SENTENZA DELLA CORTE (sesta sezione)
25 febbraio 1988 *

Nel procedimento 199/86,

avente ad oggetto una domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal Bundesverwaltungsgericht nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Raiffeisen Hauptgenossenschaft e. G., con sede in Kiel,

e

Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM), con sede in Francoforte sul Meno,

domanda vertente sulle conseguenze derivanti dalla dichiarazione, da parte della Corte, dell'invalidità del regolamento del Consiglio 15 marzo 1976, n. 563, relativo all'acquisto obbligatorio di latte scremato in polvere detenuto dagli organismi di intervento e destinato ad essere utilizzato negli alimenti per animali (GU L 67, pag. 18), in particolare per quel che riguarda l'annullamento di una decisione con cui è stata fissata una cauzione nonché lo svincolo di detta cauzione, adottato in forza del regolamento annullato,

LA CORTE (sesta sezione),

composta dai signori: O. Due, presidente di sezione, T. Koopmans, K. Bahlmann, C. Kakouris e T. F. O'Higgins, giudici,

avvocato generale: J. Mischo
cancelliere: J. A. Pompe, cancelliere aggiunto

* Lingua processuale: il tedesco.

viste le osservazioni presentate nel corso delle fasi scritta e orale del procedimento:

— per la società Raiffeisen Hauptgenossenschaft e. G., ricorrente della causa principale, dall'avv. J. Gündisch,

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. P. Karpenstein, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione di udienza e a seguito della trattazione orale dell' 8 ottobre 1987,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 18 novembre 1987,

ha pronunziato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 22 maggio 1986, pervenuta in cancelleria il 31 luglio seguente, il Bundesverwaltungsgericht ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, sei questioni pregiudiziali sollevate onde poter valutare le conseguenze derivanti dalla dichiarazione, da parte della Corte, dell'invalidità del regolamento del Consiglio 15 marzo 1976, n. 563, relativo all'acquisto obbligatorio di latte scremato in polvere detenuto dagli organismi d'intervento e destinato ad essere utilizzato negli alimenti per animali (GU L 67, pag. 18), in particolare per quel che riguarda l'annullamento di una decisione con cui era stata fissata una cauzione, nonché lo svincolo di detta cauzione, adottata in forza del predetto regolamento.

2 Le suddette questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra il Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (in prosieguo: « BALM«) e la Raiffeisen Hauptgenossenschaft e. G. (in prosieguo: « Raiffeisen«) che chiedeva l'annullamento di un provvedimento del BALM che stabiliva una cauzione di 1 251,84 DM, in forza del summenzionato regolamento n. 563/76, nonché lo svincolo di detta cauzione incamerata con provvedimento del BALM.

3 Nel 1976, la Raiffeisen importava e immetteva in libera pratica, dopo aver depositato una cauzione di 1 251,84 DM presso il BALM, merci rientranti nel regolamento n. 563/76, senza avere tuttavia acquistato latte scremato in polvere, obbligo imposto dallo stesso regolamento per la cui esecuzione era stata prestata la summenzionata cauzione.

4 A seguito del rigetto dell'opposizione proposta avverso la decisione con cui era stata fissata la cauzione, la Raiffeisen proponeva un ricorso dinanzi al Verwaltungsgericht (tribunale amministrativo), ricorso che era ancora pendente allorché la Corte, pronunziandosi su alcune questioni pregiudiziali sottopostele da vari giudici, pronunziava le sentenze 5 luglio 1977 (Bela-Mühle, causa 114/76, Racc. 1977, pag. 1211, Granaria, causa 116/76, Racc. 1977, pag. 1247, e Ölmühle, cause riunite 119 e 120/76, Racc. 1977, pag. 1269), che hanno dichiarato invalido il regolamento n. 563/76. La Raiffeisen faceva quindi valere che, data l'invalidità del regolamento, l'obbligo di acquisto di latte scremato e la decisione che ha fissato la cauzione erano illegittimi; essa asseriva inoltre di non aver potuto ripercuotere sui clienti l'onere corrispondente alla cauzione. Il Verwaltungsgericht accoglieva il suo ricorso.

