RELAZIONE D'UDIENZA
nel procedimento 38/86 *

I — Gli antefatti e il procedimento

Il 27 marzo 1981, l'attrice nella causa principale, ditta Karl-Heinz Neumann (in prosieguo: « l'attrice ») presentava alla convenuta nella causa principale, il Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Ente federale per l'organizzazione dei mercati agricoli, in prosieguo: « BALM »), una domanda per l'acquisto di pezzi di torello conformemente al regolamento della Commissione 19 marzo 1981, n. 713, relativo alla vendita a prezzi fissati forfettariamente in anticipo, di talune carni bovine disossate detenute da alcuni organismi di intervento (GU L 74, pag. 27). Queste vendite dovevano effettuarsi nel periodo dal 30 marzo al 30 aprile 1981, oppure fino ad esaurimento delle scorte.

Il prezzo forfettario per il prodotto in questione era stabilito in 3 675 ecu per tonnellata, il che, al momento in cui l'attrice presentava la sua offerta d'acquisto, corrispondeva a 10 112,68 DM per tonnellata.

Conformemente all'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2173/79 summenzionato, la convenuta versava, contemporaneamente alla sua domanda d'acquisto, una cauzione che, a norma dell'art. 15 del regolamento, ammontava a 50 ecu per tonnellata. Quanto all'incameramento della cauzione, l'art. 16 del regolamento dispone che:

« 1) Fatto salvo il disposto dei §§ 2 e 3, se entro il termine previsto dall'art. 18, § 1, l'acquirente non ha pagato l'intero quantitativo del prodotto fissato nel contratto, quest'ultimo viene risolto dall'organismo d'intervento per il quantitativo non pagato.

2) Salvo caso di forza maggiore, la cauzione viene incamerata:

a) proporzionalmente al quantitativo non pagato entro il termine previsto, se il quantitativo pagato è superiore o uguale al 60% e inferiore o uguale al 95% di quello indicato nel contratto,

b) integralmente, se il quantitativo pagato è inferiore al 60% di quello indicato nel contratto.

3) In caso di inadempimento degli altri obblighi previsti nel contratto, l'autorità competente dello Stato membro può dichiarare la cauzione incamerata totalmente o parzialmente, secondo la gravità della violazione contrattuale. Le competenti autorità degli Stati membri comunicano alla Commissione i casi di applicazione del comma precedente, precisando le circostanze addotte e le misure adottate. »

Il 1° aprile 1981, in seguito a modifiche del tasso base delle monete comunitarie verificatesi già il 23 marzo 1981, il Consiglio adottava il regolamento n. 850/81 che modificava il regolamento n. 878/77 relativo al tasso di cambio da applicarsi nel settore agricolo (GU L 90, pag. 1). Questo regolamento operava un aumento del tasso verde del marco a decorrere dal 6 aprile 1981. Ciò ha comportato una diminuzione del prezzo per tonnellata della carne che l'attrice intendeva acquistare, giacché questo

* Lingua processuale: il tedesco.

prezzo passava da 10 112,68 DM a 9 763,01 DM. Il 7 aprile 1981 il BALM trasmetteva all'attrice una « conferma di vendita » al prezzo iniziale.

Si sono avvantaggiati del cambiamento del tasso di conversione i concorrenti dell'attrice che avevano presentato le loro domande posteriormente al 6 aprile 1981. Per questo motivo l'attrice ha ritenuto che fosse impossibile rivendere i prodotti acquistati dall'ente d'intervento e pagati in base al vecchio tasso di conversione senza subire perdite. Dopo aver conferito telefonicamente con diversi esponenti del BALM su questo punto, essa ha chiesto, tramite la società Martin Lund GmbH, l'« annullamento » del contratto mediante telex del 14 e del 23 aprile 1981. Questa società, che appartiene allo stesso gruppo dell'attrice, ha allegato alla sua richiesta d'annullamento nuove domande di acquisto al nuovo tasso, che il BALM ha accolto. I prodotti sono stati regolarmente ritirati e pagati.

Il BALM ha poi dichiarato incamerata la cauzione, depositata contemporaneamente alla richiesta d'acquisto del 27 marzo 1981, in quanto l'attrice non aveva adempiuto l'obbligazione di pagamento insorta con la sua precedente richiesta d'acquisto.

