SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)
23 maggio 1996 *

Nel procedimento C-326/94,

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

A. Maas & Co. NV

e

Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw, attualmente **Belgisch Interventie-en Restitutiebureau,**

domanda vertente sull'interpretazione del regolamento (CEE) della Commissione 11 luglio 1980, n. 1824, relativo ad un bando di gara per la mobilitazione di frumento tenero destinato alla Repubblica del Benin a titolo di aiuto (GU L 178, pag. 5),

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta dai signori C. N. Kakouris, presidente di sezione, P. J. G. Kapteyn (relatore) e H. Ragnemalm, giudici,

* Lingua processuale: l'olandese.

avvocato generale: D. Ruiz-Jarabo Colomer
cancelliere: D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la A. Maas & Co. NV, dagli avvocati K. Maenhout e J. Tritsmans, del foro di Anversa;

— per il Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw, divenuto il Belgisch Interventie-en Restitutiebureau, dagli avvocati M. Fruy e B. De Moor, del foro di Bruxelles;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai signori T. Van Rijn, consigliere giuridico, e H. Van Vliet, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali delle parti, all'udienza del 29 febbraio 1996,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 21 marzo 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con sentenza 28 novembre 1994, pervenuta alla Corte il 12 dicembre seguente, il Rechtbank van eerste aanleg di Bruxelles ha proposto, ai sensi dell'art. 177 del

Trattato CE, due questioni pregiudiziali sull'interpretazione del regolamento (CEE) della Commissione 11 luglio 1980, n. 1824, relativo ad un bando di gara per la mobilitazione di frumento tenero destinato alla Repubblica del Benin a titolo di aiuto (GU L 178, pag. 5).

2 Tali questioni sono sorte nell'ambito di una controversia tra la società A. Maas & Co., con sede ad Anversa (in prosieguo: la «Maas»), e il Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw (Ufficio belga dell'Economia e dell'Agricoltura, in prosieguo: il «BDBL»).

3 Ai sensi dell'art. 1, n. 1, del regolamento n. 1824/80 «è indetto un bando di gara per la fornitura, nel quadro di un'azione comunitaria a titolo di aiuti alimentari, al Benin di 5 000 tonnellate di frumento tenero». Il bando di gara destinato a dare attuazione a questo regolamento è stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 15 luglio 1980 (C 176, pag. 10).

4 La parte III del bando di gara, intitolata «Impegni», è così formulata:

«L'offerta è valida soltanto se è accompagnata da una dichiarazione ai termini della quale il concorrente:

a) s'impegna a consegnare, in conformità all'art. 1, n. 3, la partita corrispondente alle caratteristiche richieste;

b) s'impegna ad effettuare l'operazione di consegna tra il 1° ed il 31 agosto 1980».

5 Il 29 luglio 1980, la Maas è stata dichiarata aggiudicataria. Il prezzo del frumento tenero è stato fissato a 7 300 BFR per tonnellata metrica netta, ossia un prezzo globale di 36,5 milioni di BFR. La Maas ha costituito una cauzione per un importo di 1 217 853 BFR.

6 Il mandatario del Benin (in prosieguo: il «mandatario») ha subito messo a disposizione una nave, dal 5 al 7 agosto 1980, al fine di procedere al carico. La Maas ha tuttavia fatto presente che il carico non poteva avvenire prima della seconda quindicina del mese di agosto.

7 Il mandatario ha quindi proposto di mettere a sua disposizione una nave dal 21 al 30 agosto per procedere al carico. Con telex 19 agosto 1980, la Maas in un primo momento ha risposto che, a causa del cattivo tempo, la mietitura non era ancora cominciata. Il mandatario ha allora formulato riserve esplicite circa i costi aggiuntivi che potevano derivare da una consegna tardiva. Successivamente la Maas, con telex 21 agosto 1980, ha fatto presente che essa sperava tuttavia di poter effettuare la consegna per il cargo del 22. Con telex 29 agosto 1980 la Maas ha chiesto al mandatario di indicare una nave al fine di effettuare il carico al più tardi il 1° settembre 1980.

8 Il 3 settembre 1980 la Maas ha opposto al BDBL una riserva per quanto riguarda i costi aggiuntivi dovuti al ritiro tardivo della merce.

9 Il 12 settembre il mandatario ha rilasciato un certificato nel quale dichiarava di aver preso in carico, il 6 settembre, 4 700 tonnellate metriche di frumento tenero. Il tenore di umidità di questo frumento tenero era del 16,32% e la percentuale degli elementi che non erano cereali di base di qualità perfetta era del 5,78%.

