Per questi motivi,

LA CORTE (Prima Sezione),

pronunciandosi sulla questione sottopostale dal Tribunal administratif di Parigi con sentenza 26 gennaio 1982, dichiara:

L'esame della questione sollevata non ha messo in luce elementi atti ad inficiare la validità dell'art. 18, n. 2, del regolamento della Commissione 16 giugno 1972 n. 1259 e degli artt. 18, n. 2 e 19 del regolamento della Commissione 30 gennaio 1975 n. 232.

O'Keeffe Bosco Koopmans

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 23 febbraio 1983.

Il cancelliere
P. Heim

Il presidente della Prima Sezione
A. O'Keeffe

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DELL'11 NOVEMBRE 1982 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

nell'art. 6 del regolamento n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore lattiero-caseario (GU L 148 del 28. 6. 1968, pag. 13 e segg.) si dispone che per il burro di ammasso pubblico che non può venir smaltito a condizioni normali durante la campagna lattiera possono esser adottate misure particolari. A norma dell'art. 7, lett. a), del regolamento n. 985/68 (GU L 169 del 18. 7. 1968, pag. 1 e segg.), inserito dal regolamento n. 750/69 (GU L 98 del 25. 4. 1969, pag. 2), detti provvedimenti vanno adottati mediante il procedimento cosiddetto del comitato di gestione di cui all'art. 20 del regolamento n. 804/68.

1 — Traduzione dal tedesco.

In forza di queste disposizioni, il 16 giugno 1972 veniva emanato il regolamento n. 1259/72, relativo alla vendita, a talune imprese di trasformazione della Comunità, di burro a prezzo ridotto (GU L 139 del 17. 6. 1972, pag. 18 e segg.) in seguito ripetutamente modificato. L'art. 6 prevede che i partecipanti ad una gara — con questo sistema si vende il burro d'intervento — devono impegnarsi per iscritto a trasformare in burro concentrato il burro che acquisteranno ed a farvi incorporare determinati prodotti, nonché a far trasformare le merci così ottenute in altri prodotti ben definiti. Per l'esecuzione di quest'operazione nella Comunità, dapprima era stato fissato il termine di 120 giorni (a norma del regolamento n. 2815/72, GU L 297 del 30. 12. 1972, pag. 3 e segg. portato a quattro mesi) a decorrere dalla consegna del burro. Con il regolamento n. 677/73 (GU L 65 del 10. 3. 1973, pag. 16 e segg.) il termine veniva portato a sei mesi. L'art. 18 del regolamento n. 1259/72 disponeva che la cauzione che doveva versare l'acquirente — corrispondente alla differenza tra il prezzo di mercato del burro e quello fissato dalla Commissione in considerazione delle quotazioni degli altri grassi in concorrenza con il burro — eccezion fatta per i casi di forza maggiore, veniva svincolata solo per il quantitativo per il quale l'aggiudicatario aveva dimostrato il sussistere dei presupposti di cui all'art. 6.

Questa disciplina veniva sostituita, a decorrere dal 1° febbraio 1975, dal regolamento n. 232/75, relativo alla vendita a prezzo ridotto di burro destinato alla fabbricazione di prodotti della pasticceria e di gelati (GU L 24 del 31. 1. 1975, pag. 45 e segg.). L'art. 6 di detto regolamento corrispondeva — per quanto qui ci interessa — nelle linee generali all'art. 6 del regolamento n. 1259/72. Lo stesso può dirsi per la disciplina dello svincolo della cauzione di cui all'art. 18, n. 2, che inoltre elencava le prove da prodursi. Inoltre, il n. 2 dell'art. 19, al quale si fa richiamo nell'art. 18, n. 2, disponeva:

«Negli altri casi che non possono essere considerati come casi di forza maggiore e per i quali

— i termini di trasformazione di cui all'art. 6, paragrafo 1, lettera d), o il termine di trasformazione di cui all'art. 6, paragrafo 2, primo comma, sono stati superati solo di 30 giorni in totale

e

— tale superamento non è dovuto a grave negligenza dell'interessato,

il deposito cauzionale di trasformazione che viene incamerato ammonta, su richiesta motivata dell'interessato solo a 2 UC per tonnellata e per giorno di superamento dei termini prescritti.

