SENTENZA DELLA CORTE
3 luglio 1985 *

Nel procedimento 20/84,

avente ad oggetto una domanda pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dallo Hoge Raad dei Paesi Bassi, nella causa dinanzi ad esso pendente tra

NV De Jong Verenigde, Noordwijk,

e

Coöperatieve Melkprodukten Bedrijven « Domo-Bedum » GA, Beilen,

e

Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau (VIB), Hoensbroek,

domanda vertente sull'interpretazione del regolamento della Commissione 30 gennaio 1975, n. 232/75, relativo alla vendita a prezzo ridotto di burro destinato alla fabbricazione di prodotti di pasticceria e di gelati (GU L 24, pag. 45),

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, G. Bosco, O. Due e C. Kakouris, presidenti di sezione, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot e R. Joliet, giudici,

avvocato generale: P. VerLoren van Themaat
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

preso atto delle osservazioni presentate:

— per la NV De Jong Verenigde e Coöperative Melkprodukten Bedrijven « Domo-Bedum » GA dall'avv. A. F. de Savornin Lohmann, del foro di Rotterdam, dello studio legale Nauta van Haersolte,

* Lingua processuale: l'olandese.

— per il governo olandese, per iscritto, dal sig. I. Verkade, Secrétaris-generaal presso il ministero degli affari esteri, e, oralmente, dal sig. Keur,

— per la Commissione delle Comunità europee dal sig. R. C. Fischer, consigliere giuridico,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 9 maggio 1985,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

(Parte « In fatto » non riprodotta)

In diritto

1 Con sentenza 13 gennaio 1984, giunta alla Corte il 20 gennaio successivo, lo Hoge Raad dei Paesi Bassi ha sollevato, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, una questione pregiudiziale sull'interpretazione del regolamento della Commissione 30 gennaio 1975, n. 232/75, relativo alla vendita a prezzo ridotto di burro destinato alla fabbricazione di prodotti di pasticceria e di gelati (GU L 24, pag. 45) e mirante a stabilire le condizioni per lo svincolo della cauzione di trasformazione contemplata da detto regolamento.

2 Detta questione è insorta nell'ambito di una lite fra le imprese NV De Jong Verenigde (in prosieguo: « De Jong ») e Coöperatieve Melkprodukten Bedrijven « Domo-Bedum » GA (in prosieguo: « Domo-Bedum ») e il Voedselvoorzienings in- en verkoopbureau (in prosieguo: « VIB »), ente d'intervento olandese. Questa controversia verte sullo svincolo di varie cauzioni di trasformazione versate, in forza del regime instaurato dal regolamento n. 232/75, dalla De Jong alla VIB. Per queste cauzioni, la Domo-Bedum si è portata garante.

3 Onde facilitare lo smaltimento delle eccedenze di burro immagazzinato presso gli enti d'intervento, il regolamento n. 232/75 ha instaurato un regime di vendita di burro a prezzo ridotto ad opera degli enti stessi, secondo un procedimento d'asta

permanente, a talune imprese di trasformazione per la fabbricazione di prodotti di pasticceria e di gelati. Nell'ambito di questo regime, ciascun partecipante all'asta deve impegnarsi in particolare a far trasformare in burro concentrato il burro che gli viene assegnato e a far trasformare detto burro concentrato in prodotti di pasticceria o in gelati secondo le modalità contemplate dall'art. 6, n. 1, del regolamento e conformemente alle indicazioni contenute nell'offerta. In caso di aggiudicazione, l'aggiudicatario deve versare, in forza dell'art. 12 del regolamento, una cauzione di trasformazione che ha la funzione di garantire che il burro non venga destinato ad altri usi. L'importo della cauzione viene determinato tenendo conto della differenza tra il prezzo di mercato del burro e il prezzo minimo di vendita praticato nell'asta.

4 L'art. 15 del regolamento dispone che il burro rimane soggetto, dall'uscita dal magazzino d'intervento sino alla trasformazione in prodotti di pasticceria o in gelati, al controllo doganale ed amministrativo delle competenti autorità. Per questo controllo si usa un documento detto « esemplare di controllo T 5 » qualora le operazioni di trasformazione in prodotti di pasticceria o in gelati si svolgano in uno Stato membro diverso da quello venditore.

5 L'art. 18, n. 2, dispone che « salvo caso di forza maggiore (...), il deposito cauzionale di trasformazione (...) è svincolato soltanto per i quantitativi per i quali l'aggiudicatario ha fornito la prova che sono state rispettate le condizioni di cui all'art. 6 ». Questa prova viene fornita in modi diversi a seconda dei casi, in particolare mediante produzione dell'esemplare di controllo T 5.