L'attrice ha quindi impugnato questa decisione dinanzi al Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, chiedendo la restituzione della cauzione.

Nell'ambito di questa controversia, il Verwaltungsgericht ha sottoposto alla Corte due questioni pregiudiziali vertenti in sostanza sull'interpretazione del summenzionato regolamento n. 850/81 e sull'eventuale esistenza, nel diritto comunitario, d'un principio giuridico generale detto di iniquità obiettiva (sachliche Unbilligkeit).

Nelle conclusioni presentate alla Corte il 26 settembre 1985, l'avvocato generale ha fatto osservare che il diritto comunitario ignora un principio giuridico generale detto d'iniquità obiettiva, ma ha aggiunto:

« (...) per contro ritengo che sussista senz'altro una violazione del principio della proporzionalità qualora la cauzione venga dichiarata interamente incamerata, nonostante sia assodato che, in circostanze come quelle di cui alla presente fattispecie, l'ente di intervento interessato, a seguito delle vendite sostitutive alla ricorrente, non ha subito alcun danno o comunque ha subito un danno di entità sostanzialmente minore. »

Nella sentenza del 14 novembre 1985 (Neumann, causa 299/84, Racc. pag. 3663), la Corte, seconda sezione, ha accolto queste conclusioni per quanto riguarda il principio di iniquità obiettiva. Quanto al principio della proporzionalità, la sentenza contiene tra l'altro le seguenti osservazioni:

« Poiché il giudice nazionale, nel procedimento di rinvio, ha definito espressamente il principio di iniquità obiettiva come un'applicazione particolare del principio di proporzionalità, è tuttavia opportuno controllare se il risultato auspicato da detto giudice possa conseguire da quest'ultimo principio nella forma in cui è accolto dal diritto comunitario.

Sotto questo profilo si tratta di stabilire se l'incameramento della cauzione, in circostanze del genere di quelle esposte nel provvedimento di rinvio, costituisce un provvedimento sproporzionato rispetto allo scopo legittimo perseguito dal sistema della cauzione. »

Dopo avere esaminato la disciplina in questione e gli antefatti della causa, la Corte ha concluso quanto segue:

« (...) in una situazione come quella descritta nell'ordinanza di rinvio, il principio di proporzionalità ammesso dal diritto comunitario non può offrire soluzioni alla controversia pendente dinanzi al giudice nazionale. »

Il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno ha tuttavia ritenuto che la controversia implichi un apprezzamento della validità dell'art. 16, n. 2, del regolamento n. 2173/79 sotto il profilo del principio della proporzionalità. Con ordinanza 15 gennaio 1986, questo giudice ha quindi deciso di consultare nuovamente la Corte ed ha sottoposto la seguente questione:

Se l'art. 16, n. 2, del regolamento CEE della Commissione 4 ottobre 1979, n. 2173, relativo alle modalità di applicazione per lo smercio delle carni bovine acquistate dagli enti di intervento e recante abrogazione del regolamento CEE, n. 216/69 (GU L 251, pag. 12) sia invalido per incompatibilità con il principio della proporzionalità in quanto tale disposizione trova applicazione anche nel caso in cui la partita di merce d'intervento acquistata in base ad un contratto non venga ritirata e pagata ma siano invece stipulati, con la collaborazione dell'ente d'intervento, da parte dello stesso acquirente o di una società consorella e in relazione alla stessa partita, nuovi contratti che vengono integralmente adempiuti e tale comportamento dell'acquirente sia dovuto al fatto che l'adempimento del contratto originario avrebbe determinato notevoli perdite economiche a causa di una modifica del tasso di cambio dell'ECU.

L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 12 febbraio 1986.

Il Verwaltungsgericht osserva in questa ordinanza che l'argomento svolto dall'avvocato generale nelle conclusioni del 26 settembre 1985 lo induce ad adire nuovamente la Corte. Esso ritiene che il fatto che la Corte non abbia accolto la proposta dell'avvocato generale è dovuto al fatto che il Verwaltungsgericht non aveva sollevato la questione relativa all'importo della cauzione sotto il profilo del principio di proporzionalità.