Tale richiesta è accettabile solo se essa viene depositata presso l'organismo d'intervento interessato nel termine di 30 giorni dalla scadenza del termine in questione.»

Detto art. 18, n. 2, è stato abrogato dal regolamento n. 1687/76, che stabilisce modalità comuni di controllo dell'uso e/o della destinazione di prodotti provenienti dall'intervento (GU L 190 del 14. 7. 1976, pag. 1 e segg.). Questo regolamento, all'art. 2, stabilisce che detti prodotti sono soggetti a controllo doganale, o ad un corrispondente controllo amministrativo, dal momento in cui escono dal deposito dell'ente d'intervento fino al

momento in cui sia stato accertato l'uso e/o la destinazione prevista. L'art. 3 stabilisce che le disposizioni in materia di uso e/o destinazione si considerano osservate se le merci, destinate alla lavorazione o alla miscelatura con altri prodotti, sono state lavorate entro il termine prescritto. A norma dell'art. 12 la prova che è stato effettuato il controllo di cui al n. 2 va fornita mediante determinati documenti e, a norma dell'art. 13, n. 4, la cauzione da prestarsi prima dell'uscita della merce dai depositi dell'ente d'intervento va restituita se le prove di cui all'art. 12 sono state fornite.

— i termini di trasformazione di cui all'art. 8 o il termine di trasformazione di cui all'art. 10, paragrafo 2, lettera a), sono stati superati soltanto di 60 giorni in totale

e

— tale superamento non è dovuto a grave negligenza dell'interessato,

Poiché non è chiaro in quali periodi si siano svolte le operazioni su cui verte il procedimento principale — da un lato si parla di aste pubbliche che si sono svolte tra il settembre 1973 e il settembre 1977, e dall'altra di una vendita di burro, da parte dell'attrice nella causa principale ad acquirenti francesi, tra il marzo e il giugno del 1980 — si dovrebbe ancora ricordare infine che dal 5 marzo 1979 è in vigore il regolamento n. 262/79, relativo alla vendita a prezzo ridotto di burro destinato alla fabbricazione dei prodotti della pasticceria, di gelati e di altri prodotti alimentari (GU L 41 del 16. 2. 1979, pag. 1 e segg.). All'art. 8 sono previsti termini, che variano, a seconda del tipo di trasformazione, da tre a otto mesi a decorrere dall'ultimo giorno utile per la presentazione delle offerte. A norma dell'art. 22, la cauzione è incamerata se le prove prescritte dal regolamento n. 1687/76 non vengono fornite entro un certo termine e se non sono state rispettate tutte le condizioni di cui all'art. 5, che disciplina nei particolari la trasformazione. Inoltre l'art. 23, n. 2, recita:

«Negli altri casi che non possono essere considerati casi di forza maggiore e per i quali

la cauzione di trasformazione che viene incamerata ammonta su richiesta motivata dell'interessato soltanto a 3 UC per tonnellata e per giorno di superamento dei termini previsti.

Una tale richiesta è ricevibile soltanto se viene depositata presso l'organismo interessato entro 60 giorni dalla scadenza del termine.»

L'attrice nella causa principale, tra il 1973 e il 1980, partecipando ad alcune gare per la trasformazione di partite di burro, acquistava burro a prezzo ridotto dagli enti d'intervento francesi e versava le relative cauzioni. Una parte del burro così acquistato, ed incontestabilmente denaturato dall'attrice stessa, veniva ceduto ad acquirenti italiani, e una parte ad acquirenti francesi. La cauzione veniva incamerata in quanto la trasformazione era stata effettuata *dopo la scadenza* del termine stabilito dalle norme comunitarie, la trasformazione era avvenuta *in data non precisata* oppure non aveva affatto avuto luogo giacché il burro, dopo la spedizione da parte del-

l'attrice, era andato perduto. Questo era detto in una lettera dell'ente francese d'intervento, FORMA, in data 21 gennaio 1981 in cui si respingeva la domanda dell'attrice che le fosse restituita la cauzione.