6 Nell'ambito di questo regime, la De Jong acquistava, dal 1974, un certo numero di partite di burro. Essa trasformava questo burro in burro concentrato che poi cedeva alla Sahne-Heinrich KG nella Repubblica federale di Germania, imponendole l'obbligo di trasformarlo in prodotti di pasticceria o in gelati. Detta società vendeva il burro concentrato all'impresa W.F. Scheunemann, che lo rivendeva senza rispettare le condizioni circa la trasformazione.

7 Fino all'autunno del 1975, gli esemplari di controllo T 5, sui quali le autorità tedesche confermavano che la trasformazione si era svolta conformemente al regolamento n. 232/75 venivano tuttavia rispediti tempestivamente per un certo numero di partite e il VIB svincolava le cauzioni di trasformazione versate dalla De Jong per le stesse partite. Secondo gli accertamenti dei giudici nazionali nell'ambito della causa principale, le autorità tedesche incaricate del controllo avevano omesso di svolgere un controllo accurato sulla vendita e l'impiego delle partite di burro in questione prima di redigere gli esemplari di controllo T 5.

8 Nell'autunno del 1975 le autorità tedesche cessavano di rispedire gli esemplari di controllo T 5 per le partite di burro che la De Jong aveva fornito alla Sahne-Heinrich. Il VIB rifiutava allora di svincolare le cauzioni relative alle partite per le quali gli esemplari di controllo T 5 non erano stati presentati e citava in giudizio la De Jong e la Domo-Bedum per il pagamento delle cauzioni non svincolate, pari a HFL 2 561 714,13 per un quantitativo totale di kg 611 661 di burro.

9 La De Jong e la Domo-Bedum eccepivano, dinanzi ai giudici olandesi, la forza maggiore ai sensi dell'art. 18, n. 2, del regolamento n. 232/75. La De Jong avrebbe fatto affidamento sulle dichiarazioni delle autorità tedesche contenute negli esemplari di controllo T 5 rispediti in precedenza. Se dette autorità avessero effettuato i necessari controlli e non avessero rilasciato le dichiarazioni in questione, sarebbe risultato tempestivamente che le condizioni di trasformazione non erano state rispettate dagli acquirenti. La De Jong avrebbe quindi sospeso le forniture di burro concentrato alla Sahne-Heinrich, di modo che le cauzioni relative alle forniture successive non sarebbero andate perdute.

10 Questa tesi veniva respinta tanto dal tribunale quanto dalla corte d'appello di Amsterdam, che hanno condannato la De Jong e la Domo-Bedum al versamento delle cauzioni litigiose. Dovendo pronunciarsi sulla controversia in sede di cassazione, lo Hoge Raad dei Paesi Bassi ha sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

« Se, in forza del diritto comunitario ed in particolare in forza di principi giuridici generali del regolamento CEE n. 232/75 il primo acquirente, che si sia impegnato a rispettare le condizioni indicate nell'art. 6, n. 1, lett. c), di detto regolamento, sia liberato dai propri obblighi — nel senso che i depositi cauzionali di trasformazione debbano essere svincolati nonostante il mancato rilascio dei relativi esemplari di controllo — qualora detto acquirente abbia agito facendo affidamento sull'esattezza dei controlli eseguiti in occasione di precedenti operazioni e che abbiano allora portato al rilascio di attestati doganali — di contenuto rivelatosi successivamente inesatto — e allo svincolo dei depositi cauzionali relativi alle partite di burro cui si riferivano tali attestati, essendo inteso che l'interessato non avrebbe effettuato gli acquisti e le vendite in questione se gli organi di controllo competenti avessero effettuato correttamente il controllo sulle partite precedenti. »

11 Detta questione mira a precisare le condizioni per lo svincolo della cauzione di trasformazione poste dall'art. 18, n. 2, del regolamento n. 232/75, e più particolarmente la nozione di forza maggiore ai sensi di detta disposizione.

12 Secondo la De Jong e la Domo-Bedum, la nozione di forza maggiore deve ricomprendere, in un caso come quello in esame, la « mora creditoris » e l'esistenza della responsabilità delle varie autorità incaricate, in nome e per conto della Comunità, di mettere in atto il regime instaurato dal regolamento n. 232/75. Infatti, l'obbligo di controllo contemplato dall'art. 15 di detto regolamento, al quale le autorità tedesche sarebbero venute meno nella fattispecie, mirerebbe tra l'altro a tutelare il primo acquirente contro rischi che egli non è in grado di assumersi. L'ente olandese dovrebbe rispondere dell'illecito amministrativo commesso da altre autorità che agiscono, al pari di esso, in nome e per conto della Comunità nell'ambito di detto regime. Conformemente ai principi di proporzionalità e del legittimo affidamento, la De Jong dovrebbe poter fare affidamento sul fatto che le autorità competenti svolgano adeguatamente il compito di controllo che il regolamento n. 232/75 assegna loro e che eventuali conseguenze pregiudizievoli dell'illecito non dovranno essere da essa sopportate.

