Nel procedimento 117/83,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, nella causa dinanzi ad esso pendente fra

KARL KÖNECKE GMBH & CO. KG, FLEISCHWARENFABRIK, con sede in Brema,

e

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG,

domanda vertente sull'interpretazione e la validità del regolamento della Commissione 25 luglio 1968, n. 1071, «relativo alle modalità di applicazione della concessione di aiuti all'ammasso privato nel settore delle carni bovine» (GU L 180, pag. 19), per quanto concerne la possibilità di dichiarare successivamente acquisita e di recuperare una cauzione indebitamente restituita,

LA CORTE (quinta sezione),

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, Y. Galmot, presidente di sezione, O. Due, U. Everling e C. Kakouris, giudici,

avvocato generale: P. VerLoren van Themaat
cancelliere: J. A. Pompe, cancelliere aggiunto

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti della causa, lo svolgimento del 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 e il procedimento

La ricorrente nella causa principale, ditta Könecke, Karl GmbH & Co. KG (in prosieguo: la ricorrente), si era impe-

gnata nei confronti del convenuto nella causa principale, il Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Ente federale per le organizzazioni di mercato agricolo, in prosieguo: il convenuto), ad ammassare per quattro mesi 150 tonnellate di carne bovina fresca, rientrante nella sottovoce 02.01 A II a) 1 bb) 11 della tariffa doganale comune (in prosieguo: TDC), originaria della Comunità. Tuttavia, la ricorrente aveva in realtà ammassato quarti anteriori bovini disossati congelati, che erano stati importati nella Comunità dalla Repubblica popolare cinese. Avendo accertato questa circostanza, il convenuto revocava, con decisioni del 26 maggio 1976, l'aiuto dell'ammontare di DM 290 067,51 accordato a norma del regolamento della Commissione 25 luglio 1968, n. 1071, «relativo alle modalità di applicazione della concessione di aiuti all'ammasso privato nel settore delle carni bovine» (GU L 180, pag. 19), nonché la restituzione, già concessa, della cauzione costituita in forza dell'art. 4 del regolamento summenzionato. Esso esigeva la restituzione dell'aiuto e disponeva l'incameramento della cauzione: Il convenuto dichiarava la compensazione fra l'importo della cauzione ed un credito di pari importo della ricorrente.

La ricorrente impugnava le suddette decisioni del convenuto dinanzi al Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno e chiedeva nel contempo la condanna del convenuto al pagamento di DM 115 290 (pari all'importo della cauzione).

I soci e dipendenti responsabili della ditta Karl Könecke, Karl GmbH & Co. KG sono stati condannati, con sentenza passata in giudicato, dal Landgericht di Brema a pene detentive o, a seconda dei casi, pecuniarie per i comportamenti riferiti.

Il giudice del rinvio, il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, nutre seri dubbi in ordine al carattere della cauzione litigiosa. Dopo aver rilevato che il regolamento n. 1071/68 non legittima la revoca di provvedimenti di restituzione di una cauzione e che non esistono altre possibilità di rinvenire una base giuridica nel diritto comunitario, il Verwaltungsgericht procede ad esaminare le possibili basi giuridiche alla revoca del provvedimento di restituzione di una cauzione nell'ambito dell'ordinamento giuridico tedesco. Nella fattispecie, il Verwaltungsgericht ritiene che la natura giuridica della cauzione osti all'applicazione del § 48 della legge tedesca relativa alla procedura amministrativa e ritiene d'altro canto che, in conseguenza della sua stessa natura, la cauzione, una volta restituita, non sia più ripetibile.

Dopo tali constatazioni, il Verwaltungsgericht considera ancora la possibilità, per il convenuto, di esigere un importo corrispondente alla cauzione restituita, qualora la disciplina delle cauzioni di cui al regolamento n. 1071/68 contenga un fondamento per la prestazione pecuniaria che dev'essere garantita dalla cauzione e i presupposti di questo fondamento ricorrano. Avendo escluso la possibilità di una penale contrattuale, in quanto l'ammassatore non ha il diritto di recedere dai propri obblighi, salvo in caso di forza maggiore, il Verwaltungsgericht ritiene che, poiché la perdita della cauzione è la conseguenza di un illecito precedentemente commesso, si tratti piuttosto, nella fattispecie, dell'inflizione di una pena pecuniaria. Esiste una pretesa penale che viene garantita dalla cauzione. In un caso del genere, il convenuto non può più soddisfarsi con la cauzione, giacché questa non sussiste più, ma può far valere la pretesa penale ed esigere dalla ricorrente il pagamento della pena pecuniaria.

Qualora si tratti effettivamente di una pena pecuniaria, il Verwaltungsgericht si chiede se tale normativa sia compatibile col diritto comunitario di rango superiore. Le norme di cui è causa non corri-

spondono in tal caso ai principi generali di diritto penale che valgono negli stati membri della Comunità e che, secondo la sentenza della Corte 15 maggio 1974 (Nold, causa 4/73, Racc. pag. 491), valgono anche per il diritto comunitario. Si tratta soprattutto di quattro principi che nella Repubblica federale di Germania hanno rilevanza di diritto costituzionale:

a) in dubio pro reo,
b) nulla poena sine culpa,
c) il principio di proporzionalità
d) ne bis in idem.

