SENTENZA DELLA CORTE (SECONDA SEZIONE)
DELL'11 MAGGIO 1977 [1]

N.V. Roomboterfabriek «De Beste Boter» e Josef Hoche, Butterschmelzwerk contro Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (domanda di pronunzia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno)

Cause riunite 99 e 100/76

Massime

1. *Agricoltura — Burro — Assegnazione a prezzo ridotto — Aggiudicazione — Trasformazione del burro — Cauzione — Svincolo — Condizioni — Aggiudicatario che non trasforma lui stesso il burro — Obblighi*
   (Regolamento della Commissione n. 1259/72, art. 6, n. 1, lett. c) e art. 18; regolamento della Commissione n. 1237/73)

2. *Agricoltura — Burro — Assegnazione a prezzo ridotto — Aggiudicazione — Trasformazione del burro — Cauzione — Regime — Validità*
   (Regolamento della Commissione n. 1259/72, art. 18, n. 2, lett. a)

1. L'art. 18 del regolamento n. 1259/72, nella versione di cui al regolamento n. 1237/73, dev'essere interpretato nel senso che, anche nel caso in cui l'aggiudicatario non fabbrichi direttamente i prodotti di trasformazione, è necessario, per lo svincolo della cauzione di trasformazione, che sia provato che i suddetti prodotti sono conformi ai requisiti di cui all'art. 6, n. 1, lett. c), del regolamento e sono stati fabbricati entro il termine fissato da tale norma.

2. Il regime della cauzione di trasformazione istituito dal regolamento n. 1259/72 è fondato su una base legittima ed è stato adottato su parere conforme del comitato di gestione competente; dato che la perdita della cauzione non ha la natura di una sanzione per l'inadempimento di un obbligo autonomo, il regime non eccede i limiti di quanto è idoneo e necessario per raggiungere il fine perseguito.

Nelle cause riunite 99/76 e 100/76,

aventi ad oggetto le domande di pronunzia pregiudiziale presentate alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo) di Francoforte sul Meno nelle cause dinanzi ad esso pendenti fra

1 — Lingua processuale: il tedesco.

1. SOCIETÀ N.V. ROOMBOTERFABRIEK «DE BESTE BOTER» con sede a Best (Paesi Bassi),

2. JOSEF HOCHE, BUTTERSCHMELZWERK, con sede a Speikern (Repubblica federale di Germania)

e

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG (Ente federale per l'organizzazione dei mercati agricoli), Francoforte sul Meno,

domande vertenti sull'interpretazione e sulla validità dell'art. 18 del regolamento della Commissione 16 giugno 1972, n. 1259, «che prevede di mettere a disposizione di talune imprese di trasformazione della Comunità burro a prezzo ridotto»,

LA CORTE (seconda sezione),

composta dai signori: M. Sørensen, giudice, f.f. di presidente di sezione; A. J. Mackenzie Stuart e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento e le osservazioni presentate in forza dell'art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti ed il procedimento

Il regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU n. L 148, pag. 13) contempla fra l'altro — nel titolo II, concernente il «regime degli interventi» — la possibilità di far ricorso a misure particolari per lo smaltimento del burro di ammasso pubblico, che non può essere venduto, durante la stagione lattiera, a condizioni normali.

Con il regolamento 15 luglio 1968, n. 985 (GU n. L 169, pag. 1), il Consiglio ha

stabilito le norme generali che disciplinano le misure d'intervento sul mercato del burro e della crema di latte, e in particolare l'ammasso pubblico e lo smaltimento del burro svincolato dall'ammasso. Con il regolamento 22 aprile 1969, n. 750, che modifica il regolamento n. 985/68 (GU n. L 98, pag. 2), esso ha conferito alla Commissione il potere di emanare, su parere del comitato di gestione per il latte e i prodotti lattiero-caseari, provvedimenti particolari per la vendita del burro di ammasso pubblico.

Il 16 giugno 1972, la Commissione, considerato che la situazione del mercato del burro nella Comunità era caratterizzata dall'esistenza di ingenti giacenze costituite a seguito di interventi sul mercato da parte degli enti nazionali competenti, e in ragione dell'impossibilità di smaltire a condizioni normali, durante la stagione in corso, i quantitativi ammassati, emanava il regolamento n. 1259/72, relativo alla vendita di burro a prezzo ridotto a talune imprese di trasformazione aventi sede nella Comunità (GU n. L 139, pag. 18). Tale regolamento veniva successivamente modificato dai regolamenti 8 agosto 1972, n. 1716 (GU n. L 181, pag. 10), 10 ottobre 1972, n. 2161 (GU n. L 231, pag. 12) e 22 dicembre 1972, n. 2815 (GU n. L 297, pag. 3).

Il regolamento n. 1259/72 ricalca sostanzialmente le disposizioni dei regolamenti della Commissione 31 gennaio 1969, n. 198, e 18 luglio 1969, n. 1390, abrogato dal regolamento 30 ottobre 1970, n. 2216.

