CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PIETER VERLOREN VAN THEMAAT DEL 18 MARZO 1982 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Introduzione

Il 31 gennaio 1973 la Commissione adottava il regolamento n. 349/73 (GU n. L 40, pag. 1). Tale regolamento era relativo allo smaltimento a prezzo ridotto di burro d'intervento destinato al consumo diretto sotto forma di burro concentrato. Scopo principale del regolamento era lo smaltire le giacenze di burro costituite a seguito dell'intervento sul mercato del burro in forza dell'art. 6 del 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). Il regolamento della Commissione prevedeva la possibilità di vendere a prezzo ridotto il burro sotto forma di concentrato a richiesta «dello Stato membro che si ritiene in grado di portarla a buon fine». Secondo il suddetto passo della motivazione del regolamento ciò significa: evitando che il burro concentrato sia sviato dalla sua prevista destinazione di consumo diretto ed evitando perturbazioni sul mercato del burro.

L'art. 6 del regolamento della Commissione n. 349/73 è formulato nel modo seguente:

1. Ogni possessore del burro o del burro concentrato deve tenere una contabilità dalla quale risultino per ogni consegna, i nomi e gli indirizzi degli acquirenti del burro o del burro concentrato e i quantitativi corrispondenti.

2. In caso di ulteriore vendita del burro, gli obblighi relativi alla trasformazione, all'imballaggio ed alla destinazione finale del burro figurano nel contratto di vendita.

   Tale contratto deve essere stipulato per iscritto e precisare che l'acquirente è a conoscenza delle sanzioni, determinate dallo Stato membro in causa, alle quali si espone se non rispetta gli obblighi sopra citati.

3. Per quanto riguarda il commercio al dettaglio, è richiesta soltanto la registrazione dei quantitativi acquistati.

Con decisione 22 dicembre 1972, la Commissione — ai sensi di un regolamento precedente (6 dicembre 1972, n. 2561, GU n. L 274, pag. 12), sostituito poi dal suddetto regolamento n. 349/73 — autorizzava la Repubblica federale di Germania a vendere 6 000 tonnellate di burro concentrato a prezzo ridotto. Con decisione 8 febbraio 1973, la Commissione riduceva il suddetto quantitativo a 4 000 tonnellate.

Secondo il riassunto della relazione d'udienza, l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette (ente per l'importazione e l'ammasso dei grassi, in prosieguo EVSt) — cui succedeva la BALM — si faceva carico, quale organo d'intervento, di smaltire il burro concentrato e, a tal fine, emanava le direttive 13 febbraio 1973. Con tali direttive prescriveva fra l'altro ai suoi acquirenti di vendere il burro concentrato solo in base ad un contratto di vendita scritto. Questo doveva comprendere una penale per il caso di inosservanza degli obblighi assunti in merito

1 — Traduzione dall'olandese.

alla destinazione del burro concentrato. Inoltre l'acquirente si doveva impegnare, con apposita clausola, a provvedere a trasferire i propri obblighi agli acquirenti successivi Per i particolari mi richiamo alle direttive, che sono state versate agli atti.

Nel modo indicato nella relazione d'udienza, il sig. Pommerehnke — nella causa 66/81 — allora titolare della «Firma Albrecht, Schütze & Co.», comperava a basso prezzo da diverse ditte kg 71 740 di burro concentrato. In dodici casi sui diciassette complessivi, i rappresentanti della ditta avevano sottoscritto, all'acquisto, gli atti intestati «contratto di vendita e dichiarazione di impegno». Ciascuno di questi indicava la quantità acquistata, ma non il prezzo di vendita. In due altri casi l'atto non indicava la quantità acquistata e negli ulteriori tre casi non vi era stata alcuna dichiarazione scritta. Con le dichiarazioni scritte, la ditta si impegnava ad osservare le direttive adottate dall'ente d'intervento. S'impegnava altresì a corrispondere, in caso d'inosservanza, la differenza tra il prezzo d'intervento ed il prezzo di vendita ridotto fissato dalla Commissione. Il prodotto in tal modo acquistato veniva tuttavia ceduto a terzi senza che l'operazione risultasse da atto scritto, e utilizzato nell'azienda degli stessi, per un fine quindi diverso da quello cui era destinato il burro concentrato.