10 Il 25 settembre 1980 la Maas ha comunicato al BDBL che il saldo di 300 tonnellate sarebbe stato caricato, d'accordo con il mandatario, su un battello fluviale diretto a Rouen e, successivamente, sarebbe stato trasbordato su una nave. Il certificato di presa in carico è stato rilasciato dal mandatario il 1° ottobre 1980. Il tenore di umidità di questa partita era del 16,36%.

11 Dinanzi al giudice nazionale, la Maas chiede il pagamento delle spese di deposito per un importo di 168 169 BFR derivanti dal ritiro assertivamente tardivo della merce da parte del mandatario. La Maas chiede anche lo svincolo della cauzione.

12 Nelle osservazioni presentate dinanzi al giudice a quo, le parti hanno dedotto argomenti e sollevato questioni concernenti l'interpretazione del regolamento n. 1824/80, sul quale era basata la gara di cui trattasi. Di conseguenza il Rechtbank van eerste aanleg di Bruxelles ha ritenuto necessario sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Quale sia la natura esatta delle operazioni alla cui esecuzione entro il termine previsto l'aggiudicatario è tenuto ai sensi dell'art. 6, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 11 luglio 1980, n. 1824, sotto pena dell'incameramento della cauzione prestata.

Se l'aggiudicatario possa essere considerato responsabile, qualora le operazioni di carico sulla nave abbiano avuto luogo oltre il detto termine, anche se le operazioni di consegna, vale a dire il collocamento materiale delle merci in prossimità della nave d'imbarco, sia avvenuto tempestivamente entro tale termine.

2) Se gli artt. 6 e 7 del regolamento (CEE) n. 1824/80 vadano letti congiuntamente: in altri termini, se la cauzione possa essere incamerata, in caso di (lieve) inosservanza delle prescrizioni relative alla qualità delle merci, anche qualora il destinatario di queste ultime non abbia sollevato a questo riguardo alcuna osservazione o riserva».

Sugli obblighi dell'aggiudicatario

13 Con la prima parte della prima questione e la prima parte della seconda questione il giudice nazionale chiede in sostanza se l'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1824/80 debba essere interpretato nel senso che il rispetto delle norme di qualità di cui all'art. 7 del detto regolamento costituisce un obbligo che l'aggiudicatario deve soddisfare nell'effettuare le operazioni di cui all'art. 6, n. 1, affinché la cauzione sia svincolata.

14 L'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1824/80 è così formulato:

«Il concorrente deve costituire una cauzione di 6 ECU per tonnellata di prodotto.

Essa è svincolata:

— (...)

— per l'aggiudicatario dopo esecuzione delle relative operazioni nel termine previsto e dopo presentazione dell'esemplare n. 1 del titolo di esportazione debitamente compilato e vistato dalle autorità competenti dello Stato membro indicato nell'offerta, in applicazione dell'art. 3, n. 2,

— (...)».

15 In base al settimo 'considerando' del regolamento n. 1824/80, la prestazione di una cauzione è destinata a garantire l'osservanza degli obblighi derivanti dalla partecipazione al bando di gara di cui al detto regolamento.

16 Dall'art. 1, n. 1, del regolamento n. 1824/80 risulta che la gara di cui trattasi riguarda la fornitura al Benin di 5 000 tonnellate di frumento tenero.

17 In base all'art. 1, n. 3, del regolamento n. 1824/80, questo prodotto «deve essere consegnato alla rinfusa nel perimetro della nave del porto di imbarco. Tale merce deve essere depositata nel luogo indicato dal paese destinatario o dal suo mandatario, mentre la cadenza delle consegne viene fissata dall'aggiudicatario e dal mandatario dell'organismo destinatario».

18 L'art. 7 del regolamento n. 1824/80 stabilisce che «il frumento tenero di cui trattasi deve essere di qualità sana, leale e mercantile e corrispondere almeno alla qualità tipo per la quale è fissato il prezzo di riferimento».

19 L'obbligo di fornire frumento tenero rispondente ai criteri elencati all'art. 7 fa dunque parte degli obblighi che derivano dalla partecipazione alla gara che devono essere rispettati dall'aggiudicatario affinché la cauzione sia svincolata.

20 Occorre quindi rispondere al giudice nazionale che l'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1824/80 deve essere interpretato nel senso che il rispetto delle norme di qualità di cui all'art. 7 del detto regolamento costituisce un obbligo che l'aggiudicatario deve adempiere nell'effettuare le operazioni contemplate dall'art. 6, n. 1, affinché la cauzione sia svincolata.