L'interessata impugnava questo rifiuto dinanzi al Tribunale amministrativo di Parigi. Essa sosteneva che la cauzione andava restituita nei casi in cui la data della trasformazione non aveva potuto essere precisata, in quanto le stesse autorità italiane non erano state in grado di farlo e nei casi in cui il burro era andato perduto dopo la spedizione da parte dell'attrice. In questi casi si doveva ammettere che sussistevano cause di forza maggiore. D'altro canto, tenuto conto dello scopo della prestazione della cauzione — garanzia della trasformazione — e poiché l'osservanza del *termine* di trasformazione non costituisce un elemento *decisivo,* si sarebbe dovuto ritenere incompatibile con il principio della proporzionalità il fatto che nell'ipotesi d'inosservanza del termine si irrogasse la stessa sanzione stabilita per la mancata trasformazione; le norme comunitarie in materia, in quanto contemplavano l'incameramento della cauzione anche per il caso in cui la lavorazione avesse avuto luogo dopo la scadenza del termine, andavano considerate invalide.

Sul primo punto, il giudice francese ha negato che si potesse considerare caso di forza maggiore l'impossibilità di determinare il momento della trasformazione e la perdita del burro da trasformare. Quanto al totale incameramento della cauzione anche nel caso di trasformazione tardiva del burro, il giudice a quo — sotto il profilo del principio della proporzionalità — trova giusto sollevare la questione della validità delle norme comunitarie in materia, che non è stata ancora esaminata, a suo parere, nella sentenza 99 e 100/76 [1] cui si è richiamato l'ente francese d'intervento convenuto.

Per questo motivo, con sentenza 26 gennaio 1982 sospendeva il procedimento chiedendovi di accertare la validità dell'art. 18, n. 2, del regolamento n. 1259/72, dell'art. 18, n. 2, e dell'art. 19 del regolamento n. 232/75 e dell'art. 13, n. 4, del regolamento n. 1687/76 alla luce del principio di proporzionalità.

Su questa domanda espongo il mio modo di vedere.

1. Sulla parte in cui la questione pregiudiziale si riferisce all'art. 13, n. 4, del regolamento n. 1687/76, la Commissione ha osservato che questa norma non riguarda direttamente la materia del contendere, cioè il principio dell'incameramento della cauzione in caso d'inosservanza del termine di trasformazione, il che si potrebbe intendere nel senso che detta disposizione è stata erroneamente inclusa nell'esame della validità.

Se è veramente questa la tesi della Commissione, non è possibile accoglierla.

Come ho già detto, il regolamento n. 1687/76, all'art. 15, n. 17, ha abrogato, fra l'altro, l'art. 18, n. 2, del regolamento n. 232/75. Immutato è invece rimasto l'art. 19, n. 2, del regolamento n. 232/75, cioè la norma in base alla quale, in caso di lieve ritardo rispetto al termine prescritto per la lavorazione, viene incamerata solo una parte della cauzione. Di qui si arguisce che anche dopo l'adozione del regolamento n. 1687/76

1 — Sentenza 11 maggio 1977 nelle cause riunite 99 e 100/76, NV Roomboterfabrik «De beste Boter» e Joseph Hoche, Butterschmelzwerk/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Racc. 1977, pag. 861.

è rimasto in vigore il principio dell'incameramento per inosservanza del termine di trasformazione. Si deve quindi del pari presumere che questo principio, nel regolamento n. 1687/76, trova espressione in altre disposizioni e a questo proposito si può effettivamente pensare solo all'art. 13, n. 4 citato nel provvedimento di rinvio, che va visto in relazione con l'art. 12, n. 2, nonché con l'art. 3, del pari ricordato all'inizio.

Mi pare quindi incontestabile che l'art. 13, n. 4, del regolamento n. 1687/76 debba anch'esso essere incluso nell'esame della validità.

2. La Commissione sostiene inoltre che il problema in esame è già stato risolto nelle causa 99 e 100/76, cosicché ora non è il caso di esporre altre considerazioni in merito. In dette cause, essa osserva, si è dovuta esaminare la questione della compatibilità dell'art. 18, n. 2, del regolamento n. 1259/72 con il principio di proporzionalità. Poiché tra le condizioni cui si riferisce la norma summenzionata è compreso anche il termine per la trasformazione, e poiché dagli antefatti di quella causa di può desumere che era stata incamerata la cauzione per inosservanza del termine di trasformazione, si potrebbe senz'altro ritenere che la soluzione affermativa fornita in quell'occasione si confà anche alla presente fattispecie.