Come è detto nella relazione d'udienza, nella causa 99/81 solo al momento del primo ordine la Franzen firmava il documento sopra descritto, che non indicava la quantità né il prezzo, ma dichiarava che gli impegni assunti erano validi anche per tutti gli ulteriori ordini, trasmessi per telefono. Del burro concentrato in tal modo acquistato, kg 2 900 venivano venduti senza che fosse steso il contratto di vendita scritto e senza che fosse inoltre richiesta la dichiarazione scritta di assunzione dell'impegno da parte dell'acquirente. Anche in questo caso il burro veniva usato dall'acquirente finale per uno scopo diverso dal consumo diretto.

Le ricorrenti nelle cause principali chiedevano la cassazione della condanna al pagamento della penale, sostenendo di non essere tenute al pagamento degli importi richiesti perché non avevano stipulato alcun contratto di vendita scritto coi loro fornitori. Il Bundesgerichtshof riteneva che la decisione delle due cause dipendeva dal se la promessa di pagare una penale contrattuale era stata formulata nella forma scritta richiesta. Al fine di risolvere tale questione il Bundesgerichtshof riteneva necessaria l'interpretazione del già menzionato n. 2 dell'art. 6 del regolamento n. 349/73. Dopo aver esposto il suo punto di vista su tale interpretazione, il Bundesgerichtshof ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se l'art. 6, n. 2, del regolamento (CEE) della Commissione 31 gennaio 1973, n. 349 (GU n. L 40, pag. 1, del 13. 2. 1973) riguardi l'ulteriore vendita di burro solo non lavorato o anche sotto forma di burro concentrato.

2. Nel caso in cui questa disposizione si applichi pure al burro concentrato:

a) quali requisiti debbano porsi quanto all'osservanza della forma scritta secondo il diritto comunitario. Se sia in particolare sufficiente, per soddisfare la condizione della forma scritta, che solo la dichiarazione dell'acquirente sia stata emessa per iscritto, ma non quella del venditore, ovvero detti requisiti vadano valutati secondo il diritto degli Stati membri.

b) Nel caso in cui, secondo il diritto comunitario, un'ordine firmato unicamente dall'acquirente sia sufficiente per l'osservanza della forma scritta, se basti che solo il primo ordine sia stato trasmesso per iscritto e che gli altri contratti di vendita siano stati stipulati verbalmente con riferimento al primo ordine.

c) Qualora, secondo il diritto comunitario, la forma scritta non sia stata osservata, se il contratto di vendita, ivi compresa la clausola penale, sia nullo secondo il diritto comunitario ovvero la disciplina degli effetti giuridici venga lasciata al diritto degli Stati membri».

Esaminerò ora nell'ordine tali questioni.

2. La prima questione

Per quanto riguarda la prima questione, è facile accertare che il problema interpretativo nasce esclusivamente dal fatto che al n. 2 dell'art. 6 del regolamento n. 349/73, a differenza del n. 1, di detto articolo, si parla esclusivamente di burro e non anche di burro concentrato. La negligenza nella redazione che si riscontra su questo punto è tanto più deplorevole in quanto gli obblighi indicati in detta disposizione sono atti a confermare l'impressione che essa si applichi solo al burro allo stato naturale e non anche al burro concentrato. Per natura, infatti, e tenuto conto delle disposizioni che precedono, i detti obblighi relativi alla trasformazione si riferiscono chiaramente agli obblighi contenuti nelle disposizioni precedenti circa la trasformazione del burro di deposito frigorifero in burro concentrato. Ciò vale, in misura alquanto minore, per gli obblighi di cui all'art. 7 del regolamento, relativi all'imballaggio. Per natura, questi obblighi riguardano anch'essi in particolare gli operatori che trasformano il burro di deposito frigorifero in burro concentrato e non i rivenditori di burro concentrato. Per questi rivenditori hanno in particolare importanza gli obblighi diretti a garantire che il burro concentrato verrà usato in conformità alla destinazione prescritta, cioè il consumo diretto. Sarebbe stato certo auspicabile che la Commissione esprimesse tutto redigendo in modo più accurato la disposizione de qua.

Tuttavia, l'intestazione, la motivazione e il regolamento nel suo complesso indicano così chiaramente che le garanzie relative al corretto uso del burro concentrato costituiscono in fln dei conti lo scopo principale pure dell'art. 6, che non si può fare a meno di associarsi alla soluzione che la Commissione propone di dare alla prima questione. Sottoscrivo inoltre integralmente su questo punto l'argomentazione dettagliata svolta dalla Commissione alle pagg. 8-12 delle osservazioni scritte e propongo, nello stesso senso della Commissione, di risolvere la prima questione come segue:

«L'art. 6, n. 2, del regolamento della Commissione 31 gennaio 1973, n. 349,

riguarda anche l'ulteriore vendita di burro concentrato».