Per questi motivi, il Verwaltungsgericht solleva le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se l'art. 4 del regolamento (CEE) della Commissione 25 luglio 1968, n. 1071, relativo alle modalità di applicazione della concessione di aiuti all'ammasso privato nel settore delle carni bovine (GU L 180 del 26. 7. 1968, pag. 19) implichi per l'ente nazionale di intervento l'autorizzazione a riscuotere nuovamente, dopo la scadenza del periodo di ammasso, le cauzioni indebitamente restituite.

2. In caso negativo: se sia compatibile col diritto comunitario la normativa nazionale che autorizzi a revocare un provvedimento di restituzione della cauzione illegittimo ed a ripetere l'importo della cauzione dopo la scadenza del termine di ammasso.

3. In caso di soluzione affermativa della questione n. 2: se sia compatibile col diritto comunitario la normativa nazionale, nel senso della questione n. 2, la quale rimetta alla discrezione dell'ente d'intervento la revoca del provvedimento di restituzione e quindi la ripetizione della cauzione.

4. In caso di soluzione affermativa della questione n. 1 o della questione n. 2: quale sia il diritto che viene garantito dalla cauzione di cui all'art. 4 del regolamento (CEE) n. 1071/68.

5. Qualora la questione n. 4 vada risolta nel senso che il diritto garantito dalla cauzione rientri nel campo penale: se l'art. 4 del regolamento (CEE) n. 1071/68 e la norma penale ad esso inerente siano in contrasto con norme comunitarie di rango superiore».

L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 27 giugno 1983.

Ai sensi dell'art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte alla Corte il governo della Repubblica federale di Germania, rappresentato dal sig. M. Seidel, Ministerialrat presso il Bundesministerium für Wirtschaft, e dal sig. E. Röder, Regierungsdirektor presso il Bundesministerium für Wirtschaft, nonché la Commissione, rappresentata dal sig. J. Sack, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente.

Con ordinanza 7 dicembre 1983, la Corte ha deciso di assegnare la causa alla quinta sezione.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Essa ha però rivolto alcuni quesiti alla Commissione, ai quali quest'ultima dovrà fornire risposta scritta entro il 21 gennaio 1984.

II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

Il *governo della Repubblica federale di Germania,* nelle sue osservazioni scritte, propone di risolvere in senso negativo la

prima questione e sostiene che l'art. 4 del regolamento n. 1071/68 non riguarda il caso di una cauzione indebitamente restituita. Secondo il governo, non esistono altre norme di diritto comunitario in materia.

Esso propone di risolvere affermativamente la seconda questione rinviando, su questo punto, alla giurisprudenza della Corte (vedi sentenza 21. 9. 1983, «Deutsch Milchkontor», cause 205-215/82, non ancora pubblicata). La competenza degli Stati membri non si estende soltanto all'adozione di norme di procedura relative alla ripetizione degli importi indebitamente versati, ma anche all'adozione di norme sostanziali. Al riguardo, il governo rinvia alla sentenza 12 giugno 1980 (Lippische Hauptgenossenschaft, cause 119 e 126/79, Racc. pag. 1863), in particolare al punto 10 (pag. 1879) e alle conclusioni dell'avvocato generale (loc. cit. pag. 1884).

Il governo della Repubblica federale di Germania ritiene che i principi sanciti dalla giurisprudenza in ordine al recupero di somme indebitamente versate possano essere trasposti al caso di una cauzione indebitamente restituita. La natura della cauzione non vi osta. Il governo rinvia, d'altro canto, alla sentenza 17 dicembre 1970 (internationale Handelsgesellschaft, causa 11/70, Racc. pag. 1125) e più in particolare al punto 18 (pag. 1138), secondo la quale la disciplina delle cauzioni costituisce la garanzia dell'adempimento di un obbligo volontariamente assunto. A parere del governo, la cauzione, nella fattispecie, ha lo scopo di garantire non soltanto un' «eventuale futura pretesa (pecuniaria)» come ritiene il giudice a quo, ma il rispetto del diritto comunitario che forma parte integrante del contratto e la cui applicabilità non perde la sua ragion d'essere a seguito della restituzione della cauzione. In questo senso il quinto considerando del regolamento n. 1071/68 prende in considerazione la cauzione a titolo di garanzia.

Il governo ritiene quindi che l'inadempimento debba essere preso in considerazione anche dopo la restituzione della cauzione, a pena di infrangere i principi di parità di trattamento e uniformità di applicazione del diritto comunitario qualora fossero sanzionati solo i casi di inadempimento constatati durante il periodo di ammasso. Così il diritto comunitario non solo consente, ma anche impone agli stati membri di esigere nuovamente la riscossione di una cauzione indebitamente restituita.