Sulla consegna

21 Con la seconda parte della prima questione, il giudice nazionale chiede in sostanza se circostanze quali quelle descritte nella sentenza di rinvio, possano implicare la responsabilità dell'aggiudicatario per un imbarco che è avvenuto oltre il termine previsto mentre la consegna nel perimetro della nave è avvenuta entro tale termine.

22 A tal riguardo l'art. 5 del regolamento n. 1824/80 prevede che «quando l'aggiudicatario non è in grado di consegnare i prodotti in conformità all'articolo 1, paragrafo 3, alla data da determinarsi nel bando di gara, perché le navi destinate al trasporto via mare sono state messe a sua disposizione tardivamente, le spese dovute a tale ritardo sono a carico dell'organismo d'intervento».

23 In base al bando di gara soprammenzionato, la consegna doveva avvenire tra il 1° e il 31 agosto 1980.

24 Dal fascicolo risulta che l'aggiudicatario non ha concordato con il mandatario la cadenza delle consegne, ha rifiutato due volte le navi che quest'ultimo gli aveva

proposto e ha comunicato al mandatario il 29 agosto che quest'ultimo doveva mettere a sua disposizione una nave al fine di procedere al carico al più tardi il 1° settembre. Ne deriva che l'imbarco oltre il termine previsto non deriva dall'indicazione tardiva da parte del mandatario di una nave per il trasporto.

25 In una tale situazione le spese di deposito non devono quindi essere sostenute dall'ente di intervento.

26 Pertanto occorre rispondere al giudice nazionale che l'art. 5 del regolamento n. 1824/80 deve essere interpretato nel senso che l'aggiudicatario è responsabile di un imbarco avvenuto oltre il termine previsto quando non ha concordato con il mandatario la cadenza delle consegne, ha rifiutato due volte le navi che questi gli aveva proposto e ha comunicato al mandatario il 29 agosto 1980 che quest'ultimo doveva mettere a sua disposizione una nave al fine di procedere al carico al più tardi il 1° settembre 1980.

Sulle norme di qualità

27 Il giudice nazionale chiede poi se la cauzione possa essere incamerata in caso di lieve violazione delle norme di qualità di cui all'art. 7 del regolamento n. 1824/80, anche se il destinatario non ha sollevato alcuna osservazione al riguardo.

28 Dal fascicolo risulta che nella fattispecie vi è stata una violazione delle norme di qualità poiché il tenore di umidità del frumento tenero raggiungeva, per la prima consegna di 4 700 tonnellate, il 16,32% e la percentuale totale degli elementi che non erano cereali di base di qualità perfetta era del 5,78%. Per le 300 tonnellate rimanenti il tenore di umidità raggiungeva il 16,36%.

29 Al fine di risolvere la questione posta dal giudice nazionale occorre accertare, in conformità ad una costante giurisprudenza (sentenze 20 febbraio 1979, causa 122/78, Buitoni, Racc. pag. 677; 21 giugno 1979, causa 240/78, Atalanta, Racc. pag. 2137; 2 dicembre 1982, causa 272/81, RU-MI, Racc. pag. 4167; 23 febbraio 1983, causa 66/82, Fromançais, Racc. pag. 395; 17 maggio 1984, causa 15/83, Denkavit, Racc. pag. 2171, e 27 novembre 1986, causa 21/85, Maas, Racc. pag. 3537), se gli obblighi non rispettati nella presente causa debbano essere considerati come obblighi principali di importanza fondamentale per il buon funzionamento del sistema comunitario e la cui osservanza possa essere sanzionata con l'incameramento dell'intera cauzione, senza che ciò implichi trasgressione del principio di proporzionalità, ovvero come obblighi secondari la cui inosservanza non dovrebbe essere repressa con lo stesso rigore dell'inosservanza di un obbligo principale.

30 Ai sensi dell'art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2731, che fissa le qualità tipo del frumento tenero, della segala, dell'orzo, del granturco e del frumento duro (GU L 281, pag. 22), la qualità tipo di frumento tenero per la quale sono fissati il prezzo indicativo ed i prezzi di intervento è definita come segue:

«a) (...)

b) tenore di umidità: 16%

c) percentuale totale degli elementi che non sono cereali di base di qualità perfetta: 5% (...)».

31 In base all'art. 7 del regolamento n. 1824/80 il frumento tenero da consegnare deve corrispondere almeno alla qualità tipo per la quale è fissato il prezzo di riferimento.

32 Ai sensi dell'art. 3, n. 1, secondo trattino, del regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2727, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU L 281, pag. 1), come modificato dal regolamento (CEE) del

Consiglio 17 maggio 1976, n. 1143 (GU L 130, pag. 1), un prezzo di riferimento è fissato per il frumento tenero panificabile. Ai sensi del n. 4 di questa disposizione il prezzo di riferimento è più elevato rispetto al prezzo di intervento per il frumento tenero non panificabile.