3. La seconda questione

La soluzione alle tre parti della seconda questione dà luogo a difficoltà molto maggiori. Le difficoltà non derivano qui solo dalla formulazione, sotto questo aspetto pure poco precisa, della disposizione de qua. Le acrobazie intellettuali che la Commissione ha dovuto fare all'udienza onde dimostrare che, per raggiungere il suo scopo manifesto, la disposizione si è certo riferita col termine «contratto di vendita» a qualcosa del tutto diverso da quello che intendono di solito la maggior parte dei giuristi, hanno posto in rilievo l'imprecisione del testo. D'altra parte, il giudice di rinvio dimostra chiaramente nella motivazione dell'ordinanza che, secondo il diritto civile tedesco, l'obbligo di concludere per iscritto un contratto di vendita in cui figuri una penale può significare solo che la validità del contratto è subordinata alla condizione che le due parti contraenti abbiano sottoscritto il contratto. Infine, l'interpretazione è secondo me resa particolarmente difficile dal fatto che è lecito chiedersi se la vostra abbondante giurisprudenza in materia di ripartizione di competenze fra le istituzioni comunitarie e le autorità nazionali a proposito dell'esecuzione della politica agricola comune possa essere qui senz'altro applicata. A differenza infatti della maggior parte dei casi cui si riferisce la vostra giurisprudenza, non si tratta qui di un'organizzazione comune dei mercati che comprenda tutti gli Stati membri. Si tratta invece di una azione di smaltimento a prezzo ridotto di burro destinato al consumo diretto che, ai sensi della motivazione del regolamento, può attuarsi «su richiesta dello Stato membro che si ritiene in grado di portarla a buon fine». Benché, secondo il punto precedente di tale motivazione, ciò implichi, tra l'altro, che lo Stato membro interessato si ritenga in grado di impedire che il burro a prezzo ridotto sia sviato dalla destinazione prescritta, si potrebbe desumere dalla citata frase della motivazione e dall'articolo ad essa corrispondente, l'art. 1 del regolamento, che le disposizioni nazionali d'attuazione sono rette in questo caso dal solo diritto nazionale. La Commissione, dopo aver ricevuto una domanda motivata che indichi i provvedimenti nazionali d'attuazione proposti, dovrebbe — in questa ipotesi — dare la autorizzazione di cui all'art. 1 del regolamento, ove ravvisi nei provvedimenti nazionali d'attuazione una garanzia sufficiente contro l'uso improprio del burro a prezzo ridotto. Cionondimeno, dall'art. 6, n. 2, del regolamento e dal passo corrispondente della motivazione si evince che la Commissione ha ritenuto necessario istituire essa stessa «un regime di controllo che garantisca che il burro non è sviato dalla sua destinazione». A differenza del passo citato sopra, si potrebbe dedurre da questo passo della motivazione che la materia del contendere è retta esclusivamente dallo stesso diritto comunitario. In questo senso, uno dei ricorrenti nella causa principale ha ancora invocato, all'udienza, le sentenze 24/76 (Colzani c/ Rüwa, Racc. 1976, pag. 1831) e 25/76 (Segoura c/ Bonakdarian,

Racc. 1976, pag. 1851). Le due cause riguardavano l'interpretazione dell'art. 17 della convenzione CEE concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, relativo alla così detta proroga di competenza. Detta disposizione prescrive, quale requisito di forma, che la clausola relativa sia contenuta in un accordo scritto o sia stipulata a voce e confermata per iscritto. Poiché tale clausola — secondo le motivazioni delle suddette cause — ha lo scopo di escludere tanto la competenza determinata dal principio generale, quanto le competenze speciali di cui alla Convenzione, in un caso del genere il giudice è tenuto ad accertare in primo luogo se esista effettivamente una clausola attributiva di competenza.

I requisiti di forma posti dalla Convenzione hanno quindi lo scopo di garantire che esista il consenso e vanno interpretati in questa prospettiva. Cionondimeno, ritengo però che per le cause in esame sia tutt'al più possibile desumere dalle suddette sentenze — in considerazione del nesso così stabilito dalla Corte fra l'interpretazione di siffatti requisiti di forma e la specifica funzione dell'art. 17 nella Convenzione — che anche l'art. 6 del regolamento de quo va interpretato tenendo conto della sua collocazione e del suo scopo nel contesto del regolamento, ma non che anche nel nostro caso le due parti devono aver sottoscritto, al momento della vendita, il contratto di vendita.