Conformemente all'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte, hanno presentato osservazioni scritte l'attrice nella causa principale, rappresentata dall'avv. Schiller del foro di Colonia e la Commissione delle Comunità europee rappresentata dal sig. P. Karpenstein, membro del suo ufficio legale, in qualità di agente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, il 19 marzo 1986, la Corte ha deciso di affidare la causa alla seconda sezione, a norma dell'art. 95 del regolamento di procedura e di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Osservazioni scritte

L'attrice nella causa principale (in prosieguo: « l'attrice ») ricorda che il principio di proporzionalità è un principio di base fondamentale del diritto comunitario destinato a limitare i provvedimenti della pubblica autorità che impongono oneri.

Onde stabilire se una disposizione di diritto comunitario sia conforme al principio di proporzionalità, si dovrebbe controllare se i mezzi di cui si avvale sono idonei e necessari per perseguire la finalità desiderata.

La questione sostanziale consiste quindi nel sapere se la sanzione forfettaria, completa ed automatica dell'incameramento della cauzione in applicazione dell'art. 16, n. 2, del regolamento n. 2173/79, sia appropriata e necessaria anche allorquando, come nella fattispecie, l'attrice non ha certo né ritirato né pagato la partita di prodotti immagazzinati che hanno costituito oggetto del contratto di vendita iniziale ma allorché, in sostituzione, sono stati stipulati in collaborazione con l'ente d'intervento nuovi contratti relativi a identiche partite, da parte dell'at-

trice o da una delle società dello stesso gruppo, contratti che sono stati interamente e ritualmente eseguiti. L'attrice fa osservare che le giacenze degli enti d'intervento sono in questo modo diminuite. Richiamandosi alla prima sentenza del 14 novembre 1985, già ricordata, l'attrice osserva che il sistema di cauzione in questione ha la finalità di garantire il rispetto, da parte dell'acquirente, delle obbligazioni contrattuali scaturenti dalla richiesta di acquisto e dalle condizioni di vendita contemplate dalle disposizioni dei regolamenti in questione, nell'ambito dello smaltimento delle carni bovine acquistate dagli enti di intervento. Nella situazione della fattispecie, l'incameramento forfettario totale ed automatico della cauzione è del tutto sproporzionato rispetto alla finalità perseguita dal sistema della cauzione.

La particolarità del caso di specie si distingue nettamente dall'ipotesi nella quale un operatore economico non assolva il suo obbligo di ritirare la merce, né in forza del contratto iniziale, né in forza di un contratto sostitutivo. Si tratta di un criterio di valutazione che non può essere ignorato al fine di determinare l'equità della perdita della cauzione.

L'attrice propone quindi di risolvere la questione pregiudiziale come segue:

« L'art. 16, n. 2, del regolamento della Commissione 4 ottobre 1979, n. 2173, relativo alle modalità d'applicazione per lo smercio delle carni bovine acquistate dagli organismi d'intervento e recante abrogazione del regolamento CEE, n. 216/69, non è valido per incompatibilità col principio di proporzionalità, in quanto la sua sfera d'applicazione si estende pure all'ipotesi in cui il quantitativo di prodotti immagazzinati che hanno costituito oggetto di un contratto di vendita indiscutibilmente non è stato ritirato né pagato dall'acquirente, però, in sostituzione, sono stati stipulati nuovi contratti relativi a identici quantitativi, in collaborazione con l'ente d'intervento, dallo stesso acquirente o da una società dello stesso gruppo e i nuovi contratti sono stati interamente eseguiti. »

La *Commissione* osserva in via preliminare che la Corte, nella sua motivazione della prima sentenza 14 novembre 1985, ha lungamente dibattuto il problema se l'incameramento della cauzione, a norma dell'art. 16, n. 2, del regolamento n. 2173/79, costituisca un'infrazione al principio di proporzionalità. La questione sottoposta dal Verwaltungsgericht è già quindi stata risolta sostanzialmente dalla Corte e in pratica è superflua. D'altro canto, la Commissione osserva che la proporzionalità di una disciplina va valutata in base ad un apprezzamento dei mezzi messi in atto e degli obiettivi da perseguire, vale a dire nella fattispecie partendo dalla questione del se il mezzo impiegato, vale a dire l'incameramento della cauzione, sia idoneo e necessario per perseguire la finalità prefissa, cioè l'esecuzione puntuale dell'obbligazione giuridica garantita dalla cauzione.

