevedeva infine che alle fatture relative al pagamento della merce dovesse essere allegata la prova del deposito di una cauzione pari al 110% dell'importo richiesto (IVA compresa) e che tale cauzione venisse svincolata quando il BDBL fosse in possesso della prova che tutte le condizioni previste nella comunicazione erano state adempiute.

7. Nell'agosto del 1990 il BDBL, su domanda della ricorrente nella causa principale, stipulava mediante detti contratti l'acquisto di determinati quantitativi di carne suina proveniente dalla zona tampone (III). Conformemente alla comunicazione n. 55.200, l'impresa considerata depositava presso la convenuta sub 2, la NV Generale Bank, una cauzione a favore del BDBL.

8. Da successivi controlli effettuati dalle autorità emergeva che la carne consegnata dalla ricorrente non corrispondeva alle condizioni concordate con il BDBL. Di conseguenza quest'ultimo esigeva la restituzione degli importi già pagati alla ricorrente, comunicando che altrimenti avrebbe dovuto incamerare la cauzione depositata. La ricorrente presentava dinanzi al giudice belga domanda di provvedimenti urgenti chiedendo di vietare alla convenuta sub 2 di pagare la cauzione considerata al BDBL. Essa si avvaleva a tal proposito del fatto che la prestazione

della cauzione sarebbe stata illegittima, dal momento che non era prevista nelle corrispondenti normative comunitarie.

9. Il Rechtbank van eerste aanleg di Bruxelles ha, a questo riguardo, sottoposto alla Corte le seguenti questioni affinché si pronunci in via pregiudiziale ²:

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

1) Se il diritto delle Comunità europee consenta che l'ente di intervento belga, in applicazione, tra l'altro, dell'art. 8 del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, nell'ambito delle misure adottate per combattere la peste suina, in particolare l'acquisto da parte dell'ente di intervento di carne suina in conformità al regolamento (CEE) della Commissione 9 agosto 1990, n. 2351, richieda la previa costituzione di una cauzione per il pagamento, per conto della Comunità europea, del prezzo di acquisto della carne suina proveniente dalla zona tampone.

2 — GU C 33 del 5 febbraio 1993.

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

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

B — Valutazione

Sulla ricevibilità

10. La domanda di pronuncia pregiudiziale, al di là della ripetizione delle domande delle parti non contiene alcuna ulteriore motivazione a sostegno delle questioni sollevate. Dai documenti menzionati nell'ordinanza di rinvio si possono dedurre le circostanze del

caso di specie, ed è così possibile dare una risposta alle questioni sollevate. La domanda di pronuncia pregiudiziale è pertanto ricevibile.

Sulla prima questione

11. La ricorrente nella causa principale sostiene che i contratti da lei conclusi con il BDBL riguardano normali misure di protezione del mercato suino, in particolare l'acquisto di carne suina da parte del BDBL per la sua distruzione e trasformazione in prodotti inidonei al consumo umano. Il regolamento n. 2351/91, per la cui applicazione è stata emessa la comunicazione n. 55.200, non prevede alcun obbligo di depositare una cauzione per siffatti contratti; questa sarebbe prevista solo in caso di contratti stipulati con il BDBL in relazione agli aiuti speciali previsti negli artt. 4-8 del regolamento controverso. La cauzione richiestale non può così trovare base nel regolamento controverso, ma, al contrario, deve essere considerata come una cauzione a sé stante, che può essere pretesa solo sulla base della comunicazione n. 55.200.

12. Il regolamento che disciplina il presente caso, è il regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2759, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni suine³, che pone in essere un

³ — GU L 282, pag. 1.

sistema normativo completo. Secondo la giurisprudenza della Corte, gli Stati membri, nel contesto di un siffatto sistema normativo completo, non hanno più il potere di adottare misure nazionali ⁴.

13. Il regolamento della Commissione n. 2351/90 è stato emanato in applicazione del regolamento n. 2759/75, e in particolare degli artt. 20 e 24. Esso trova pertanto integrale collocazione nel sistema normativo completo relativo all'organizzazione comune di mercato della carne suina. Dal momento che questa normativa completa non prevede, per un caso come quello in esame, il deposito di una cauzione, il BDBL non avrebbe perciò dovuto prescrivere nella sua comunicazione n. 55.200 la costituzione di una siffatta cauzione e ha così ecceduto nell'esercizio dei suoi poteri.

14. L'obbligo di costituire una siffatta cauzione costituisce un ostacolo alla piena efficacia del diritto comunitario e lede diritti che quest'ultimo conferisce ai singoli; secondo la giurisprudenza della Corte, una siffatta misura nazionale deve essere dichiarata inapplicabile dai giudici nazionali ⁵.

15. Il motivo per cui il regolamento n. 2351/90 prevede una cauzione solo per le misure di sostegno previste negli artt. 4-8 consiste nel fatto che esse si riferiscono alla lavorazione della carne suina che, dopo un trattamento termico, può essere immessa nel

mercato intracomunitario e destinata al consumo umano. In siffatti casi, pertanto, le condizioni di commercializzazione devono essere molto più rigorose. Per contro, le misure di sostegno previste nell'art. 9 del regolamento si riferiscono all'acquisto di carne suina in vista della sua distruzione e trasformazione in prodotti inidonei al consumo umano.

16. Infine, la ricorrente nella causa principale sostiene che il regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune ⁶, contiene disposizioni generali che trovano applicazione nello specifico settore della lotta contro la peste suina nell'ottica delle disposizioni dei regolamenti nn. 2759/75 e 2351/90. Rispetto al primo regolamento, questi ultimi costituiscono pertanto una legge speciale.

17. La ricorrente nella causa principale conclude sulla base di quanto sopra che il diritto comunitario non consente al BDBL di pretendere la previa costituzione di una cauzione, come è invece accaduto nel procedimento di cui alla causa principale.

18. Questa argomentazione non può essere condivisa.

⁴ — Sentenza 13 marzo 1984, causa 16/83, Prantil (Racc. pag. 1299).

⁵ — Sentenza 9 marzo 1978, causa 106/77, Simmenthal (Racc. pag. 629).

⁶ — GU L 94, pag. 13.

19. La Commissione afferma a ragione che il regolamento n. 2351/90 non contiene alcun sistema normativo completo in materia di acquisto di carne suina e, in particolare, non contiene alcuna disposizione destinata a garantire che i mattatoi si attengano ai loro obblighi. Inoltre, agli Stati membri non è vietato, né espressamente né tacitamente, che essi stessi adottino determinate misure. Considerato quanto sopra, secondo la giurisprudenza della Corte, si deve ritenere che gli Stati membri abbiano il potere di adottare misure integrative, le quali tuttavia, in primo luogo, debbono essere necessarie per l'attuazione del diritto comunitario e, in secondo luogo, non debbono ostacolare la portata e l'efficacia del diritto comunitario⁷. Sotto questo punto di vista la normativa belga sulla previa costituzione della cauzione è compatibile con il diritto comunitario.

20. In virtù dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70, che pone in essere un'applicazione in concreto del principio fissato nell'art. 5 del Trattato CEE, le autorità belghe sono del resto obbligate ad adottare le misure che ritengano necessarie al fine di evitare frodi nell'attuazione del regime di acquisto previsto nel regolamento n. 2351/90⁸. Queste misure dovrebbero essere sufficientemente efficaci per impedire, in particolare, l'acquisto di carne suina non proveniente dalle zone considerate o che non può venir presa in considerazione a causa della sua composizione. Il sistema normativo che prevede una previa cauzione è un mezzo efficace e del resto sovente impiegato nella politica agricola comune, necessario per ottemperare

all'obbligo della lotta contro le frodi fissato nell'art. 8 del regolamento n. 729/70.

21. Queste misure erano del resto necessarie anche perché, come sostenuto dalla Commissione, un rapporto del FEAOG, redatto sulla base di campioni prelevati nei depositi frigoriferi belgi, dimostra che erano state appurate gravi irregolarità, le quali hanno spesso fornito indizi di frodi organizzate.

22. La prima questione sollevata dal giudice a quo deve pertanto essere risolta nel senso che il diritto comunitario nella presente fattispecie consente che l'ente d'intervento belga pretenda la previa costituzione di una cauzione.

Sulla seconda questione

23. La seconda questione verte in sostanza sul se e sul come il principio di proporzionalità sancito dal diritto comunitario possa trovare applicazione nell'incamereare una cauzione. La cauzione, è vero, serve a garantire l'adempimento di un obbligo di diritto comunitario del fornitore di carne, ma pur tuttavia si fonda su una decisione autonoma — sebbene lecita ai sensi dell'ordinamento comunitario — del legislatore nazionale. Il giudice a quo si domanda entro quali limiti il diritto comunitario si applichi a questo obbligo. A questo proposito si deve rilevare che ai rapporti giuridici che hanno la loro radice nel diritto nazionale si applica, in linea di principio, il diritto nazionale. Tuttavia, quando, come nella presente fattispecie,

7 — Sentenza 6 maggio 1982, cause riunite 146/81, 192/81 e 193/81, *BayWa* (Racc. pag. 1503).

8 — Sentenza 12 giugno 1990, causa C-8/88, *Germania/Commissione* (Racc. pag. I-2331).

un rapporto giuridico è strutturato in misura determinante in base alla finalità ad esso attribuita, si può immaginare che il diritto comunitario possa avere a tale titolo rilevanza per l'interpretazione e l'applicazione del contratto con cui si costituisce la cauzione. Decidere su questo punto è materia di competenza del giudice a quo.

24. Se questi dovesse arrivare alla conclusione che il diritto comunitario deve essere preso in considerazione ai fini dell'interpretazione del rapporto giuridico, allora — e a ciò hanno fatto giustamente rinvio la Commissione e l'ente d'intervento belga — deve essere applicata la giurisprudenza della Corte secondo la quale l'incameramento della cauzione in caso di violazione di un obbligo principale non è una sanzione sproporzionata⁹.

25. Si deve concordare con la Commissione anche sul punto che nel caso di specie due degli obblighi previsti dalla normativa belga per l'acquisto di carne suina debbono essere qualificati come obblighi principali: in primo luogo, l'obbligo di consegnare al BDBL uno dei prodotti menzionati nell'art. 9 del regolamento n. 2351/90; in secondo luogo, la necessità che le merci consegnate provengano dalle zone interessate.

26. In caso di inosservanza di un obbligo accessorio la cauzione potrebbe essere incamerata solo in parte, secondo la gravità dell'infrazione. In mancanza di più precise indicazioni nel fascicolo processuale, non sono a questo riguardo possibili ulteriori considerazioni.

C — Conclusione

27. Suggestisco pertanto di risolvere come segue le questioni sollevate:

«1) Il diritto comunitario non osta a che l'ente d'intervento belga, in applicazione, tra l'altro, dell'art. 8 del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, nel contesto di misure adottate per la lotta alla peste suina e, in particolare, dell'acquisto di carne suina da parte dell'ente d'intervento, conformemente

⁹ — V., a questo proposito, sentenza 20 febbraio 1979, causa 122/78, Buitoni (Racc. pag. 677), e sentenza 2 dicembre 1982, causa 272/81, RU-MI (Racc. pag. 4167).

al regolamento (CEE) della Commissione 9 agosto 1990, n. 2351, esiga, ai fini del pagamento per conto della Comunità europea del prezzo di acquisto della carne suina proveniente dalle zone tampone, il previo deposito di una cauzione.

- 2) La questione entro quali limiti le autorità nazionali avessero il diritto di incamerare in tutto o in parte la cauzione depositata deve essere decisa in base al diritto nazionale. Nella misura in cui quest'ultimo prevede l'applicazione del diritto comunitario, si deve distinguere tra violazione di obblighi principali e di obblighi accessori. In caso di violazione di un obbligo principale, la cauzione può essere incamerata per intero. Sono obblighi principali: in primo luogo, l'obbligo di consegnare al BDBL uno dei prodotti menzionati nell'art. 9 del regolamento n. 2351/90; in secondo luogo, l'obbligo di consegnare merci che provengano dalla zona interessata. In caso di violazione di un obbligo secondario, la cauzione può essere incamerata solo parzialmente, secondo la gravità dell'infrazione».