5 Il BALM interponeva appello deducendo che, secondo la sentenza della Corte 13 maggio 1981 (International Chemical Corporation, causa 66/80, Racc. 1981, pag. 1191), emanata nel frattempo, un'azione di ripetizione di dette cauzioni era priva di fondamento. Il Verwaltungsgerichthof dell'Assia accoglieva l'appello e respingeva il ricorso della Raiffeisen motivando la sua decisione con la precitata sentenza 13 maggio 1981. Nel frattempo, con decisione del BALM, la cauzione veniva incamerata.

6 A seguito del ricorso in cassazione (« Revision ») proposto dalla Raiffeisen, il Bundesverwaltungsgericht ha emesso l'ordinanza 22 maggio 1976, con la quale ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se il diritto comunitario contenga una norma la quale implichi che non può essere annullato l'atto che ha determinato una cauzione, atto

— adottato a norma del regolamento (CEE) del Consiglio 15 marzo 1976, n. 563, il quale è invalido,

— impugnato a norma del diritto nazionale e pertanto non ancora divenuto definitivo, il quale secondo il diritto nazionale dovrebbe essere annullato a causa dell'invalidità del regolamento n. 563/76.

In caso di soluzione negativa della questione n. 1:

2) Se il diritto comunitario contenga una norma la quale implichi che non può essere svincolata la cauzione prestata in forza di un atto

— basato sul regolamento (CEE) n. 563/76, il quale è invalido, e

— impugnato dinanzi al giudice nazionale e successivamente annullato a causa dell'invalidità di detto regolamento.

In caso di soluzione affermativa della questione n. 2:

3) a) Se detta norma implichi che la cauzione prestata non può essere svincolata solo qualora essa sia stata incamerata prima della sentenza della Corte di giustizia delle Comunità Europee 5 luglio 1977, con cui il regolamento (CEE) n. 563/76 è stato dichiarato invalido,

b) ovvero implichi che la cauzione non può essere ripetuta neppure qualora sia stata incamerata solo dopo l'accertamento dell'invalidità del regolamento (CEE) n. 563/76.

In caso di soluzione affermativa della questione n. 3:

4) a) Se la perdita della cauzione — nel nostro caso prestata in forza del regolamento (CEE) n. 563/76, il quale è invalido — presupponga che l'atto con cui è stata determinata non sia ulteriormente impugnabile e sia di conseguenza divenuto definitivo,

b) ovvero possa aver luogo nelle more del giudizio sulla legittimità dell'atto con cui è stata determinata.

5) a) Se le conseguenze giuridiche della perdita della cauzione si abbiano solo dopo che questa sia stata incamerata dall'autorità amministrativa,

b) ovvero immediatamente, al verificarsi della fattispecie normativa, senza che sia necessario il provvedimento dell'autorità amministrativa.

In caso di soluzione affermativa della questione n. 4 b):

6) Se il diritto comunitario contenga una norma la quale determini le conseguenze giuridiche nel caso in cui l'atto di determinazione della cauzione prestata e già incamerata venga successivamente annullato in quanto illeggitimo. »

7 Per una più ampia esposizione degli antefatti della causa principale, dello svolgimento del procedimento e delle osservazioni presentate alla Corte, si rinvia alla relazione d'udienza. Detti elementi del fascicolo saranno riportati in prosieguo nei limiti di quanto necessario per le deduzioni della Corte.

Sulla prima questione

8 Va precisato che la sentenza 13 maggio 1981, summenzionata, pur dichiarando l'invalidità del regolamento n. 563/76, non si pronuncia sul punto se le decisioni con cui è stata fissata una cauzione in forza di tale regolamento possano o meno essere annullate.

9 Va rilevato poi che non esiste nel diritto comunitario un principio generale secondo cui non possa essere annullato un atto dell'autorità nazionale che fissa una cauzione, adottato in forza di un regolamento comunitario successivamente dichiarato invalido ed impugnato tempestivamente con i rimedi giurisdizionali propri del diritto nazionale.