Maggiore interesse mi sembra aver per noi il richiamo, fatto da uno dei ricorrenti nelle cause principali, alla sentenza 1251/79 (Racc. 1981, pag. 205). La causa riguardava la conclusione dei contratti di magazzinaggio a lungo termine per il vino, nell'ambito di provvedimenti diretti ad eliminare l'influenza delle eccedenze su tale mercato. L'art. 3 del regolamento n. 816/70 (GU 1970, n. L 99, pag. 1) contemplava la conclusione di contratti scritti fra singoli ed enti d'intervento.

La conclusione dei contratti e la concessione della relativa sovvenzione era consentita solo per il periodo 16 dicembre — 15 febbraio dell'annata viticola considerata. In Italia erano però stati conclusi contratti anche dopo la data ultima menzionata. L'Italia aveva sostenuto che i contratti erano stati stipulati prima della suddetta data, ma erano stati messi per iscritto solo in seguito. La Corte afferma che il requisito di forma implicava che il contratto sussisteva solo nel momento in cui era soddisfatta la condizione. Il consenso che forse esisteva già prima non veniva ritenuto determinante. Anche in quel caso, però, il requisito di forma veniva interpretato in base al contesto ed allo scopo delle disposizioni comunitarie in questione, mentre le eventuali disposizioni contrarie del diritto delle obbligazioni nazionali venivano senz'altro poste in non cale.

Secondo me, dalle tre sentenze menzionate si desume quindi, che, anche ai fini dell'interpretazione dell'art. 6, n. 2, del regolamento n. 349/73, vanno considerati, oltre alla lettera della disposizione, anzitutto il contesto e lo scopo del regolamento. Nel far ciò, si deve poi tener conto altresì della particolarità già accennata, cioè del fatto che non si tratta qui di una normativa generale, ma di una disciplina applicata a richiesta dello Stato membro interessato.

La Commissione inizia le proprie osservazioni scritte sulla seconda questione con la constatazione che l'art. 6, n. 2, 2° comma non contiene chiaramente norme particolareggiate relative a requisiti di forma vincolanti. Secondo lo spirito della disposizione, si tratterebbe qui di una condizione minima implicante che le obbligazioni in questione, comprese le sanzioni in caso di inosservanza, siano formulate per iscritto nel primo contratto d'acquisto concluso da un rivenditore e che il contratto sia da questo sottoscritto. Proprio perché solo alcuni Stati membri venivano autorizzati alla vendita del burro ed erano responsabili della corretta esecuzione, il diritto comunitario poteva anche lasciare agli Stati membri interessati un più ampio margine nel precisare la procedura amministrativa, ivi compresi i controlli. La precisa determinazione dei requisiti di forma nonché delle norme relative agli effetti giuridici veniva quindi affidata agli Stati membri a ciò autorizzati.

Dinanzi a questa Corte, i ricorrenti nelle cause principali contrastano sulla questione se nella presente fattispecie vada applicato il diritto nazionale o quello comunitario. Entrambi hanno respinto la tesi, sostenuta dalla Commissione, secondo cui il diritto nazionale ed il diritto comunitario andrebbero contemporaneamente applicati. Entrambi sostengono inoltre che il contratto di acquisto va comunque sottoscritto dalle due parte. Il contratto d'acquisto non firmato dalle due parti sarebbe invalido. Su questo punto mi richiamo in particolare alla discussione orale. La BALM, per iscritto ed oralmente, ha sostenuto la tesi che, tenuto conto dello scopo della normativa, non è necessario stabilire criteri troppo rigorosi in merito alla forma scritta e che la dichiarazione scritta del solo acquirente, esclusivamente al momento del primo ordine, va ritenuta sufficiente, purché gli ulteriori contratti d'acquisto (eventualmente verbali) vi facciano riferimento.

All'udienza la Commissione si è associata alla tesi della BALM. Soprattutto nella discussione orale il suo agente ha compiuto le acrobazie intellettuali già ricordate, al fine di dimostrare che l'art. 6, n. 2, del regolamento de quo usa l'espressione contratto di vendita in una accezione diversa da quella abituale per la maggior parte dei giuristi e che la Commissione si proponeva unicamente di stabilire il requisito che l'acquirente dichiarasse per iscritto di essere a conoscenza degli obblighi assunti e delle sanzioni ad essi inerenti. La precisazione delle garanzie intese ad impedire che il burro venduto a prezzo ridotto fosse sviato dalla sua destinazione sarebbe stata affidata agli Stati membri.