Nella sua giurisprudenza, la Corte ha soprattutto fatto osservare che l'inadempimento delle obbligazioni principali e delle obbligazioni secondarie non deve esser colpito dalle stesse sanzioni. Se vi è stato inadempimento di un'obbligazione per la quale la cauzione deve per l'appunto servire a garantire il rispetto, è normale che la cauzione venga integralmente incamerata. In caso di inadempimento di un'obbligazione secondaria, di minore importanza, si dovrebbe invece analizzare di volta in volta se l'incameramento totale della cauzione versata debba considerarsi sanzione eccessiva.

Quanto all'indole proporzionale delle disposizioni dell'art. 16, n. 2, la Commissione osserva che detto articolo, come è strutturato, è già stato concepito nel rispetto del principio di proporzionalità e quindi onde evitare qualsiasi decisione troppo severa in materia.

La Commissione aggiunge che la cauzione in questione corrispondeva solo all'1,36% del prezzo e che sarebbe manifestamente aberrante considerare come misura eccessivamente severa l'incameramento di una cauzione talmente esigua rispetto all'entità in valore dell'obbligazione principale rimasta inadempiuta.

La Commissione ammette che l'art. 16, n. 2, non consente di tener conto delle considerazioni particolari come quelle in questione nella controversia principale, ma ritiene che, anche in un'ipotesi come quella descritta dall'attrice, non vi sia motivo di ammettere l'invalidità della disposizione in questione.

Ciò fa sì, come è avvenuto per l'attrice, che l'acquisto di prodotti d'intervento costituisce un cattivo affare per l'acquirente, date le modifiche apportate dalla legge ai tassi di conversione, ma questo rientra nei rischi di cambio ai quali sono esposti tutti gli operatori economici. Le modifiche dei tassi di cambio non possono, per principio, incidere sulla validità dei contratti d'acquisto stipulati né sull'interesse, garantito dalla cauzione, rappresentato per la Comunità dall'esecuzione di detti contratti. A questo proposito si osserverà in particolare che, nella fattispecie, allorché la situazione monetaria era particolarmente delicata, l'attrice ha deciso, per garantirsi l'aggiudicazione, di affrettarsi a presentare la sua domanda d'acquisto, sicché vigeva ancora il vecchio e meno favorevole tasso di conversione degli ecu in DM.

Se l'attrice nella causa principale ha quindi presentato la sua domanda d'acquisto ancora prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 713/81 summenzionato, ciò è stato fatto evidentemente per assicurarsi la quasi certezza che questa domanda avesse buon esito. Il fatto che l'attrice ora invochi i vantaggi di cambio di cui fruirebbero i suoi concorrenti che hanno presentato le loro domande solo dopo la modifica del tasso di conversione dell'ecu non può costituire un'obiezione giuridicamente valida per contestare l'equità della norma dell'incameramento della cauzione sancita dall'art. 16, n. 2.

La cauzione contemplata dall'art. 15 del regolamento n. 2173/79, fissata forfettariamente ed indipendentemente dalle perdite reali, è destinata in via principale non già a compensare il pregiudizio che potrebbe subire l'ente d'intervento, bensì a garantire la serietà delle offerte contrattuali e l'adempimento dei contratti stipulati.

Di conseguenza, secondo la Commissione, il principio di proporzionalità non impone di rapportare lo svincolo della cauzione all'entità dei costi rispettivamente sostenuti dalla Comunità e dagli enti d'intervento.

La Commissione propone quindi alla Corte di risolvere la questione pregiudiziale come segue:

« L'esame della questione sottoposta non ha messo in luce elementi che possono mettere in dubbio la compatibilità dell'art. 16, n. 2, del regolamento della Commissione 4 ottobre 1979, n. 2173, relativo alle modalità d'applicazione per lo smercio delle carni bovine acquistate dagli organismi d'intervento e recante abrogazione del regolamento CEE n. 216/69 (GU L 251, pag. 12) con il principio comunitario della proporzionalità. »

O. Due
giudice relatore