10 Del resto un tale principio non può essere dedotto né dal regolamento n. 563/76, dichiarato invalido, né dal regolamento della Commissione 26 marzo 1976, n. 677, « recante talune modalità di applicazione del regime di acquisto obbligatorio del latte scremato in polvere previsto dal regolamento n. 563/76/CEE » (GU L 81, pag. 23), che definisce le condizioni alle quali le cauzioni dovranno essere svincolate o al contrario incamerate.

11 La prima questione va pertanto risolta nel senso che il diritto comunitario non contiene norme in forza delle quali non possa essere annullata una decisione con cui è stata fissata una cauzione, adottata in forza del regolamento n. 563/76 ed impugnata con i rimedi giurisdizionali propri del diritto nazionale.

Sulla seconda questione

12 Con la seconda questione, si chiede in sostanza se, in caso di annullamento della decisione con cui viene fissata una cauzione, adottata in forza del regolamento n. 563/76, la somma depositata come cauzione possa tuttavia, secondo il diritto comunitario, non essere rimborsata.

13 Per rispondere a tale questione, è necessario ricordare che le controversie relative alla restituzione di importi riscossi per conto della Comunità rientrano, come la Corte ha affermato nella precitata sentenza 13 maggio 1981, nella competenza dei

giudici nazionali che le risolvono in conformità al loro diritto nazionale, per quanto concerne il rito ed il merito, qualora il diritto comunitario non abbia altrimenti disposto in materia.

14 È necessario esaminare quindi, se il regolamento n. 563/76, nonché il regolamento n. 677/76 recante talune modalità di applicazione del regolamento n. 563/76, così come hanno trovato applicazione prima del momento in cui è stata dichiarata l'invalidità di quest'ultimo, contengono disposizioni che incidano sulla restituzione delle somme incamerate in forza di una decisione annullata.

15 Va osservato, innanzitutto, che il summenzionato regolamento n. 677/76, presuppone la validità del regolamento n. 563/76 e si limita di conseguenza a definire le condizioni alle quali una cauzione validamente prestata debba essere svincolata. In base al regolamento n. 677/76 non si può quindi stabilire se le cauzioni prestate in forza del regolamento n. 563/76 dovevano essere svincolate ove detto regolamento fosse stato dichiarato invalido.

16 Quanto a quest'ultimo regolamento, va rilevato che l'art. 5 dello stesso ha espressamente disposto che « per i contratti conclusi prima del giorno dell'entrata in vigore del presente regolamento, gli acquirenti successivi dei prodotti di cui agli articoli 2 e 3 o dei prodotti proteici derivanti dalla loro trasformazione, subiscono l'incidenza dell'onere che risulta dal regime definito nel presente regolamento ». Come la Corte ha già dichiarato nella summenzionata sentenza 13 maggio 1981, detta disposizione implica all'occorrenza una modifica dei contratti commerciali stipulati in precedenza, allo scopo — come risulta dal quinto punto della motivazione del regolamento — di ripartire equamente fra tutti gli operatori l'onere dell'acquisto obbligatorio di latte magro in polvere. Ne consegue che gli operatori soggetti all'obbligo di acquistare latte magro in polvere, e, per questo motivo, esposti al rischio di perdere la cauzione, non dovevano, dal canto loro, subire alcuna perdita in ragione dell'onere imposto poiché questo era, per i contratti anteriori all'entrata in vigore del regolamento, automaticamente riversato sui successivi acquirenti. Tale sistema implicava che, per i contratti conclusi successivamente all'entrata in vigore del regolamento, lo stesso risultato sarebbe stato raggiunto attraverso il gioco del mercato e della libertà contrattuale. Poiché l'importo delle cauzioni da prestare corrispondeva, grosso modo, all'onere risultante dall'obbligo di acquisto, le conseguenze finanziarie della loro perdita corrispondevano anch'esse, per gli operatori economici disposti a sacrificare la cauzione, a quelle che sarebbero per loro risultate dall'adempimento dell'obbligo di acquisto.

17 Di conseguenza, va constatato che, per i contratti conclusi prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 563/76 esiste una norma comunitaria, risultante dall'art. 5 di questo stesso regolamento, in forza della quale è privo di fondamento ogni diritto allo svincolo delle cauzioni prestate su tale base.