Per quanto riguarda la terza questione, il governo della Repubblica federale di Germania propone di risolverla in senso negativo. Come nella soluzione alla seconda questione da esso suggerita, esso rileva che i principi di parità di trattamento e di unifornità di applicazione del diritto comunitario impediscono di lasciare alla discrezionalità degli enti di intervento nazionali la ripetizione dell'importo della cauzione. Esso rinvia, su questo punto, alla sentenza 6 maggio 1982 (Baywa AG, cause 146, 192 e 193/81, Racc. pag. 1503) e più in particolare al punto 30 (pag. 1535).

Circa la quarta questione, il governo osserva che il diritto garantito dalla cauzione di cui all'art. 4 del regolamento n. 1071/68 consiste nella pretesa all'adempimento, da parte dell'ammassatore, dei suoi obblighi contrattuali onde consentire il raggiungimento dello scopo perseguito dall'aiuto all'ammasso in quanto

strumento di orientamento del mercato. A parere del governo, né la ripetizione dell'aiuto, né eventuali domande di risarcimento danni costituiscono strumenti sufficienti contro gli inadempimenti in materia. Se, ad esempio, l'ammassatore vendesse prematuramente la carne bovina ammassata, non dovrebbe versare un risarcimento danni in mancanza di un pregiudizio quantificabile. La cauzione a carattere sanzionatorio si rende quindi necessaria al fine di impedire le operazioni speculative sulle carni ammassate; vedi, al riguardo, la sentenza 23 febbraio 1983 (Fromançais, causa 66/82, non ancora pubblicata, punto 12).

Inoltre, rileva il governo, il diritto garantito dalla cauzione, più facilmente assimilabile al diritto ad una penale contrattuale, non si risolve in una sanzione penale (vedi la precitata sentenza Internationale Handelsgesellschaft).

Il governo della Repubblica federale di Germania propone una soluzione negativa alla quinta questione. Esso ricorda, nel contempo, che la sanzione che la cauzione tende a costituire non è una sanzione penale. Orbene, anche non in presenza di una sanzione penale, va rispettato il principio di proporzionalità. A tal fine, va esaminato il carattere necessario dei mezzi impiegati e la loro idoneità a raggiungere il fine perseguito. Su questo punto, esso rinvia alle sentenze della Corte 11 maggio 1977 (De Beste Boter, cause 99 e 100/76, Racc. pag. 861, più in particolare punto 11, pag. 873), 29 aprile 1982 (Merkur Fleisch-Import, causa 147/81, Racc. pag. 1389, più in particolare punto 12, pag. 1397), nonché alla succitata sentenza Fromançais (più in particolare, punti 7 e segg.).

Il governo della Repubblica federale di Germania sostiene che la cauzione è necessaria onde impedire le speculazioni sulle carni bovine ammassate e che, in base alle precitate sentenze, il mezzo fondato sulla mancanza di proporzionalità non va accolto. Inoltre, nel caso di specie, va osservato che l'inadempimento degli obblighi gravanti sull'ammassatore ha dato anche luogo ad una condanna penale nei confronti delle persone agenti per conto della ricorrente.

La *Commissione* rileva innanzitutto, nelle sue osservazioni, che il regolamento n. 1071/68 non è stato redatto in maniera ottimale sotto il profilo della terminologia giuridica. Quando l'art. 3, n. 1, lett. e), e l'art. 4 di detto regolamento parlano di una «garanzia» si tratta, almeno in parte, di una denominazione inesatta. Secondo la Commissione, la «disciplina delle cauzioni» consta in concreto di due elementi: concludendo il contratto, l'ammassatore di carni acconsente ad una penale contrattuale ed il pagamento di questa viene garantito dalla costituzione di una cauzione. Dal punto di vista linguistico, solo il secondo elemento di questa disciplina si trova espresso chiaramente nel regolamento, ma, in effetti, non vi è alcun dubbio circa l'esistenza di un sistema di penali contrattuali. Dall'art. 4, n. 2, del regolamento del Consiglio 15 luglio 1968, n. 989, «che stabilisce le norme generali per la concessione di aiuti all'ammasso privato nel settore delle carni bovine» (GU L 169, pag. 10), come pure dal regolamento n. 1071/68, che ad esso rinvia, si desume che la cauzione non ha la funzione di garantire la restitu-

zione di un aiuto indebitamente impegnato, ma costituisce una sanzione aggiuntiva per l'eventualità che non vengano rispettati gli obblighi assunti. Si tratta in questo caso della funzione tipica di una penale contrattuale di diritto civile. Stante quanto sopra, il problema del recupero della cauzione non si pone più in nessun modo.

Dato che la «disciplina delle cauzioni» comporta di fatto il consenso dell'ammassatore ad un contratto che prevede una penale convenzionale, la semplice restituzione della cauzione non significa che la penale non sia più ripetibile. Ove si verifichi, infatti, che quest'ultima sia effettivamente dovuta in quanto l'ammassatore non ha osservato gli obblighi contrattuali, il versamento dell'importo corrispondente può essere richiesto indipendentemente dal fatto che la cauzione costituita al fine di garantire tale pagamento sia stata o meno indebitamente restituita. La restituzione della cauzione fa semplicemente venir meno lo strumento di garanzia e non il diritto sostanziale che forma oggetto dell'accordo che prevede una penale convenzionale.