Al fine di evitare, date le elevate spese che ne derivano, il protrarsi dell'ammasso ed onde facilitare lo smaltimento delle eccedenze di burro, esso stabilisce le modalità secondo le quali tale burro va venduto — ad un prezzo tale da renderlo competitivo rispetto agli altri grassi — ad aziende che fabbricano prodotti della panetteria fine, della pasticceria e della biscotteria (voce 19.08 della tariffa doganale comune), gelati (sottovoci ex 18.06 B e ex 21.07 C), oppure preparati in polvere impiegati nella confezione di gelati (sottovoci ex 18.06 D o ex 21.07 F). Lo stesso regolamento dispone inoltre che il burro va ceduto mediante gare permanenti, indette da ciascun ente d'intervento per i quantitativi in suo possesso, e contempla la fissazione, da parte della Commissione, di un prezzo minimo di vendita in funzione del prezzo degli altri grassi che si trovano in concorrenza con il burro.

La Commissione ha ritenuto necessario, per garantire che il burro di cui trattasi non sia impiegato per altri scopi, istituire un sistema di controllo, effettuato dal momento dell'uscita dall'ammasso fino alla trasformazione. A tale proposito, l'art. 6, n. 1, del regolamento n. 1259/72, modificato dal regolamento della Commissione 7 marzo 1973, n. 677 (GU n. L 65, pag. 16), dispone che il concorrente può partecipare alla gara solo se s'impegna per iscritto:

a) a far trasformare per intero, in uno stabilimento riconosciuto dallo Stato membro nel cui territorio è effettuata la trasformazione, il burro aggiudicato in burro concentrato contenente una determinata percentuale minima di grasso;
b) a farvi aggiungere, nel corso della suddetta trasformazione e nello stesso stabilimento, ad esclusione di qualsiasi altro prodotto e mediante un procedimento idoneo a garantire l'omogenea ripartizione dei costituenti, taluni quantitativi di una determinata sostanza rivelatrice o denaturante;
c) a far trasformare il burro concentrato e integrato con detta sostanza unicamente nei prodotti finiti contemplati dal regolamento, ed a far effettuare tale trasformazione nel territorio della Comunità entro 6 mesi dal giorno della presa in consegna; questa, a sua volta, deve aver luogo entro 30 giorni a decorrere dalla data in cui l'aggiudicatario riceve la comunicazione con la quale l'ente d'intervento gli rende noto l'esito della gara;
d) a tenere una contabilità di magazzino relativamente ad ogni fase dello smercio;

e) a provvedere affinché, ad ogni ulteriore rivendita del burro concentrato e integrato con sostanze rivelatrici o denaturanti, i relativi contratti rechino menzione degli obblighi da esso concorrente assunti per quanto concerne la destinazione del prodotto, l'effettuazione della trasformazione entro il termine stabilito e la tenuta della contabilità di magazzino.

L'art. 10, n. 5, del regolamento n. 1259/72 stabilisce che i diritti e gli obblighi derivanti dall'aggiudicazione non sono trasferibili.

A norma degli artt. 8, 9 e 12 del regolamento, viene fissato, contemporaneamente al prezzo minimo di vendita e secondo le medesime modalità, l'importo di un deposito cauzionale di trasformazione, destinato a compensare la differenza fra il prezzo di mercato del burro e il prezzo minimo; tale cauzione viene depositata prima del ritiro di ciascun quantitativo di burro mediante assegno a favore dell'ente d'intervento oppure, a discrezione dello Stato membro interessato, sotto forma di una garanzia conforme ai criteri stabiliti da questo Stato.

L'art. 18, n. 2, del regolamento n. 1259/72, nel testo modificato dai regolamenti della Commissione 10 ottobre 1972, n. 2161, e 10 maggio 1973, n. 1237 (GU n. L 128, pag. 1), dispone che, salvo casi di forza maggiore, la cauzione di trasformazione è svincolata solo per i quantitativi in relazione ai quali l'aggiudicatario ha fornito la prova che le condizioni di cui all'art. 6 del regolamento n. 1259/72 sono state rispettate.

A norma dell'art. 18, n. 2, lett. a), tale prova è fornita, qualora le operazioni di trasformazione del burro siano state effettuate nello Stato membro venditore, mediante la produzione di un documento determinato da questo Stato.

Nel 1974, la società N.V. Roomboterfabriek «De Beste Boter», con sede in Best (Paesi Bassi), acquistava a prezzo ridotto dallo Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette (Ufficio per l'importazione e l'immagazzinamento di grassi) — al quale è subentrato il Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Ente federale per l'organizzazione dei mercati agricoli) — burro proveniente da scorte d'intervento e costituiva il deposito cauzionale di trasformazione richiesto a tal fine. Tale prodotto veniva trasformato in burro concentrato dalla ditta Josef Hoche, Butterschmelzwerk, con sede in Speikern (Repubblica federale di Germania), e da questa rivenduto a talune imprese che avrebbero dovuto trasformarlo in prodotti indicati dal regolamento n. 1259/72.

Poiché la ditta Josef Hoche non aveva indicato con esattezza la data della presa in consegna, due partite di burro concentrato — di 1 059 e, rispettivamente, 48 kg — non venivano trasformate dagli acquirenti entro il termine prescritto di 6 mesi. Di conseguenza, l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, con decisioni 24 novembre 1975 e 2 gennaio 1976, dichiarava l'incameramento della cauzione di trasformazione per un importo di 6 754,70 DM. Poiché lo stesso ufficio, con decisione 27 gennaio 1976, respingeva le opposizioni presentate l'11 dicembre 1975 e il 13 gennaio 1976, la società N.V. Roomboterfabriek «De Beste Boter» e la ditta Josef Hoche adivano, il 26 febbraio 1976, il Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo) di Francoforte sul Meno.

Un'altra impresa di trasformazione, che avrebbe dovuto lavorare il burro concentrato onde ottenere polveri diverse destinate alla fabbricazione di «soft-ice», trasformava un quantitativo di 4 692,24 kg di burro (pari a 3 830,4 kg di burro concentrato) prodotti diversi da quelli di cui al regolamento n. 1259/72. Pertanto, l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette dichiarava, con decisione 6 gennaio 1976, l'incameramento della cauzione di trasformazione nella misura di 19 386,42 DM. Esso, tuttavia, con decisione 4 maggio 1976, accoglieva parzialmente l'opposizione presentata in data 23 gennaio dalla

società Roomboterfabriek «De Beste Boter» e annullava la decisione 6. 1. 1976 nella parte in cui disponeva l'incameramento della cauzione relativamente a 3 321,6 kg di burro concentrato; tale quantitativo, infatti, pur non essendo stato trasformato in conformità al regolamento n. 1259/72, era stato oggetto di una trasformazione conforme al regolamento della Commissione 30 gennaio 1975, n. 232, relativo alla vendita a prezzo ridotto di burro destinato alla fabbricazione di prodotti della pasticceria e di gelati (GU n. L 24, pag. 45). Con un'ulteriore decisione, emanata il 21 maggio 1976, l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette respingeva l'opposizione nella parte in cui si riferiva alla cauzione relativa al rimanente quantitativo di 508,8 kg di burro concentrato, la cui trasformazione era ancora controversa. Il 21 giugno 1976, la società Roomboterfabriek «De Beste Boter» e la ditta Josef Hoche impugnavano quest'ultima decisione dinanzi al Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno.

Il Verwaltungsgericht (prima sezione) ritiene che la decisione di entrambe le cause dipenda, almeno in parte, dall'interpretazione dell'art. 18 del regolamento n. 1259/72.

Esso, pertanto, con due ordinanze in data 9 settembre 1976, ha deciso, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, di sospendere il procedimento fintantoché la Corte di giustizia non si sia pronunziata, in via pregiudiziale, sulle seguenti questioni:

1) nella prima causa (iscritta nel registro della Corte col. n. 99/76):
   Se l'art. 18, n. 2, lett. a), del regolamento (CEE) della Commissione 16 giugno 1972, n. 1259, che prevede di mettere a disposizione di talune imprese di trasformazione della Comunità burro a prezzo ridotto (GU n. L 139 del 17. 6. 1972, pag. 18) — nella versione del regolamento di emendamento della Commissione 10. 5. 1973, n. 1237 (GU n. L 128 del 15. 5. 1973, pag. 1) — vada interpretato nel senso che la prova da fornirsi, ai fini dello svincolo del deposito cauzionale di trasformazione, debba considerarsi acquisita qualora dal documento da rilasciarsi dall'autorità nazionale ai sensi dell'art. 18, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1259/72, risulti che l'aggiudicatario — il quale non fabbrica prodotti di trasformazione ai sensi dell'art. 6, n. 1, lett. c), del regolamento n. 1259/72 — abbia adempiuto i suoi obblighi ex art. 6, n. 1, lett. a), b), d) ed e) del suddetto regolamento, ovvero anche in questo caso lo svincolo presupponga che i prodotti di trasformazione, stando a quanto risulta dal documento sopra menzionato, possiedano i requisiti di cui all'art. 6, n. 1, lett. c), in particolare siano stati fabbricati nel termine di 6 mesi di cui all'art. 6, n. 1, lett. c), ultima parte.
2) nella seconda causa (iscritta nel registro della Corte col n. 100/76):
   Se l'art. 18, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1259/72 — nella versione del regolamento di emendamento n. 1237/73 — vada interpretato nel senso che la prova da fornirsi, ai fini dello svincolo del deposito cauzionale di trasformazione debba considerarsi acquisita qualora dal documento da rilasciarsi dall'autorità nazionale ai sensi dell'art. 18, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1259/72, risulti che l'aggiudicatario — il quale non fabbrica prodotti di trasformazione ai sensi dell'art. 6, n. 1, lett. c), del regolamento n. 1259/72 — abbia adempiuto i suoi obblighi ex art. 6, n. 1, lett. a), b) ed e) del suddetto regolamento, ovvero anche in questo caso lo svincolo presupponga che i prodotti di trasformazione, stando a quanto risulta dal documento sopra menzionato, possiedano i requisiti di cui all'art. 6, n. 1, lett. c).
3) in entrambe le cause:
   Se l'art. 18, n. 2, lett. a), del suddetto regolamento, in caso di soluzione della precedente questione nel senso della seconda alternativa, sia compatibile col diritto comunitario di rango superiore, in particolare col principio di proporzionalità.

Le due ordinanze del Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno sono state registrate in cancelleria il 18 ottobre 1976.

Con ordinanza 10 novembre 1976, la Corte ha constatato che le due cause sono connesse per oggetto e ne ha disposto la riunione ai fini del procedimento scritto e orale.

La Commissione delle Comunità europee e il Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, convenuto nelle cause principali, hanno depositato, il 13 dicembre e, rispettivamente, il 29 dicembre 1976, osservazioni scritte in conformità all'art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Tuttavia, il Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung è stato invitato, con lettera 3 febbraio 1977, a rispondere per iscritto a un quesito formulato dalla Corte: la risposta è stata depositata il 2 marzo 1977.

Con ordinanza 26 gennaio 1977, la Corte ha deciso, in conformità all'art. 95, n. 1, del regolamento di procedura, di rimettere la causa alla seconda sezione.

II — Osservazioni scritte presentate alla Corte

Il *Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung,* convenuto nelle cause principali, sostiene che, in entrambi i casi, la decisione di incamerare la cauzione di trasformazione è conforme all'art. 18, n. 2, prima e seconda frase, lett. a), del regolamento n. 1259/72: ai termini di tale norma, il deposito cauzionale di trasformazione è svincolato solo per i quantitativi in relazione ai quali l'aggiudicatario ha fornito, all'ente competente, la prova che sono state rispettate le condizioni di cui all'art. 6.

a) Ciò che conta, pertanto, non è che l'aggiudicatario consegni all'impresa interessata i quantitativi di burro destinati alla trasformazione o che questi siano trasformati in burro concentrato come prescrive la normativa comunitaria, bensì che sia fornita la prova della regolare trasformazione, in burro concentrato, del burro ceduto a prezzo ridotto.

Il regolamento n. 1259/72 mira a favorire lo smaltimento delle eccedenze mediante la vendita, a prezzo ridotto, di burro destinato a una determinata trasformazione. La cauzione garantisce che tale trasformazione abbia effettivamente luogo; infatti, qualora questa condizione non sia soddisfatta, l'aggiudicatario non fruisce più della riduzione di prezzo. In tal caso egli, poiché viene a trovarsi nella medesima situazione di coloro che acquistano il burro al prezzo di mercato e possono quindi disporne liberamente, è obbligato a versare la differenza fra il prezzo di mercato e il prezzo minimo di acquisto, pari all'importo della cauzione di trasformazione (garanzia). Così, se il burro viene impiegato come prescritto dalla normativa comunitaria, l'aggiudicatario fruisce della riduzione di prezzo; in caso contrario, egli, con la perdita della cauzione di trasformazione, paga né più né meno il prezzo di mercato. Il mancato rispetto del termine stabilito per la trasformazione produce le medesime conseguenze.

b) L'art. 18, n. 2, del regolamento n. 1259/72 non viola il principio della proporzionalità dei mezzi.

Le imprese interessate, infatti, in caso di impiego non conforme alla normativa comunitaria del burro acquistato a prezzo ridotto, pagano, mediante la perdita della cauzione di trasformazione, il prezzo normale e, in definitiva, non forniscono altro che una prestazione equivalente all'effettivo valore del burro sul mercato. Né si può parlare, a questo proposito, di sanzione, giacché la cauzione costituisce unicamente la garanzia dell'adempimento di un obbligo liberamente assunto.

È logico attendersi che le imprese interessate, essendo a conoscenza delle condi-

zioni cui è subordinata la vendita del burro a prezzo ridotto, si cautelino, nei confronti dei successivi acquirenti o di altre parti contraenti, mediante clausole contrattuali che impongano a questi ultimi il versamento di un indennizzo nell'ipotesi in cui la restituzione della cauzione di trasformazione venga negata.

La *Commissione delle Comunità europee* assume innanzitutto che il regolamento n. 232/75, cui si richiamano le attrici nelle cause principali, non può trovare applicazione nella fattispecie; nel caso presente si deve pertanto prendere in considerazione soltanto il regolamento n. 1259/72, nel testo modificato dal regolamento n. 2815/72.

Dopo aver proceduto all'interpretazione delle disposizioni del regolamento n. 1259/72 da applicarsi nel caso di specie, ed all'analisi degli obiettivi da queste perseguiti, essa osserva, a proposito delle questioni presentate alla Corte, quanto segue:

a) Sull'interpretazione dell'art. 18, n. 2, del regolamento n. 1259/72

La questione del se la cauzione di trasformazione debba essere rimborsata all'aggiudicatario anche qualora, pur essendo soddisfatte tutte le altre condizioni, il burro non sia stato trasformato entro il termine stabilito in alcuno dei prodotti prescritti, trova nell'art. 18, n. 2, del suddetto regolamento una soluzione chiara e precisa: lo svincolo della cauzione è subordinato, in ogni caso, alla condizione che il burro sia stato trasformato entro il termine fissato e per ottenere prodotti contemplati dal regolamento.

Prescindendo dai casi di forza maggiore, la cauzione, a norma dell'art. 18, n. 2, prima frase, è svincolata «soltanto per i quantitativi per i quali l'aggiudicatario fornisce all'organismo competente la prova che le condizioni di cui all'art. 6 sono state rispettate». Tale disposizione non prevede alcuna eccezione: le condizioni ivi stabilite comprendono quindi anche la trasformazione, entro il termine prescritto, in prodotti indicati all'art. 6, n. 1, lett. c).

Nemmeno le disposizioni di cui all'art. 18, n. 2, lett. a), b), c) e d), concernenti le prove da produrre al fine di ottenere lo svincolo della cauzione, consentono dubbi in proposito: quali che siano le modalità del processo di trasformazione, i controlli mirano in ogni caso ad accertare se il burro ed i prodotti intermedi da esso ottenuti siano stati trasformati definitivamente, entro il termine prescritto, in prodotti contemplati dall'art. 6, n. 1, lett. c). I certificati rilasciati dagli Stati membri consentono di ottenere lo svincolo della cauzione solo se attestano che tale trasformazione ha effettivamente avuto luogo.

Contrariamente al punto di vista delle attrici, la trasformazione definitiva, effettuata entro il termine fissato e conformemente a quanto prescritto dall'art. 6, n. 1, lett. c), ha importanza determinante.

Tale trasformazione rappresenta l'obiettivo dell'intera azione di riduzione dei prezzi. Il dovere dell'aggiudicatario di adoperarsi per la realizzazione di siffatto obiettivo costituisce il principale obbligo derivante dal contratto che egli ha stipulato con l'ente d'intervento, obbligo che non è trasmissibile.

Detto obbligo deve essere assunto dall'aggiudicatario in ogni caso, sia che egli provveda direttamente, in conformità all'art. 6, n. 2, alla trasformazione, sia che questa venga effettuata in più fasi, a norma dell'art. 6, n. 1. Le condizioni di cui all'art. 6, n. 1, lett. a), b), d) ed e) costituiscono invece obblighi secondari, che incombono all'aggiudicatario solo se egli intenda avvalersi delle agevolazioni offertegli dall'art. 6, n. 1, in materia di trasformazione.

Se la condizione stabilita dall'art. 6, n. 1, lett. c) non è soddisfatta, l'azione intrapresa dalle autorità comunitarie non può raggiungere il suo obiettivo e non vi è alcun motivo per concedere all'aggiudicatario, mediante lo svincolo della cauzione, la riduzione di prezzo richiesta.

b) Sulla validità dell'art. 18, n. 2, del regolamento n. 1259/72

Il fondamento giuridico del regolamento n. 1259/72 è costituito dagli artt. 6 del regolamento n. 804/68 e 7 bis del regolamento n. 985/68. Il fatto che tali disposizioni non menzionino espressamente la cauzione di trasformazione è irrilevante: questa ha, certamente, la natura di garanzia finanziaria, ma non costituisce affatto una garanzia autonoma di adempimento che si aggiunge agli altri obblighi assunti dall'aggiudicatario. Essa, invece, fa parte delle condizioni pattuite relative al pagamento del prezzo di vendita: il valore del burro ceduto all'aggiudicatario è esattamente conforme alla situazione del mercato; il prezzo d'acquisto, pertanto, è il prezzo di mercato, che sarà ridotto in una determinata misura se il compratore soddisfa le condizioni stabilite dall'art. 6 del regolamento n. 1259/72. Al momento della presa in consegna del burro, il compratore versa la quota minima del prezzo d'acquisto ch'egli dovrà comunque pagare. Per coprire la differenza fra tale prezzo minimo e il prezzo di mercato convenuto egli costituisce una garanzia che consentirà all'ente d'intervento di incassare la parte del prezzo di vendita non ancora riscossa, qualora le operazioni di trasformazione pattuite non venissero effettuate.

L'art. 18, n. 2, del regolamento n. 1259/72 non viola alcun principio giuridico di rango superiore né, in particolare, il principio della proporzionalità dei mezzi.

L'ente d'intervento, dichiarando l'incameramento della cauzione, non esige dall'aggiudicatario nulla di più del prezzo d'acquisto conforme alla situazione di mercato: tale comportamento è del tutto equo.

La perdita della cauzione non costituisce una sanzione a carico dell'aggiudicatario; l'ente d'intervento fa semplicemente valere i suoi diritti contrattuali al pagamento dell'intero prezzo d'acquisto. Le attrici pretendono una notevole riduzione di prezzo quale compenso per la trasformazione che avrebbe dovuto essere effettuata entro i termini prescritti; in realtà, tuttavia, tale trasformazione non ha avuto luogo. Il rifiuto dell'ente d'intervento di eseguire la prestazione cui è tenuto fintantoché l'aggiudicatario non adempie i propri obblighi non è illegittimo, ma è conforme ai principi di diritto contrattuale.

L'aggiudicatario deve rispondere dell'inadempienza dei suoi ausiliari in base ai principi di diritto commerciale e di diritto civile comunemente applicati.

Le attrici, e non già i successivi compratori, si sono impegnati, nei confronti dell'ente d'intervento, a trasformare il burro regolarmente ed entro i termini prescritti; i suddetti compratori, a loro volta, si sono obbligati contrattualmente nei confronti delle attrici ad effettuare la trasformazione prescritta. L'ente d'intervento non può costringere i vari compratori ad effettuare una trasformazione in relazione alla quale le attrici si sono impegnate contrattualmente: solo queste sono in grado di farlo. È quindi giusto che, per quanto concerne la riduzione di prezzo richiesta, le attrici sopportino, di fronte all'ente d'intervento, anche il rischio dell'inadempienza dei loro ausiliari.

c) In conclusione, la Commissione suggerisce di risolvere le questioni del giudice a quo come segue:

1. La cauzione di trasformazione costituita in conformità al regolamento n. 1259/72 poteva, in ogni caso, essere svincolata solo se l'aggiudicatario avesse fornito la prova del fatto che il burro da lui acquistato a tal fine era stato trasformato regolarmente ed entro il termine prescritto.
2. L'art. 18, n. 2, prima e seconda frase, lett. a), del regolamento n. 1259/72 è compatibile con il diritto comunitario di rango superiore e, in particolare, con il principio di proporzionalità.

III — Fase orale

La società N.V. Roomboterfabriek «De Beste Boter» e la ditta Josef Hoche,

attrici nelle cause principali (rappresentate dall'avv. Klaus-Dieter Schneider, patrocinante dinanzi all'Oberlandesgericht di Norimberga), il Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, convenuto nelle cause principali (rappresentato dal sig. Erdmann Schaller, direttore dell'ufficio legale) e la Commissione delle Comunità europee (rappresentata dal suo consigliere giuridico Peter Kalbe) hanno svolto osservazioni orali nell'udienza del 17 marzo 1977.

In tale sede, le attrici nelle cause principali, *società Roomboterfabriek «De Beste Boter» e ditta Josef Hoche,* hanno osservato, in particolare, quanto segue:

a) L'aggiudicatario che non procede direttamente alla trasformazione del burro ha adempiuto i suoi obblighi una volta che, come prescritto dall'art. 6, n. 1, lett. e), del regolamento n. 1259/72, ha provveduto affinché, ad ogni ulteriore rivendita, i relativi contratti rechino menzione degli obblighi di cui alle lett. c) e d) del suddetto art. 6. L'aggiudicatario è responsabile unicamente del comportamento dell'impresa cui egli ha affidato la trasformazione del burro e non anche di quello dell'utilizzatore finale. Dal quarto punto del preambolo del regolamento n. 1259/72 risulta chiaramente che il sistema di controllo inteso a garantire che il burro non sia distratto dalla sua destinazione non concerne le fasi successive alla trasformazione. Pertanto, la cauzione riguarda unicamente la fase della trasformazione di cui all'art. 6, n. 1, lett. c), e non già le rivendite ulteriori.

b) L'art. 18 del regolamento n. 1259/72 non può essere considerato valido, giacché stride con il principio di proporzionalità. Tale norma rende l'aggiudicatario responsabile non già di una propria azione od omissione, o di quella di un suo ausiliario, bensì delle azioni di terzi con i quali egli non ha relazioni commerciali dirette; l'aggiudicatario non può controllare tali azioni e, come insegna l'esperienza, si trova in pratica nell'impossibilità di cautelarsi contro di esse contrattualmente o in sede giurisdizionale.

c) Non è vero che l'importo della cauzione è pari alla differenza fra il prezzo di mercato e il prezzo minimo d'acquisto: al contrario, il prezzo minimo, sommato alla cauzione, risulta invariabilmente superiore al prezzo d'intervento che, a sua volta, è quasi sempre superiore al prezzo di mercato, com'è dimostrato da taluni esempi concreti. L'incameramento della cauzione, pertanto, non ha per effetto di addebitare il normale prezzo di mercato all'aggiudicatario; questi, invece, viene in tal modo assoggettato ad una sanzione non contemplata dal diritto comunitario vigente.

L'*avvocato generale* ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 28 aprile 1977.

In diritto

1 Con due ordinanze in data 9 settembre 1976, pervenute in cancelleria il 18 ottobre 1976, il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, talune questioni concernenti l'interpretazione e la validità dell'art. 18 del regolamento della Commissione 16 giugno 1972, n. 1259, «che prevede di mettere a disposizione di talune imprese di trasformazione della Comunità burro a prezzo ridotto» (GU n. L 139, pag. 18), nella versione di cui all'art. 3 del regolamento della Commissione 10 maggio 1973, n. 1237 (GU n. L 128, pag. 1).

2 Poiché le questioni formulate nelle due ordinanze hanno il medesimo oggetto, è opportuno riunire le cause ai fini della sentenza.

3 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di controversie vertenti su talune decisioni con cui l'ente nazionale d'intervento competente ha disposto l'incameramento di parte della cauzione di trasformazione costituita da un'impresa che ha acquistato burro d'ammasso pubblico offerto a prezzo ridotto e che, secondo l'ente suddetto, non ha adempiuto l'obbligo di far trasformare il burro conformemente alla normativa comunitaria.

4 Allo scopo di creare nuove possibilità di smercio per le eccedenze di burro la Commissione ha istituito, con il regolamento n. 1259/72, un sistema in base al quale il burro viene venduto a prezzo ridotto, mediante aggiudicazione, a talune imprese di trasformazione aventi sede nella Comunità. A norma dell'art. 6 del suddetto regolamento, le imprese interessate possono partecipare alle gare solo a patto di assumere determinati obblighi che consistono in sostanza nel far trasformare il burro in burro concentrato (n. 1, lett. a), farvi aggiungere talune sostanze (lett. b), far trasformare tale prodotto, entro sei mesi, solo in determinati prodotti, quali quelli della panetteria fine (lett. c), tenere una contabilità di magazzino (lett. d), e provvedere affinché, ad ogni ulteriore rivendita del burro concentrato, figurino nei relativi contratti obblighi identici a quelli menzionati sub c) e d) (lett. e).

Onde garantire l'adempimento dell'obbligo di trasformazione, l'aggiudicatario deve costituire una cauzione il cui importo è tale da coprire la differenza fra il prezzo di mercato del burro e il prezzo minimo di vendita (art. 9, cfr. art. 12).

L'art. 18, n. 2, dispone che, salvo in caso di forza maggiore, la cauzione di trasformazione è svincolata solo per i quantitativi in relazione ai quali l'aggiudicatario ha fornito, nelle forme prescritte, la prova del fatto che le condizioni contemplate dall'art. 6 sono state soddisfatte.

5 Con la prima questione, il Verwaltungsgericht chiede in sostanza se la prova richiesta per lo svincolo della cauzione debba considerarsi acquisita qualora l'aggiudicatario — il quale non fabbrichi direttamente i prodotti di trasformazione — dimostri di aver adempiuto gli obblighi incombentigli in forza dell'art. 6, n. 1, lett. a), b), d) ed e), oppure se egli debba provare che le condizioni di cui alla lett. c) — fabbricazione dei prodotti prescritti entro il termine stabilito — sono state soddisfatte.

6 A questo proposito, le attrici nelle cause principali hanno sostenuto che non è lecito rendere l'aggiudicatario del burro responsabile dell'inadempimento, da parte dell'ultimo utilizzatore del prodotto, degli obblighi relativi alla trasformazione, giacché tale infrazione non gli può essere imputata; a loro avviso, dalla lettera e) del suddetto art. 6 risulta peraltro che l'aggiudicatario, nel caso in cui non effettui direttamente la lavorazione finale, ha adempiuto gli obblighi inerenti alla trasformazione una volta che, all'atto della rivendita del prodotto, ha provveduto affinché questi stessi obblighi figurassero nel relativo contratto.

7 Una simile interpretazione è inammissibile. Infatti, l'art. 10, n. 5, dispone che i diritti e gli obblighi derivanti dall'aggiudicazione non sono trasferibili. A norma dell'art. 18, n. 2, 3° comma, gli Stati membri possono disporre che la prova dell'adempimento degli obblighi incombenti al venditore si considera acquisita se quest'ultimo produce una dichiarazione nella quale l'utilizzatore finale conferma il proprio impegno di trasformare i prodotti ed afferma di essere a conoscenza delle sanzioni comminate dallo Stato membro interessato. Da tale disposizione si evince che, qualora il diritto nazionale non contempli siffatta facoltà, l'aggiudicatario non può sottrarsi ai suoi obblighi richiamandosi all'impegno assunto dal compratore e risultante dal contratto di compravendita. Tale conclusione trova infine conferma nello scopo e nell'oggetto della norma di cui trattasi. In effetti, il sistema istituito dal regolamento n. 1259/72 costituisce un provvedimento speciale, mirante a consentire la cessione delle eccedenze di burro, a condizioni particolarmente favorevoli, all'industria alimentare. Pertanto, era necessario adottare precauzioni idonee a garantire che il burro così ceduto non venisse immesso sul mercato normale, ma fosse effettivamente trasformato entro termini tali da consentire il controllo della regolarità dell'operazione. Orbene, l'efficacia del sistema di controllo sarebbe gravemente compromessa qualora fosse sufficiente — perché l'impegno assunto, dietro cauzione, dall'aggiudicatario possa considerarsi adempiuto — che l'obbligo di trasformazione venga accettato da un ulteriore acquirente non astretto, nei confronti dell'autorità competente, da alcun vincolo giuridico.

8 La prima questione, pertanto, va così risolta: l'art. 18 del regolamento n. 1259/72, nella versione di cui al regolamento n. 1237/73, dev'essere interpretato nel senso che, anche nel caso in cui l'aggiudicatario non fabbrichi direttamente i prodotti di trasformazione, è necessario, per lo svincolo della cauzione di trasformazione, che sia provato che i suddetti prodotti sono conformi ai requisiti di cui all'art. 6, n. 1, lett. c), del regolamento e sono stati fabbricati entro il termine fissato da tale norma.

9 Con la seconda questione si chiede se l'art. 18, interpretato nel senso suddetto, sia compatibile con il diritto comunitario di rango superiore e, in particolare, con il principio di proporzionalità.

10 Per quanto concerne la base giuridica del sistema istituito dal regolamento n. 1259/72, va osservato che questo è fondato, fra l'altro, sul regolamento del Consiglio 15 luglio 1968, n. 985 (GU n. L 169, pag. 1) e, in particolare, sull'art. 7 bis, ivi inserito dal regolamento del Consiglio 22 aprile 1969, n. 750 (GU n. L 98, pag. 2). Ai termini di tale norma, la Commissione esamina la situazione ed emana, secondo il procedimento detto del comitato di gestione, adeguate misure per quanto concerne il burro giacente in ammassi pubblici e che non può essere smaltito a condizioni normali nel corso di una stagione lattiera. Nulla autorizza a ritenere che il sistema istituito dal regolamento n. 1259/72 non costituisca, nel suo complesso e per quanto riguarda, più particolarmente, la costituzione di una cauzione di trasformazione, una misura adeguata ai sensi dell'art. 7 bis. Questo articolo costituisce pertanto la corretta base giuridica del regolamento n. 1259/72 il quale, peraltro, è stato emanato su parere conforme del comitato di gestione del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

11 Per quanto concerne il problema della proporzionalità, si deve accertare 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 e necessario per raggiungere lo scopo perseguito. A questo proposito, occorre prendere in considerazione le caratteristiche della cauzione di trasformazione contemplata dal regolamento n. 1259/72. Ai termini dell'art. 9, n. 2, tale cauzione è destinata a coprire la differenza fra il prezzo di mercato del burro e il prezzo minimo di vendita fissato per ciascuna aggiudicazione. Ne consegue che in linea di massima l'aggiudicatario, in caso di inadempimento dell'obbligo di trasformazione, paga, con la perdita della cauzione, una somma equivalente al prezzo di mercato del burro, conformemente all'obbligo contrattuale che egli si è volontariamente assunto. Così stando le cose, la perdita della cauzione non può essere considerata alla stregua di una sanzione per il mancato adempimento di un obbligo autonomo. Si deve quindi concludere che il sistema della cauzione di trasformazione istituito dal regolamento n. 1259/72 non eccede i limiti di quanto è idoneo e necessario per raggiungere il fine perseguito.

12/13 Le attrici sostengono che è stata loro arrecata una perdita finanziaria giacché l'importo della cauzione è superiore alla differenza fra il prezzo di mercato del burro e il prezzo minimo. Tale problema, tuttavia, attiene all'applicazione

corretta dell'art. 9 del regolamento n. 1259/72 ed esorbita dalle questioni sottoposte alla Corte, che vertono sull'interpretazione e sulla validità dell'art. 18. Si deve pertanto concludere che l'esame della seconda questione del Verwaltungsgericht non ha messo in luce alcun elemento idoneo ad inficiare la validità dell'art. 18, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1259/72.

Sulle spese

14 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nelle cause principali il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al tribunale amministrativo di Francoforte sul Meno, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (seconda sezione),

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal tribunale amministrativo di Francoforte sul Meno con ordinanze 9 settembre 1976, dichiara:

1° **L'art. 18 del regolamento n. 1259/72, nella versione di cui al regolamento n. 1237/73, dev'essere interpretato nel senso che, anche nel caso in cui l'aggiudicatario non fabbrichi direttamente i prodotti di trasformazione, è necessario, per lo svincolo della cauzione di trasformazione, che sia provato che i suddetti prodotti sono conformi ai requisiti di cui all'art. 6, n. 1, lett. c), del regolamento e sono stati fabbricati entro il termine fissato da tale norma.**

2° **L'esame della seconda questione del Verwaltungsgericht non ha messo in luce alcun elemento idoneo ad inficiare la validità dell'art. 18, n. 2, lett. a), del regolamento n. 1259/72.**

Sørensen Mackenzie Stuart Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, l'11 maggio 1977.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente della seconda sezione

M. Sørensen