Vi sono secondo me tre motivi per ritenere, sia pure con qualche esitazione, che l'interpretazione della Commissione può essenzialmente essere accolta, anche se con conseguenze alquanto diverse per la soluzione delle questioni sollevate.

Anzitutto è generalmente ammesso, ed anche il patrono della BALM lo ha lasciato intendere all'udienza, che le nozioni che a prima vista rientrano nel diritto privato hanno spesso nel diritto pubblico economico, nel diritto tributario e nel diritto penale un significato diverso da quello che hanno nel diritto civile.

Questo diverso significato deve tuttavia, secondo me, risultare chiaramente dallo scopo delle disposizioni di diritto pubblico di cui trattasi. Nel nostro caso, tale scopo può essere desunto dal regolamento nel suo complesso. Per l'interpretazione dell'art. 6, n. 2, l'essenziale è quindi la dichiarazione scritta dell'acquirente di essere al corrente degli obblighi di cui a detto articolo, imposti dalle autorità nazionali mediante norme amministrative, penali o di diritto privato.

In secondo luogo risulta già dalla vostra giurisprudenza che ho citato nelle conclusioni del 21 gennaio di quest'anno per la causa Fromme, che gli Stati membri sono legittimati, se non tenuti a norma dell'art. 5 del Trattato CEE — qualora il legislatore comunitario competente non abbia espressamente disposto altrimenti — ad adottare i provvedimenti generali e particolari atti a garantirne l'osservanza dei regolamenti nell'ambito della politica agricola comune.

Per quanto qui c'interessa, nella vostra giurisprudenza avete semplicemente stabilito come limite in materia che tali disposizioni nazionali di attuazione non possono intaccare, né modificare, né estendere la portata del regolamento comunitario. Data la sua formulazione, l'art. 6, n. 2, 2° comma del regolamento de quo lascia chiaramente alle competenti autorità nazionali il compito di precisare soprattutto la natura delle sanzioni in caso d'inadempimento degli obblighi ivi menzionati. Come già detto, tale precisazione può in linea di principio valersi del diritto amministrativo, del diritto penale o del diritto privato. Le precise garanzie dell'uso conforme del burro a prezzo ridotto sono nel nostro caso disciplinate in modo esauriente e preciso dalle direttive della BALM 13 febbraio 1973, versate agli atti ad istanza della Corte. La questione se dette direttive garantiscano effettivamente un sistema completo di obblighi giuridici va risolta in primo luogo a norma del diritto nazionale, restando inteso che le direttive non possono essere interpretate in modo da intaccare la portata della disposizione.

In terzo luogo, in vista del compito generale di controllo della Commissione ed in base al passo della motivazione del regolamento de quo secondo cui l'azione di vendita è «messa in opera su richiesta dello Stato membro che si ritiene in grado di portarla a buon fine», si può supporre che la Commissione effettivamente ritenga che dette direttive della BALM mettono lo Stato membro interessato in grado di portare a buon fine tale azione, in conformità dell'art. 6 sopracitato.

Alla luce di queste considerazioni propongo di risolvere come segue la seconda questione:

a) Ai sensi dell'art. 6 n. 2, del regolamento della Commissione (CEE) n. 349/73, per quanto riguarda il requisito della forma scritta, è sufficiente

che l'acquirente interessato dichiari per iscritto di essere a conoscenza delle sanzioni, stabilite dallo Stato membro in questione, alle quali si espone se non ottempera gli obblighi sanciti da tale disposizione. Poiché il fondamento giuridico, che non è necessariamente contrattuale, e la natura e l'entità delle sanzioni vanno determinati dallo Stato membro interessato, questo è altresì tenuto a stabilire le altre condizioni che le compravendite devono soddisfare al fine di garantire la corretta attuazione della suddetta disposizione comunitaria e al fine in particolare di vincolare gli acquirenti in questione. Queste ulteriori condizioni vanno quindi valutate alla luce del relativo diritto nazionale, restando inteso che tale diritto nazionale non può essere interpretato in modo da intaccare la portata della disposizione di cui trattasi.

b) Secondo il diritto comunitario, è sufficiente che il primo ordine sia stipulato per iscritto solo qualora le disposizioni nazionali d'esecuzione e le modalità da queste stabilite per gli ordini ulteriori garantiscano che le sanzioni comminate sul piano nazionale saranno applicate anche in caso d'inosservanza degli obblighi in relazione agli ordini ulteriori.

c) Per la soluzione della seconda questione sub c) si rinvia alla soluzione di tale questione sub a) e b).