A parere della Commissione, l'art. 4, n. 3, del regolamento n. 1071/68 va interpretato nel senso che l'importo della penale convenzionale può essere riscosso se gli obblighi contrattuali non sono rispettati. La prima e la quarta questione pregiudiziale vanno pertanto così risolte: l'art. 4 del regolamento n. 1071/68 non autorizza gli enti nazionali d'intervento a riscuotere nuovamente cauzioni restituite, ma indebitamente, ai sensi di questa stessa norma. Tuttavia, il fatto che una cauzione sia stata restituita indebitamente non esclude che venga fatto ricorso all'applicazione della penale contrattuale venuta in essere in forza dell'art. 4, n. 3, di tale regolamento, anche dopo la restituzione della cauzione diretta a garantirla.

Quanto alla seconda ed alla terza questione pregiudiziale, la Commissione è del parere che una normativa nazionale che disponga il recupero della cauzione non possa fondarsi sul diritto comunitario. Qualora, invece, tale normativa riguardasse l'applicazione di una penale convenzionale nel senso sopraindicato, essa sarebbe non solo compatibile col diritto comunitario ma, più ancora, da esso resa necessaria. Dato che la penale convenzionale può comunque essere riscossa in caso di inadempimento degli obblighi contrattuali, non esiste, in materia, alcun margine discrezionale. Quest'ultimo provocherebbe discriminazioni all'interno del mercato comune senza obiettiva giustificazione al riguardo (vedi la precitata sentenza Baywa).

La Commissione propone pertanto di risolvere la seconda e la terza questione come segue: una normativa nazionale che autorizzi a revocare un provvedimento di restituzione della cauzione illegittimo, adottato a norma del regolamento n. 1071/68, nonché a ripetere l'importo della cauzione non è compatibile col diritto comunitario. Invece, anche dopo la restituzione della cauzione, l'ente d'intervento competente è tenuto a ripetere l'importo della penale contrattuale, esigibile in forza del regolamento n. 1071/68.

In ordine alla quinta questione, la Commissione ritiene che, ove la Corte dovesse di fatto dichiarare invalido l'art. 4 del regolamento n. 1071/68, in quanto contempla una penale contrattuale, tale pronunzia dovrebbe allora, nel contempo, produrre effetti nei confronti dell'art. 4, n. 2, del regolamento del Consiglio 15 luglio 1968, n. 989, che stabilisce le norme generali per la concessione di aiuti all'ammasso privato nel settore delle carni bovine (GU L 169, pag. 10).

La Commissione afferma d'altro canto che il Verwaltungsgericht non considera, a priori, l'art. 4 come una norma che contempli una penale contrattuale di diritto civile, ma assimila tale norma ad una sanzione pecuniaria a carattere penale e la esamina di conseguenza alla luce di un certo numero di principi generali di diritto penale. La Commissione non condivide questa tesi in quanto ritiene che la norma di cui è causa vada interpretata alla luce dei principi generali di diritto validi per le penali contrattuali.

La competenza della Commissione a stabilire queste penali risulta chiaramente dall'art. 8 del regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU L 148, pag. 24) e dall'art. 4, n. 2, del precitato regolamento n. 989/68.

Ove non fosse disposta, rileva la Commissione, una sanzione aggiuntiva accanto al recupero dell'aiuto in caso di inadempimento del contratto di ammasso, sarebbe grande, ad esempio, la tentazione di fare uscire la merce dall'ammasso prima della scadenza del periodo previsto e la Commissione non avrebbe in tal caso una panoramica certa dell'andamento del mercato e l'interesse stesso della politica dell'ammasso nel suo insieme sarebbe messo a repentaglio. La Commissione rinvia, al riguardo, alla sentenza 17 dicembre 1970 (Internationale Handelsgesellschaft, causa 11/70, Racc. pag. 1125).

Per quanto riguarda i punti specifici trattati dal Verwaltungsgericht in ordine alla validità giuridica dell'art. 4 del regolamento n. 1071/68, la Commissione ritiene che la violazione del principio «in dubio pro reo» non sia accettabile in quanto tale tesi è a suo parere valida soltanto in presenza di sanzioni penali. In materia di obbligazioni di diritto civile, tale principio non trova applicazione.

Circa la pretesa violazione del principio «nulla poena sine culpa», l'opinione del Verwaltungsgericht secondo cui essa consisterebbe nel fatto che una persona giuridica (la società in accomandita) è stata colpita da una sanzione per un'infrazione commessa in via personale da taluni suoi rappresentanti, potrebbe sostanzialmente essere ricondotta alla tesi erronea secondo cui si tratterebbe, nella fattispecie, di una sanzione penale. La Commissione rinvia al diritto tedesco e osserva che in base ad esso la tesi giuridica sostenuta dal Verwaltungsgericht non è difendibile. Tanto più è evidente che una persona giuridica che contrae un'obbligazione di diritto civile deve naturalmente rispondere anche di una penale contrattuale venuta in essere a seguito del comportamento di un suo rappresentante.