Tuttavia esito anche su questo punto ad associarmi al modo di vedere della Commissione.

È indubbio che l'interpretazione allora richiesta, dell'art. 18, n. 2, del regolamento n. 1259/72 riguardasse del pari l'osservanza del termine di trasformazione e che di riflesso fosse insorta *in generale* la questione della compatibilità dell'art. 18, n. 2, col principio di proporzionalità. Dal fascicolo di quelle cause emerge però che sul problema specifico se sia equo incamerare l'*intera* cauzione in caso d'inosservanza del termine di trasformazione, tenuto conto del fatto che la stessa conseguenza si ha in caso di *totale omissione della trasformazione*, allora nulla è stato detto. Soprattutto gli attori nella causa principale hanno allora espresso i loro dubbi circa il principio di proporzionalità solo sotto il profilo che l'incameramento della cauzione è possibile anche nel caso in cui la trasformazione sia affidata a terzi, vale a dire che il primo acquirente del burro deve rispondere dell'operato di terzi, anche se in pratica non ha alcuna possibilità di garantirsi contrattualmente in questo senso. Quindi, su questo punto, anche nella sentenza è stato rilevato che si doveva esaminare «se la costituzione di una cauzione di trasformazione, che viene incamerata anche qualora l'inadempimento degli obblighi dell'aggiudicatario sia conseguenza del comportamento di un eventuale ulteriore compratore, ecceda i limiti di quanto è idoneo per raggiungere lo scopo perseguito» (n. 11).

Ciò giustifica perfettamente l'assunto che il particolare problema che ci interessa ora in quell'occasione non era al centro della discussione e quindi ora è opportuno dedicarvi qualche considerazione.

3. Quando si tratta del principio di proporzionalità e della sua osservanza — come ha giustamente rilevato l'attrice —

si deve anzitutto determinare lo scopo perseguito con una data disciplina, onde stabilire se i mezzi usati siano eccessivi o no.

Pur se nella motivazione del regolamento n. 1259/72, a proposito del versamento della cauzione, si parla solo della trasformazione del burro e non del termine entro il quale deve essere effettuata, mi pare evidente che non si mira solo allo scopo indicato per primo, cioè l'alleggerimento definitivo del mercato del burro, bensì anche — come si desume chiaramente dal complesso e dallo spirito della disciplina — l'osservanza del termine di trasformazione costituisce un elemento di grande rilievo.

Posso richiamarmi, a questo proposito, a quanto ho detto nelle conclusioni per le cause 99 e 100/76 ed ora non intendo mutare. I termini stabiliti per la trasformazione devono servire, in primo luogo, a far sì che vengano acquistati solo i quantitativi che il partecipante alla gara può effettivamente lavorare o far lavorare. Si ottiene così che il maggiore numero possibile d'interessati abbia accesso alla merce, che cioè vi sia una vera concorrenza, e si evita l'accaparramento speculativo, da parte di operatori finanziariamente ben forniti, i quali contano sugli aumenti di prezzo dei prodotti concorrenti. Inoltre i termini per la lavorazione consentono controllo a scadenza piuttosto breve e quindi la precisa guida e correzione di questo tipo di iniziative. Se ciò non bastasse, può avere una certa importanza anche la considerazione che, con l'ausilio dei termini, l'onere amministrativo delle autorità nazionali incaricate del controllo rimane contenuto.

Si può dunque ritenere che la fissazione di termini per la lavorazione è stata dettata chiaramente da motivi di politica di mercato soprattutto — e ciò in considerazione del fatto che il prezzo di vendita si orienta sul prezzo di mercato del burro, che è soggetto ad oscillazioni determinate dall'entità delle scorte, nonché sul prezzo dei grassi concorrenti che possono venir usati dalle industrie di lavorazione, che è pure soggetto a variazioni a seconda dell'andamento del mercato mondiale — dall'intento di garantire che la trasformazione non avvenga a condizioni diverse da quelle in base alle quali la Commissione ha determinato i prezzi di vendita. È quindi incontestabile, in linea di massima, che, per conseguire questo scopo, potevano venir comminate sanzioni di una certa gravità. In ogni caso non pare opportuno — proprio in quanto l'osservanza del termine di trasformazione, per motivi di economia amministrativa, è quella che al massimo assume rilievo solo in ultima analisi — applicare a dette sanzioni il principio posto dalla sentenza 122/78 [1] secondo il quale l'osservanza di un termine, dichiaratamente fissato solo per motivi di semplificazione amministrativa, cioè il termine per produrre la *prova* dell'avvenuta importazione, non può venir imposta comminando gravi sanzioni.

Tuttavia concordo con l'attrice nel ritenere che ci si può rifare a detta sentenza sotto un profilo diverso. Essa dimostra infatti che il principio di proporzionalità non impone solo di controllare se i mezzi usati siano adeguati allo scopo perseguito, ma anche se le sanzioni

1 — Sentenza 20 febbraio 1979, causa 122/78, SA Buitoni/Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles, Racc. 1979, pag. 677.

preordinate ad *un* determinato fine siano proporzionate rispetto a quelle destinate a garantire il conseguimento di uno scopo più importante. La disciplina allora impugnata mirava a garantire che l'importazione fosse effettuata entro il termine di validità della licenza e inoltre che ne fosse fornita la *prova,* la quale ha solo funzione di informazione, entro un determinato termine. A questo proposito è stato dichiarato che era incompatibile con il principio di proporzionalità il comminare la stessa pena per trasgressioni di gravità molto diversa. Per la mancata produzione della prova d'importazione entro un determinato termine appariva quindi adeguata solo una sanzione più consona alle conseguenze pratiche dell'omissione e che colpisse l'importatore meno severamente della sanzione contemplata per l'inadempimento dell'obbligo principale.

Nella presente fattispecie è logico assumere che lo scopo principale della disciplina sulla vendita di burro d'intervento a prezzo ridotto è la lavorazione *di questo prodotto,* al fine di alleggerire il mercato del burro. L'osservanza di un determinato termine per la trasformazione, dovrebbe invece avere minore importanza. Sotto questo aspetto ha invero relativa importanza il fatto che i termini di trasformazione in parte variano notevolmente. A questo proposito la Commissione ha dichiarato che ciò è dovuto al fatto che agli inizi si è voluto studiare la situazione ed un termine più ampio è stato fissato in considerazione del volume delle scorte, allo scopo di stimolare le vendite, e che inoltre non si deve dimenticare che il regolamento n. 262/79 ha istituito un *termine intermedio* per il primo procedimento di lavorazione. È invece importante ricordare a questo proposito che, nel regolamento n. 232/75, per la lavorazione è stato concesso per così dire un termine supplementare di grazia, nel corso del quale l'incameramento della cauzione è di entità decisamente minore e detto termine è stato ulteriormente esteso dal regolamento n. 262/79. È per contro indiscutibile che la sanzione unica ha ripercussioni ben diverse a seconda dell'obbligo che non è stato rispettato. Se la trasformazione non ha avuto affatto luogo, cioè il burro viene rimesso sul mercato, in linea di massima l'incameramento della cauzione ha la funzione di far pagare solo la differenza rispetto al prezzo di mercato. In sostanza non vi è pregiudizio, stando a quanto ha sancito la sentenza 99 e 100/76, ove è detto che l'incameramento della cauzione non ha carattere di sanzione, poiché in realtà serve a far pagare solo il prezzo di mercato del burro. Se si ritiene che il prezzo ridotto più la cauzione risulti *superiore* al prezzo d'intervento, cioè al prezzo di mercato, si può al massimo sostenere che il pregiudizio è di entità relativamente modesta.

Se invece la trasformazione avviene *dopo* la scadenza del termine fissato ad hoc, l'incameramento dell'*intera* cauzione è certo sproporzionato. Come ha giustamente rilevato l'attrice, il pagamento del prezzo di mercato del burro lede in questo caso gravemente l'acquirente giacché — dato che il burro è stato denaturato — il suo valore è molto inferiore e poiché si deve anche considerare che, nel caso di impiego di burro così denaturato, per confezionare i prodotti contemplati dal regolamento — gelati e dolciumi —

non si può ammortizzare questo costo giacché detti prodotti, di regola, si possono confezionare anche con altri grassi di prezzo inferiore, al quale è allineato il prezzo minimo di vendita del burro.