18 Di contro, per i contratti conclusi successivamente all'entrata in vigore del regolamento n. 563/76, nessuna norma di diritto comunitario osta a che una legge nazionale permetta all'operatore economico che abbia deciso di non ripercuotere l'importo della cauzione, ma che abbia tuttavia impugnato l'atto che ha determinato la cauzione, di chiedere il rimborso dell'importo di detta cauzione.

19 La seconda questione va pertanto risolta nel senso che, qualora i prodotti proteici acquistati alle condizioni stabilite nel regolamento n. 563/76 siano stati rivenduti in forza di contratti conclusi prima dell'entrata in vigore di detto regolamento, il diritto comunitario contiene una norma ai sensi della quale l'importo della cauzione prestata in base ad una decisione di fissazione adottata in forza di tale regolamento non può essere restituito, anche se la decisione di fissazione sia stata impugnata a norma del diritto nazionale ed in seguito annullata in ragione dell'invalidità di detto regolamento. Qualora invece i suddetti prodotti acquistati, contro prestazione di una cauzione, siano stati rivenduti in forza di contratti conclusi dopo l'entrata in vigore di detto regolamento, e la decisione con cui è stata determinata la cauzione sia stata impugnata a norma del diritto nazionale ed in seguito annullata in ragione dell'invalidità del regolamento, nessuna norma di diritto comunitario osta alla restituzione dell'importo della cauzione.

Sulla terza questione

20 Con la terza questione si chiede, in sostanza, se in caso di soluzione affermativa della seconda questione, la mancata restituzione dell'importo della cauzione dipenda dal fatto che essa sia stata incamerata prima o dopo l'emanazione delle precitate sentenze della Corte 5 luglio 1977, che hanno dichiarato l'invalidità del regolamento n. 563/76.

21 Va rilevato al riguardo che dal punto di vista del diritto comunitario né l'incameramento di una cauzione prestata a norma dei regolamenti nn. 563/76 e 677/76 né il momento in cui avviene detto incameramento hanno rilevanza, dal punto di vista del diritto comunitario, per la restituzione della cauzione.

Sulla quarta, quinta e sesta questione

22 Alla luce della soluzione data alla terza questione, non è necessario risolvere la quarta, la quinta e la sesta questione.

Sulle spese

23 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (sesta sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Bundesverwaltungsgericht con ordinanza 22 maggio 1986, dichiara:

1) **Il diritto comunitario non contiene norme in forza delle quali non possa essere annullata una decisione che ha determinato una cauzione, adottata in forza del regolamento del Consiglio 15 marzo 1976, n. 563/76, relativo all'acquisto obbligatorio di latte scremato in polvere detenuto dagli organismi d'intervento e destinato ad essere utilizzato negli alimenti per gli animali, dichiarato invalido con sentenza della Corte 13 maggio 1981, ed impugnato con rimedi giurisdizionali del diritto nazionale.**

2) **Qualora i prodotti proteici acquistati alle condizioni stabilite nel regolamento n. 563/76 siano stati rivenduti in forza di contratti conclusi prima dell'entrata in vigore di detto regolamento, il diritto comunitario contiene una norma ai sensi della quale l'importo della cauzione prestata in base ad una decisione di fissazione adottata in forza di tale regolamento non può essere restituito, anche se la decisione di fissazione sia stata impugnata a norma del diritto nazionale ed in seguito annullata in ragione dell'invalidità di detto regolamento. Qualora invece i suddetti prodotti acquistati, contro prestazione di una cauzione, siano stati rivenduti in forza di contratti conclusi dopo l'entrata in vigore di detto regolamento, e la decisione con cui è stata determinata la cauzione sia stata impugnata a norma del diritto nazionale ed in seguito annullata in ragione dell'invalidità del regolamento, nessuna norma di diritto comunitario osta alla restituzione dell'importo della cauzione.**

3) **Né l'incameramento di una cauzione prestata a norma dei regolamenti nn. 563/76 e 677/76, né il momento in cui avviene detto incameramento hanno rilevanza, dal punto di vista del diritto comunitario, per la restituzione della cauzione.**

Due Koopmans

Bahlmann Kakouris O'Higgins

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 25 febbraio 1988.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente della sesta sezione

O. Due