Per quanto concerne la pretesa violazione del principio «ne bis in idem», la Commissione sottolinea che il Verwaltungsgericht cade nuovamente in errore in quanto assimila a torto la penale contrattuale di diritto privato ad una sanzione penale. Se così fosse, non sarebbe possibile infliggere due pene distinte in base ad una stesso reato. Tuttavia, nei rapporti fra penale contrattuale e sanzione penale, il principio «ne bis in idem» non trova applicazione.

Quanto al principio di proporzionalità, la Commissione considera che il caso di specie non richiede, di fatto, un esame della proporzionalità della disciplina dell'art. 4 del regolamento n. 1071/68. A parere della Commissione, la ricorrente è venuta meno gravemente, e in duplice forma, ai suoi obblighi contrattuali e, come risulta dalla condanna penale, tale comportamento è stato intenzionale: essa non ha ammassato carne fresca in con-

formità al summenzionato regolamento e questa non era originaria della Comunità. La Commissione ammette però, facendo riferimento alla sentenza della Corte 21 giugno 1979 (Atalanta, causa 240/78, Racc. pag. 2137), che il principio di proporzionalità va preso in considerazione — per quanto ciò non sia necessario nel caso di specie — in tutta la sua portata nella disposizione della Commissione. Ora, il regolamento di cui è causa ha rispettato tale principio, dato che la cauzione resta acquisita solo proporzionalmente nei casi in cui la parte mancante del quantitativo da ammassare eccede il 10 %.

Alla luce di quanto sopra, la Commissione propone di risolvere la quinta questione come segue: l'esame delle questioni sollevate non ha rivelato alcun elemento atto ad infirmare la validità dell'art. 4 del regolamento della Commissione n. 1071/68. Tuttavia, indipendentemente dalle precisazioni contenute nell'art. 4, n. 3 (vedi il succitato regolamento n. 1071/68), l'art. 4, n. 2, 2° comma, del regolamento del Consiglio n. 989/68 rimane valido nel senso che l'ente competente è autorizzato ad applicare una penale contrattuale e, di conseguenza, a dichiarare acquisita in tutto o in parte la cauzione in relazione alla gravità dell'inadempimento agli obblighi contrattuali.

III — La fase orale

L'attore nella causa principale, con l'avv. C. Volkmann, del foro di Brema, e la Commissione, rappresentata dal sig. J. Sack, in qualità di agente, hanno svolto osservazioni orali all'udienza dell'11 aprile 1984.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 20 giugno 1984.

In diritto

1 Con ordinanza 26 maggio 1983, pervenuta alla Corte il 27 giugno successivo, il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno ha sollevato, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, delle questioni pregiudiziali vertenti in particolare sull'interpretazione e sulla validità dell'art. 4 del regolamento della Commissione 25 luglio 1968, n. 1071, relativo alle modalità di applicazione della concessione di sovvenzioni all'ammasso privato nel settore delle carni bovine (GU L 180, pag. 19).

2 Le questioni sono state sollevate nell'ambito d'una lite fra il Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (in prosieguo: il BALM) ed una impresa tedesca che, in forza del summenzionato regolamento, si era impegnata ad ammassare per quattro mesi un determinato quantitativo di carne bovina

fresca, originaria della Comunità, e che, dopo la scadenza del periodo di ammasso, aveva ottenuto la restituzione delle cauzioni da essa prestate, ai sensi dell'art. 4 del suddetto regolamento, sotto forma di fideiussione bancaria.

3 In un secondo tempo, l'ufficio per la repressione delle frodi doganali accertava che l'attrice aveva ammassato della carne congelata originaria della Repubblica popolare cinese. Il BALM revocava quindi i provvedimenti relativi alla determinazione delle sovvenzioni e alla restituzione delle cauzioni, esigeva la restituzione delle sovvenzioni e disponeva l'incameramento delle cauzioni. Esso dichiarava la compensazione fra l'importo delle cauzioni ed un credito di pari importo che l'attrice vantava nei suoi confronti. Per gli stessi fatti che hanno dato origine all'incameramento delle cauzioni, i soci e gli impiegati responsabili dell'impresa venivano condannati, in esito ad un procedimento penale, a pene detentive e pecuniarie.

4 Essendo stati dinanzi ad esso impugnati i provvedimenti d'incameramento delle cauzioni, il Verwaltungsgericht ha ritenuto che il summenzionato regolamento (CEE) n. 1071/68 non autorizzasse affatto la revoca dei provvedimenti di restituzione delle cauzioni e che nemmeno l'autorizzassero altre disposizioni comunitarie, in particolare l'art. 8 del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13).

5 Nell'ordinanza di rinvio, il Verwaltungsgericht ha del pari espresso gravi dubbi circa la liceità, a norma del diritto nazionale, della revoca del provvedimento di restituzione della cauzione. Dato che la cauzione costituisce una garanzia, essa non potrebbe più essere richiesta quando il rischio si è già realizzato. Orbene, se la disciplina delle cauzioni contemplata dal summenzionato regolamento n. 1071/68 contiene il fondamento d'un diritto ad una prestazione pecuniaria che dev'essere garantita dalla cauzione e se ricorrono i presupposti per ottenere tale prestazione, il Verwaltungsgericht prospetta la possibilità per il BALM, non già di revocare il provvedimento di restituzione della cauzione, bensì di esigere dall'impresa una somma d'importo equivalente a quello della cauzione. Tuttavia, se un siffatto diritto esiste, il Verwaltungsgericht ritiene che si tratti piuttosto del diritto d'infliggere un'ammenda, e si chiede in tal caso se la normativa di cui è causa sia compatibile col diritto comunitario di rango superiore. Nel caso di specie esso ritiene che taluni principi di diritto penale comuni agli stati membri siano stati trasgrediti, a causa delle sanzioni penali già inflitte ai responsabili.

6 In questa situazione il Verwaltungsgerichts ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni:

1. Se l'art. 4 del regolamento (CEE) della Commissione 25 luglio 1968, n. 1071, relativo alle modalità di applicazione della concessione di aiuti all'ammasso privato nel settore delle carni bovine (GU L 180 del 26. 7. 1968, pag. 19) implichi per l'ente nazionale d'intervento l'autorizzazione a riscuotere nuovamente, dopo la scadenza del periodo di ammasso, le cauzioni indebitamente restituite.

2. In caso negativo: se sia compatibile col diritto comunitario la normativa nazionale che autorizza a revocare un provvedimento di restituzione della cauzione illegittimo ed a ripetere l'importo della cauzione dopo la scadenza del termine di ammasso.

3. In caso di soluzione affermativa della questione n. 2: se sia compatibile col diritto comunitario la normativa nazionale, nel senso della questione n. 2, la quale rimetta alla discrezione dell'ente d'intervento la revoca del provvedimento di restituzione e quindi la ripetizione della cauzione.

4. In caso di soluzione affermativa della questione n. 1 o della questione n. 2: quale sia il diritto che viene garantito dalla cauzione di cui all'art. 4 del regolamento (CEE) n. 1071/68.

5. Qualora la questione n. 4 vada risolta nel senso che il diritto garantito dalla cauzione rientri nel campo penale: se l'art. 4 del regolamento (CEE) n. 1071/68 e la norma penale ad esso inerente siano in contrasto con norme comunitarie di rango superiore.

Sulla prima e sulla quarta questione

7 È in primo luogo opportuno prendere in esame i problemi sollevati dalla prima e dalla quarta questione, al fine di stabilire se il diritto comunitario fornisca una base legale sufficiente per revocare il provvedimento che svincola una cauzione o per esigere il pagamento di un importo equivalente a quello della cauzione indebitamente restituita.

8 Nelle osservazioni presentate alla Corte, il governo della Repubblica federale di Germania propone di risolvere in senso negativo la prima questione, in quanto l'art. 4 del regolamento n. 1071/68 non contemplerebbe il caso in cui una cauzione sia stata indebitamente restituita. Non esisterebbero altre disposizioni di diritto comunitario in merito. Per contro, esso ritiene che i principi

di cui all'art. 5 del trattato CEE imporrebbero agli stati membri di esigere la restituzione della cauzione indebitamente restituita. Lo scopo principale del regime cauzionale sarebbe quello di garantire l'adempimento del contratto d'ammasso e l'osservanza del diritto comunitario. L'inadempimento di tali obblighi da parte dell'operatore economico andrebbe preso in considerazione anche dopo la restituzione della cauzione, onde evitare che colui nei cui confronti si è potuto accertare l'infrazione solo dopo lo svincolo venga a trovarsi in una situazione migliore di quella di coloro le cui infrazioni hanno potuto essere accertate prima.

9 La Commissione osserva che, con la stipula del contratto di ammasso, l'ammassatore contrae, in realtà, due obbligazioni: quella di pagare, se del caso, una penale contrattuale, e quella di costituire una cauzione al fine di garantire tale pagamento. Purtroppo, solo la seconda di tali obbligazioni è espressa chiaramente nel regolamento di cui trattasi. Orbene, l'obbligazione di pagare sussisterebbe anche dopo lo svincolo della cauzione. In caso di inadempimento contrattuale da parte dell'ammassatore, non si potrebbe ricostituire o ricuperare la cauzione, ma si potrebbe esigere il pagamento dell'importo corrispondente in quanto penale contrattuale.

10 Come hanno posto in rilievo il giudice nazionale e la Commissione, è opportuno ammettere che non è possibile esigere la nuova prestazione di una garanzia quando il rischio per il quale era stata prestata si è gia realizzato. In questo senso, la cauzione non può ricuperarsi qualora sia stata indebitamente svincolata dopo il periodo di ammasso. Si deve quindi accertare se, come ha sostenuto la Commissione, la disciplina delle cauzioni implichi effettivamente l'obbligazione di pagare una penale contrattuale o ammistrativa, obbligazione distinta dall'esigenza di una garanzia e che sussiste anche dopo la restituzione della cauzione.

11 In proposito, va posto in rilievo che una sanzione, anche di natura non penale, può essere inflitta solo qualora abbia un fondamento giuridico chiaro ed inequivoco. Per risolvere la prima e la quarta questione pregiudiziale si deve quindi accertare se l'art. 4 del regolamento n. 1071/68 costituisca un siffatto fondamento interpretandolo alla luce della sua lettera, del contesto e dello scopo ch'esso persegue.

12 L'art. 4 recita:

«1. Alla conclusione del contratto deve essere versata da parte dell'ammassatore o costituita sotto forma di garanzia bancaria rilasciata da un istituto di credito che soddisfi le condizioni fissate da ciascuno stato membro, una cauzione che non superi il 50 % dell'ammontare dell'aiuto ritenuto in tale contratto.

2. Il livello della cauzione è fissato al momento della fissazione dell'ammontare dell'aiuto o al momento dell'apertura della procedura d'aggiudicazione.

3. La cauzione resta acquisita totalmente qualora gli obblighi del contratto non sono realizzati; tuttavia, se viene immesso in ammasso ed ammassato nei termini previsti meno del 90 % della quantità stipulata nel contratto, la garanzia resta acquisita proporzionalmente alla parte mancante della quantità di cui all'articolo 3, paragrafo 1, punto a).

4. La cauzione non resta acquisita qualora, per cause di forza maggiore, l'ammassatore si trova nella impossibilità di soddisfare gli obblighi di cui sopra».

13 Questo articolo, anche se contiene, sotto taluni altri aspetti, disposizioni piuttosto particolareggiate, non implica alcuna espressa disposizione concernente la situazione che si determina quando la cauzione viene indebitamente restituita. Né le altre disposizioni del regolamento, né la sua motivazione contengono indicazioni in proposito. Lo stesso vale per il regolamento del Consiglio 15 luglio 1968, n. 989, che stabilisce norme generali per la concessione di aiuti all'ammasso privato nel settore delle carni bovine (GU L 169, pag. 10). Nessuna delle disposizioni di cui trattasi contempla espressamente l'imposizione d'una penale, contrattuale o di altro genere, distinta dall'incameramento della cauzione, né consente, in modo espresso, di inserire una clausola in tal senso nei contratti da concludere con gli operatori economici.

14 Per quanto riguarda la disciplina delle cauzioni istituita nel settore delle importazioni e delle esportazioni di prodotti agricoli, la Corte ha affermato nella sentenza 17 dicembre 1970 (*Internationale Handelsgesellschaft,* causa 11/70, Racc. 1970, pag. 1125), che tale disciplina era destinata a garantire la realizzazione delle importazioni ed esportazioni per le quali vengono chieste le licenze, onde consentire alle competenti autorità di valersi in modo adeguato degli strumenti d'intervento, come ad esempio gli acquisti d'intervento, la costituzione e la liquidazione delle scorte, la fissazione di restituzioni, all' esportazione, l'applicazione di provvedimenti di salvaguardia e la scelta di

provvedimenti destinati ad evitare sviamenti di traffico. Essa ha soggiunto che l'impegno degli operatori economici sarebbe inefficace se la sua osservanza non fosse garantita con mezzi adeguati e che in proposito la disciplina delle cauzioni era più adeguata di un sistema di ammende inflitto «a posteriori». Infine, la Corte ha affermato che la disciplina delle cauzioni non può equipararsi al diritto penale giacché costituisce unicamente la garanzia dell' adempimento d'un obbligo volontariamente assunto.

15 Analogamente, la disciplina delle cauzioni istituita nel settore dell'ammasso privato mira a garantire l'adempimento, da parte dell'operatore economico, dell'impegno d'ammasso, qual è precisato nella normativa comunitaria e nel contratto stipulato. Tale intento non milita a favore d'una interpretazione dell'art. 4, n. 3, del regolamento n. 1071/68 secondo il quale si deve pagare un importo equivalente a quello della cauzione qualora questa sia stata indebitamente restituita dopo la scadenza del periodo d'ammasso. In tale fase, l'obbligo d'ammassare non può più essere adempiuto e il pagamento non può più servire a garantire la realtà dell'operazione, ma costituirebbe unicamente una sanzione per l'inadempimento dell'obbligo assunto.

16 Come ha osservato il governo tedesco, la mancanza d'una sanzione del genere può costituire una lacuna nella disciplina delle cauzioni nel senso che chi ottiene la restituzione della cauzione con false dichiarazioni evita l'incameramento della cauzione stessa. Quest'argomento sarebbe stato tale da suffragare una interpretazione come quella prospettata da detto governo e dalla Commissione, qualora la normativa di cui è causa si prestasse ad una siffatta interpretazione, tenuto conto della sua lettera e dello scopo ch'essa persegue. Per contro, non è di per sé sufficiente per avere una base chiara ed inequivoca per l'inflizione di una sanzione.

17 La prima e la quarta questione vanno quindi risolte nel senso che l'art. 4 del regolamento (CEE) della Commissione 25 luglio 1968, n. 1071, relativo alle modalità di applicazione della concessione di aiuti all'ammasso privato nel settore delle carni bovine, non autorizza gli enti nazionali di intervento a ricuperare, trascorso il periodo di ammasso, cauzioni indebitamente svincolate né ad imporre agli operatori economici sanzioni il cui importo corrisponda a quello delle cauzioni restituite.

Sulla seconda questione

18 Con la seconda questione, il giudice nazionale chiede se sia compatibile col diritto comunitario la normativa nazionale che autorizzi a revocare un provvedimento di restituzione della cauzione illegittimo ed a ripetere l'importo della cauzione dopo la scadenza del termine di ammasso.

19 Come detto sopra, il governo tedesco ritiene che il diritto comunitario imponga agli stati membri di esigere la restituzione della cauzione indebitamente restituita, mentre la Commissione è del parere che non si può chiedere una siffatta restituzione, ma che gli stati membri devono esigere il pagamento dell'importo corrispondente in quanto penale contrattuale. Per quel che riguarda le modalità, il governo tedesco e la Commissione concordano nel sostenere che la cura di disciplinarle viene lasciata alla legislazione nazionale nei limiti indicati dalla Corte nella giurisprudenza concernente il ricupero delle somme indebitamente versate dalle autorità nazionali nell'ambito della gestione delle organizzazioni comuni di mercato.

20 Alla luce della soluzione che la Corte ha appena dato alla prima ed alla quarta questione, va posto in rilievo che la normativa comunitaria relativa alla concessione di aiuti all'ammasso privato nel settore della carne bovina dev'essere considerato come un sistema compiuto, nel senso che esso non lascia agli stati membri la facoltà di stabilire, nel rispettivo diritto nazionale, onde colmare un'eventuale lacuna di tale sistema, un obbligo per gli operatori economici che non abbia fondamento nella normativa comunitaria. La situazione può essere diversa solo se disposizioni comunitarie generali, che disciplinino la gestione delle organizzazioni comuni di mercato da parte delle autorità nazionali, contengano un'adeguata autorizzazione in proposito.

21 Su quest'ultimo punto, con ragione il giudice nazionale si è richiamato all'art. 8 del regolamento del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune, il quale dispone che «gli stati membri adottano, in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, le misure necessarie per ... ricuperare le somme perse a seguito di irregolarità ...». Tuttavia, come ha osservato il Verwaltungsgericht, questa disposizione contempla il recupero delle somme finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia e non può esten-

dersi al recupero dell'importo di una penale che non trovi fondamento giuridico nella normativa comunitaria, nemmeno se, in pratica, la somma recuperata mediante detta penale viene in seguito detratta dalle autorità nazionali dalle spese finanziate dal Fondo.

22 Va aggiunto che il suddetto art. 8 impone altresì agli stati membri l'obbligo di adottare i provvedimenti necessari per reprimere, a norma del rispettivo diritto nazionale, le irregolarità commesse in relazione alle somme versate. Quanto detto sopra lascia intatti il potere ed il dovere delle autorità nazionali di agire nei confronti dell'operatore economico che sia riuscito ad ottenere la restituzione di una cauzione mediante espedienti fraudolenti. In mancanza d'una norma che autorizzi detta autorità ad esigere il pagamento di un importo equivalente alla cauzione restituita, un'azione del genere consente d'ovviare, almeno in parte, all'inconveniente rilevato dal governo tedesco.

23 La seconda questione va risolta nel senso che la normativa nazionale che autorizzi la revoca di un provvedimento irregolare di svincolo di una cauzione e la richiesta di restituzione dell'importo della cauzione dopo la scadenza del termine di ammasso non è compatibile con il diritto comunitario; questa circostanza non intacca però il potere ed il dovere delle autorità nazionali di agire, a norma del diritto nazionale, nei confronti dell'operatore economico che abbia ottenuto lo svincolo della cauzione mediante espedienti fraudolenti.

24 Viste le soluzioni date alla prima, seconda e quarta questione, le altre sono divenute prive di oggetto.

Sulle spese

25 Le spese sostenute dal governo della Repubblica federale di Germania nonché dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non sono ripetibili. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (quinta sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, con ordinanza 26 maggio 1983, dichiara:

1° L'art. 4 del regolamento (CEE) della Commissione 25 luglio 1968, n. 1071, relativo alle modalità di applicazione della concessione di aiuti all'ammasso privato nel settore delle carni bovine, non autorizza gli enti nazionali di intervento a ricuperare, trascorso il periodo di ammasso, cauzioni indebitamente svincolate né ad imporre agli operatori economici sanzioni il cui importo corrisponda a quello delle cauzioni restituite.

2° La normativa nazionale che autorizzi la revoca di un provvedimento irregolare di svincolo di una cauzione e la richiesta di restituzione dell'importo della cauzione dopo la scadenza del termine di ammasso non è compatibile con il diritto comunitario; questa circostanza non intacca però il potere ed il dovere delle autorità nazionali di agire, a norma del diritto nazionale, nei confronti dell'operatore economico che abbia ottenuto lo svincolo della cauzione mediante espedienti fraudolenti.

Mackenzie Stuart Galmot

Due Everling Kakouris

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 25 settembre 1984.

Per il cancelliere
D. Louterman
amministratore

Il presidente
A. J. Mackenzie Stuart