33 Ne deriva che i requisiti relativi al tenore di umidità e alla percentuale totale degli elementi che non sono cereali di base di qualità perfetta sono requisiti minimi per il frumento tenero destinato alla panificazione.

34 Pertanto, richiedendo che il frumento tenero corrisponda almeno alla qualità tipo per la quale è stato fissato il prezzo di riferimento, l'art. 7 del regolamento n. 1824/80 si riferisce ad una condizione in base alla quale devono essere soddisfatti i requisiti minimi relativi alla qualità tipo del frumento tenero per la quale è fissato il prezzo di riferimento.

35 L'importanza di questa condizione non può essere sottovalutata né dal punto di vista dei requisiti inerenti all'aiuto alimentare né dal punto di vista della parità delle condizioni tra i partecipanti alla gara.

36 Ne deriva che il rispetto dell'art. 7 del regolamento n. 1824/80 costituisce un obbligo essenziale dell'aggiudicatario, la cui inosservanza può essere sanzionata con l'incameramento dell'intera cauzione, senza che ciò comporti una violazione del principio di proporzionalità.

37 Per quanto riguarda la mancanza di osservazioni o di riserve da parte del mandatario, è sufficiente constatare che, per quanto riguarda l'aggiudicatario, quest'ultimo ha rapporti giuridici non con il paese destinatario o con il suo mandatario, ma

con l'ente nazionale d'intervento dello Stato membro esportatore e detti rapporti sono disciplinati dalle disposizioni del diritto comunitario (v. sentenza 18 marzo 1987, causa 56/86, Société pour l'exportation des sucres, Racc. pag. 1423, punto 14).

38 Ne deriva che la mancanza di osservazioni o di riserve da parte del mandatario del destinatario sulla qualità della merce consegnata nell'ambito dell'azione comunitaria a titolo dell'aiuto alimentare previsto dal regolamento n. 1824/80 non può esonerare l'aggiudicatario dall'obbligo di cui all'art. 7 di tale regolamento.

39 Occorre quindi rispondere al giudice nazionale che l'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1824/80 deve essere interpretato nel senso che la cauzione viene incamerata in caso di lieve violazione delle norme di qualità di cui all'art. 7 di tale regolamento, anche se il destinatario non ha formulato alcuna osservazione al riguardo.

Sull'istanza di gratuito patrocinio

40 Nelle sue osservazioni la Maas ha chiesto che le fosse concesso un sussidio di 25 000 BFR a titolo di gratuito patrocinio in base all'art. 104, n. 5, secondo comma, del regolamento di procedura della Corte.

41 Tuttavia, nel corso del procedimento non è emerso alcun elemento che potesse giustificare la concessione di un sussidio destinato ad agevolare la rappresentanza e la comparizione del richiedente.

42 Questa domanda non può quindi essere accolta.

Sulle spese

43 La Maas ha chiesto che la convenuta sia condannata alle spese.

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

Per questi motivi,

LA CORTE (Quarta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Rechtbank van eerste aanleg di Bruxelles, con sentenza 28 novembre 1994, dichiara:

1) L'art. 6, n. 1, del regolamento della Commissione 11 luglio 1980, n. 1824, relativo ad un bando di gara per la mobilitazione di frumento tenero destinato alla Repubblica del Benin a titolo di aiuto, deve essere interpretato nel senso che il rispetto delle norme di qualità di cui all'art. 7 del detto regolamento costituisce un obbligo che l'aggiudicatario deve adempiere nell'effettuare le operazioni contemplate dall'art. 6, n. 1, affinché la cauzione sia svincolata.

2) L'art. 5 del regolamento n. 1824/80 deve essere interpretato nel senso che l'aggiudicatario è responsabile di un imbarco avvenuto oltre il termine

previsto quando non ha concordato con il mandatario la cadenza delle consegne, ha rifiutato due volte le navi che questi gli aveva proposto e ha comunicato al mandatario il 29 agosto 1980 che quest'ultimo doveva mettere a sua disposizione una nave al fine di procedere al carico al più tardi il 1° settembre 1980.

3) L'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1824/80 deve essere interpretato nel senso che la cauzione è incamerata in caso di lieve violazione delle norme di qualità di cui all'art. 7 di tale regolamento, anche se il destinatario non ha formulato alcuna osservazione al riguardo.

Kakouris Kapteyn Ragnemalm

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 23 maggio 1996.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quarta Sezione

C. N. Kakouris