Tenuto conto di questa situazione, si può effettivamente parlare di un rapporto palesemente sproporzionato tra la sanzione comminata per non aver trasformato il burro e quella comminata in caso di lavorazione, ma dopo la scadenza del termine. Si deve ammettere che in questo modo si agisce sotto vari aspetti contro lo spirito fondamentale della disciplina — alleggerimento del mercato del burro — giacché lo squilibrio tra le sanzioni, allorché si profila il rischio di non poter rispettare il termine, indurrà gli operatori a rinunciare alla trasformazione ed a rivendere il burro tale e quale sul mercato.

Ciò premesso, vi è effettivamente motivo di dichiarare l'invalidità dei regolamenti menzionati nella questione, nella parte in cui contemplano l'incameramento dell'intera cauzione anche nel caso in cui la lavorazione è stata effettuata oltre il termine.

4. Devo aggiungere alcune osservazioni per quel che riguarda l'art. 19 del regolamento n. 232/75, citato nella questione del giudice a quo, articolo che mitiga alquanto la disciplina delle sanzioni.

Poiché in questo articolo — come osserva la Commissione — si tiene un certo conto del principio di proporzionalità, e poiché le sanzioni che esso commina, come ha ammesso la stessa attrice, sono all'incirca adeguate alla mancanza commessa, appare in verità stupefacente che si esprimano dubbi anche su questa norma e sulla sua validità sotto il profilo dell'osservanza del principio della proporzionalità. Sono però state fatte — come mi sembra emergere dal fascicolo e dalle osservazioni dell'attrice — solo due considerazioni: appare anzitutto fuori luogo che anche in caso di lieve inosservanza del termine supplementare di cui all'art. 19, n. 2, del regolamento n. 232/75 si applichi subito una sanzione di ben maggior gravità; inoltre pare si ravvisi una violazione del principio di proporzionalità nel fatto che l'applicazione dell'art. 19 dipende dalla presentazione di una domanda in questo senso entro il termine di trenta giorni.

Dico subito che queste due considerazioni non giustificano dubbi di sorta sulla validità del regolamento in questione.

Quanto al primo punto, osserverò anzitutto che esso in verità contiene al massimo un argomento sull'adeguatezza della *normale* sanzione applicata in caso di trasformazione ritardata del burro e quindi non riguarda il reale contenuto della norma. Se poi a questo proposito si è anche inteso sostenere che il termine di cui all'art. 19, n. 2, è troppo breve o si poteva anche rinunciare a prescrivere un termine, si dovrebbe osservare che, se per la trasformazione si è ritenuto indispensabile porre un termine, non si possono sollevare obiezioni contro l'ammissibilità della fissazione di un termine supplementare e che inoltre, quanto alla sua determinazione, che naturalmente viene fatta in forza di un potere discrezionale, non si ravvisa alcun vizio sotto il profilo della violazione del principio di proporzionalità.

Circa il secondo punto noterò poi che, quanto al requisito della presentazione di una domanda entro un certo termine, non vi è nulla da eccepire, se si considera giustificato il principio dell'art. 19, di comminare solo sanzioni attenuate, a determinate condizioni, per lieve inosservanza del termine. Poiché dunque entrano in gioco anche elementi *soggettivi* — il che non pare criticabile —, questi devono naturalmente esser fatti presenti ed è certo pure logico impedire che ciò avvenga dopo un eccessivo indugio, cioè fissare un termine.

Non sono pertanto emersi aspetti che facciano dubitare della legittimità dell'art. 19, n. 2, del regolamento n. 232/75.

5. Concludo proponendovi di risolvere come segue la questione del Tribunale amministrativo di Parigi:

L'art. 18, n. 2, del regolamento n. 1259/72, l'art. 18, n. 2, del regolamento n. 232/75 e l'art. 13, n. 4, del regolamento n. 1687/76 devono dichiararsi invalidi nella parte in cui, tanto in caso di totale omissione di trasformare il burro acquistato a prezzo ridotto, quanto nel caso di trasformazione oltre il termine prescritto, comminano la stessa sanzione.