13 Il governo olandese sostiene che le condizioni per lo svincolo non sono soddisfatte nel caso delle cauzioni di trasformazione in esame. Dette condizioni dovrebbero venire esaminate in occasione di ciascun negozio, senza tener conto dei risultati dei controlli effettuati in occasione di negozi precedenti. La tesi secondo la quale l'esito di negozi precedenti attribuirebbe un diritto per il futuro non sarebbe compatibile col sistema di controllo del regolamento n. 232/75. Questo controllo risponderebbe all'interesse della Comunità che il burro non venga distolto dalla sua destinazione. Il primo acquirente sarebbe responsabile della trasformazione successiva e non sarebbe svincolato dai suoi impegni da circostanze come quelle in esame. Il rischio che un successivo acquirente non rispetti le condizioni di trasformazione non sarebbe anormale o imprevedibile. Siffatte circostanze non costituirebbero quindi forza maggiore.

14 La Commissione osserva che l'obbligo dell'acquirente di trasformare il burro costituisce la base del sistema. L'assunzione di detto obbligo da parte di un successivo acquirente non libererebbe il primo nei confronti dell'ente d'intervento. Le copie di controllo T 5 non costituirebbero certificati di buona condotta dell'acquirente suc-

cessivo e la loro regolare rispedizione non attribuirebbe alcun legittimo affidamento. Il primo acquirente potrebbe tutelarsi contro il rischio di ulteriore sviamento del burro selezionando i propri clienti ed esigendo la prestazione di una cauzione. Per il funzionamento del sistema del regolamento n. 232/75, il quale implica il versamento della sovvenzione prima della trasformazione finale del burro, la prestazione della cauzione di trasformazione ed il rischio che essa implica per il primo acquirente sarebbero assolutamente necessari.

15 Si deve anzitutto osservare che la cauzione di trasformazione, che l'aggiudicatario deve prestare per ciascuna partita di burro aggiudicata che esso prende in carico, ha lo scopo di garantire che il burro, fornito a condizioni particolarmente favorevoli, non venga distolto dalla propria destinazione e non giunga sul mercato normale. In armonia con questo scopo, l'art. 18, n. 2, dispone lo svincolo della cauzione, salvo caso di forza maggiore, solo dopo che sia stata fornita la prova della trasformazione effettiva della partita in questione nel modo prescritto. Questa condizione non è palesemente soddisfatta qualora le competenti autorità non abbiano redatto le copie di controllo destinate a dimostrare detta trasformazione, in quanto le partite in questione sono state usate per fini diversi dalla prescritta trasformazione.

16 Per quel che riguarda l'esistenza di un caso di forza maggiore che consenta di derogare a detta condizione, si deve osservare che, dallo scopo e dalle disposizioni della disciplina in questione emerge che la nozione di forza maggiore, ai sensi dell'art. 18, n. 2, del regolamento n. 232/75, va intesa nel senso di impossibilità assoluta, dovuta a circostanze anormali, estranee all'acquirente del burro e le cui conseguenze avrebbero potuto venir evitate unicamente a costo di sacrifici eccessivi, nonostante la diligenza spiegata.

17 In questo contesto, è opportuno osservare che l'art. 10, n. 5, del regolamento n. 232/75 dispone che « i diritti e gli obblighi derivanti dalla gara non sono trasferibili ». L'efficacia del sistema di controllo sarebbe infatti gravemente menomata se bastasse — perché l'impegno assunto sotto cauzione dall'aggiudicatario sia considerato rispettato — che l'obbligo di trasformazione venga accettato da un acquirente successivo, che non avrebbe contratto con la competente autorità alcuna obbligazione. Ne consegue che l'aggiudicatario deve rispondere del comportamento dell'acquirente successivo che abbia acquistato il burro concentrato e non abbia rispettato l'obbligo di trasformazione imposto dal regolamento n. 232/75.

18 La mancata osservanza dell'obbligo di trasformazione da parte dell'acquirente successivo non è quindi per l'aggiudicatario una circostanza imprevedibile e inevitabile che possa costituire forza maggiore. Nessuna disposizione di diritto comunitario impedisce infatti all'aggiudicatario d'inserire nel contratto stipulato con l'acquirente ulteriori clausole che lo pongano in grado di controllare l'osservanza degli impegni da questo assunti, di addossargli le conseguenze finanziarie dell'inosservanza di detti impegni e di esigere la prestazione di cauzioni o di altre garanzie a questo scopo.

19 Prescrivendo, nell'art. 12, n. 1, che la cauzione di trasformazione va prestata prima della presa in carico di « ogni quantitativo » e, nell'art. 18, n. 2, che detta cauzione viene svincolata « soltanto per i quantitativi per i quali l'aggiudicatario ha fornito la prova » della trasformazione, il regolamento n. 232/75 ha chiaramente stabilito che ciascuna operazione va considerata separatamente ai fini del regime in esame. Il corretto svolgimento di determinate operazioni non può quindi dare legittimo affidamento nel corretto svolgimento delle operazioni successive. L'obbligo di prestare cauzione di trasformazione per ciascuna partita di burro aggiudicata sarebbe infatti svuotato di senso se bastasse invocare principi giuridici generali, richiamandosi al fatto che le competenti autorità, a torto o a ragione, hanno rilasciato i prescritti documenti per talune operazioni, onde ottenere lo svincolo di altre cauzioni, pur se non viene fornita la prova prescritta.

20 Ne consegue che la questione se le autorità incaricate del controllo nello Stato membro nel quale la trasformazione doveva aver luogo abbiano omesso — come ha accertato il giudice nazionale — di effettuare un controllo adeguato ed abbiano quindi rilasciato documenti inesatti esula dalla presente causa. Siffatto comportamento relativamente a determinate partite non può in alcun caso giustificare lo svincolo delle cauzioni versate per partite in seguito vendute e per le quali detti documenti non sono stati rilasciati.

21 È opportuno aggiungere che l'incameramento della cauzione di trasformazione la quale, a norma dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 232/75, è pari alla differenza tra il prezzo di mercato del burro e il prezzo minimo di vendita fissato per ciascuna asta, ha l'effetto, in caso d'inosservanza delle condizioni di trasformazione da parte dell'aggiudicatario stesso o da parte di un acquirente successivo del burro,

di far pagare all'aggiudicatario una somma corrispondente al vantaggio di cui ha fruito senza che l'impegno da lui assunto sia stato rispettato. Tenuto conto del fatto che le imprese interessate partecipano al sistema di vendita a prezzo ridotto in base ad un impegno liberamente assunto, ed in relazione all'interesse che possono avervi, e che esse sono libere di scegliere gli acquirenti coi quali intendono trattare per la successiva trasformazione del burro concentrato, è dunque impossibile ritenere che le modalità del regime della cauzione di trasformazione eccedano i limiti di quanto è idoneo e necessario per conseguire lo scopo prefisso o impongano all'aggiudicatario un onere eccessivo.

22 Si deve quindi risolvere la questione sollevata dallo Hoge Raad dichiarando che l'art. 18, n. 2, del regolamento della Commissione 30 gennaio 1975, n. 232/75, va interpretato nel senso che

— le cauzioni di trasformazione prestate dall'aggiudicatario per partite di burro assegnate nell'ambito del regime di vendita di burro a prezzo ridotto instaurato da detto regolamento non sono svincolate se gli esemplari di controllo che attestano la trasformazione di dette partite non possono venir presentati in quanto un successivo acquirente delle partite stesse le ha usate per scopi diversi dalla prescritta trasformazione;

— lo stesso vale se l'aggiudicatario, fornendo dette partite ad un acquirente che si è impegnato a rispettare le condizioni di trasformazione, ha fatto assegnamento sul fatto che le copie di controllo per partite anteriormente fornite allo stesso acquirente erano state rilasciate tempestivamente dalle autorità incaricate del controllo della trasformazione, documenti il cui contenuto doveva in seguito rivelarsi inesatto.

Sulle spese

23 Le spese sostenute dal governo olandese e 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,

pronunciandosi sulla questione ad essa sottoposta dallo Hoge Raad dei Paesi Bassi, con sentenza 13 dicembre 1984, dichiara:

1) **L'art. 18, n. 2, del regolamento della Commissione 30 gennaio 1975, n. 232/75, va interpretato nel senso che le cauzioni di trasformazione prestate dall'aggiudicatario per partite di burro assegnate nell'ambito del regime di vendita di burro a prezzo ridotto instaurato da detto regolamento non sono svincolate se gli esemplari di controllo che attestano la trasformazione di dette partite non possono venir presentati in quanto un successivo acquirente delle partite stesse le ha usate per scopi diversi dalla prescritta trasformazione.**

2) **Lo stesso vale se l'aggiudicatario, fornendo dette partite ad un acquirente che si è impegnato a rispettare le condizioni di trasformazione, ha fatto assegnamento sul fatto che le copie di controllo per partite anteriormente fornite allo stesso acquirente erano state rilasciate tempestivamente dalle autorità incaricate del controllo della trasformazione, documenti il cui contenuto doveva in seguito rivelarsi inesatto.**

Mackenzie Stuart Bosco Due Kakouris

Koopmans Everling Bahlmann Galmot Joliet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 3 luglio 1985.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart