1981, che ha confermato su questo punto la sentenza 5 luglio 1977, e impugnato a norma del diritto nazionale.

2. Qualora i prodotti proteici acquistati alle condizioni stabilite dal 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 ossequio ad un provvedimento di fissazione adottato a norma di detto regolamento non può essere restituito, nemmeno se il provvedimento di fissazione sia stato impugnato a norma del diritto nazionale ed in seguito annullato a causa dell'invalidità del regolamento stesso. 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 il provvedimento che ha determinato la cauzione sia stato impugnato a norma del diritto nazionale, indi annullato a causa dell'invalidità di detto atto, nessuna norma di diritto comunitario osta alla restituzione della cauzione.

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

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nel procedimento 199/86 *

I — Gli antefatti e il procedimento

A — *Lo sfondo storico*

1. Nell'intento di ridurre le giacenze di latte magro in polvere grazie ad un accresciuto impiego di tale prodotto nella fabbricazione di mangimi, il regolamento n. 563/76 stabiliva la concessione ai produttori di mangimi di determinati aiuti comunitari per l'impiego di prodotti proteici, nonché l'immissione in libera pratica nella Comunità di taluni prodotti rientranti nella fabbricazione di alimenti composti per animali, con l'obbligo di acquistare determinate quantità di latte scremato in polvere detenuto dagli enti di intervento. Onde assicurare l'osservanza di tale obbligo, la concessione degli aiuti e l'immissione in libera pratica venivano subordinate vuoi alla prova dell'acquisto di latte scremato in polvere vuoi al deposito preventivo di una cauzione che veniva incamerata in caso di inadempimento dell'obbligo di acquisto.

2. Con diverse sentenze del 5 luglio 1977, nelle cause 114/76, 116/76 e nelle cause riunite 119 e 120/76 (Racc. 1977, pag. 1211, 1247 e 1269), la Corte, pronunziandosi sulle questioni pregiudiziali sottopostele da vari giudici nazionali, dichiarava che il regolamento n. 563/76 non era valido, in quanto il prezzo che doveva essere pagato per il latte in polvere da acquistare obbligatoriamente era talmente sproporzionato rispetto

* Lingua processuale: il tedesco.

alle condizioni del mercato da costituire una ripartizione iniqua degli oneri fra i diversi settori agricoli, e in quanto per di più tale obbligo non era necessario per il raggiungimento dell'obiettivo perseguito, consistente nello smaltimento delle giacenze di latte scremato in polvere.

3. A seguito della dichiarazione d'invalidità del regolamento n. 563/76, sorgevano negli Stati membri delle controversie nell'ambito delle quali le autorità nazionali venivano citate in giudizio per la restituzione delle cauzioni prestate sulla base del suddetto regolamento. Una di tali controversie dava origine alla sentenza pronunziata in via pregiudiziale dalla Corte di giustizia il 13 maggio 1981 (International Chemical Corporation, causa 66/80, Racc. 1981, pag. 1191).

4. Tale controversia verteva, tra l'altro, sul problema di stabilire se gli operatori economici potessero far valere dinanzi ad un giudice nazionale un diritto a restituzione fondato sulle norme comunitarie onde ottenere il rimborso di somme versate in esecuzione del regolamento n. 563/76, dichiarato invalido, anche nel caso in cui le somme reclamate non fossero state versate direttamente dall'interessato, bensì dai suoi fornitori, ai quali egli le avesse poi rimborsate.

5. La soluzione adottata dalla Corte al riguardo era negativa. Tenendo conto dell'art. 5 del regolamento n. 563/76 ai sensi del quale:

« 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 »,

la Corte ha affermato che:

« L'esistenza, durante l'intero periodo di vigenza del regolamento di cui trattasi, di un sistema specificamente congegnato al fine di ripartire gli effetti di un provvedimento di politica economica priva di fondamento l'azione di ripetizione degli importi delle cauzioni depositate ed incamerate, anche se tale azione potrebbe essere fruttuosamente esperita in base al solo diritto nazionale. A questo proposito è indifferente che l'operatore abbia effettivamente riversato tale onere o si sia astenuto dal farlo per motivi inerenti alla strategia economica della sua impresa. A maggior ragione, la restituzione all'operatore è esclusa nel caso in cui egli non fosse tenuto personalmente ad assolvere l'onere controverso e ne abbia volontariamente anticipato o rimborsato l'importo ai suoi fornitori. »

B — *Il procedimento nella causa principale*

6. Nel 1976, la società cooperativa Raiffeisen Hauptgenossenschaft (in prosieguo: « la ricorrente della causa principale ») importava e immetteva in libera pratica merci di cui al regolamento n. 563/76, dopo aver depositato presso il BALM (resistente della causa principale) una cauzione pari a 1 251,84 DM. Essa tuttavia non acquistava latte scremato in polvere.

7. La ricorrente della causa principale aveva proposto opposizione avverso il provvedimento che fissava la cauzione e, in seguito al rigetto di tale opposizione, un ricorso dinanzi al tribunale amministrativo. Mentre tale procedimento era in corso, la Corte di giustizia dichiarava l'invalidità del regolamento n. 563/76 e la ricorrente aveva sostenuto che, data l'invalidità del regolamento, l'obbligo di acquistare il latte e il deposito della cauzione erano illegittimi. Essa aveva aggiunto di non aver potuto rivalersi sui clienti dell'onere corrispondente alla cauzione. Il tribunale amministrativo accoglieva l'istanza.

8. Il BALM interponeva appello facendo valere la precitata sentenza della Corte nella causa 66/80, secondo cui un'azione di ripetizione degli importi delle cauzioni è priva di fondamento, dato il sistema specificamente congegnato al fine di ripartire gli effetti economici degli obblighi imposti dal regolamento n. 563/76.

9. Nel frattempo un provvedimento del BALM, avverso il quale è pendente un'opposizione, dichiarava incamerata la cauzione.

10. Contro la sentenza d'appello la ricorrente proponeva un ricorso in cassazione (« Revision ») inteso ad ottenere l'annullamento del provvedimento del BALM che fissava la cauzione, nonché lo svincolo della cauzione.

11. Con ordinanza 22 maggio 1986, pervenuta in cancelleria il 31 luglio successivo, il Bundesverwaltungsgericht ha sospeso il procedimento sino a quando la Corte non si sia pronunziata in via pregiudiziale sulle seguenti questioni:

« 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, e

— 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. »

12. In conformità all'art. 20 del protocollo sullo statuto delle Comunità europee (CEE) della Corte di giustizia, hanno depositato osservazioni scritte, il 27 ottobre 1986, la ricorrente della causa principale, rappresentata dall'avv. Gründisch, e, il 29 ottobre 1986, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Peter Karpenstein, in qualità di agente.

13. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

14. Con decisione 20 maggio 1987, la Corte ha deciso di rimettere la causa alla sesta sezione.

II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

15. La prima questione pregiudiziale è diretta a stabilire se, come avviene nel diritto nazionale, una norma di diritto comunitario osti all'annullamento dell'atto con cui è stata fissata la cauzione divenuto privo di fondamento giuridico a causa dell'invalidità del regolamento n. 563/76.

16. La *ricorrente della causa principale* asserisce che non esistono norme del genere nel diritto comunitario. Il suo primo argomento è fondato sulla giurisprudenza della Corte nelle cause 205 e 215/83 (sentenza 21 settembre 1983, Deutsche Milchkontor, Racc. 1983, pag. 2633), secondo cui la ripetizione delle somme indebitamente versate avviene, in linea di massima, secondo le norme stabilite dalla normativa nazionale, fatti salvi taluni limiti posti dal diritto comunitario. Detta giurisprudenza deve trovare applicazione nel caso in esame.

17. La ricorrente della causa principale osserva che la già citata sentenza della Corte nella causa 66/80 su cui il BALM fonda gli argomenti addotti a sostegno della tesi contraria, non può essere applicata nella fattispecie trattandosi di un caso differente sia nei fatti che nella normativa nazionale interessata.

18. Quanto ai fatti, nella causa 66/80 l'interessata, in primo luogo, non aveva impugnato entro i termini prescritti i provvedi-

menti che fissavano le cauzioni, e, in secondo luogo, non era stata in grado di dimostrare di non aver ripercosso l'onere ad essa imposto sulle altri fasi del circuito economico. Nella presente controversia la ricorrente ha impugnato detti provvedimenti e, inoltre, non ha avuto la possibilità di rivalersi di tale onere.

19. Sul piano giuridico, la differenza tra i due casi consiste nel fatto che in base al diritto italiano è possibile chiedere la restituzione di somme indebitamente versate alla pubblica amministrazione, anche se non è stata esperita un'azione entro il termine di dieci anni prescritto dalle norme nazionali, mentre in base al diritto tedesco tale possibilità è esclusa allorché il versamento fosse fondato — come nella fattispecie in esame — su un atto amministrativo non impugnato entro il termine di un mese. Pertanto, nel caso in cui, nella fattispecie in esame, la Corte dichiarasse che il diritto comunitario osta all'annullamento dell'atto che fissa la cauzione, così come avviene nel diritto tedesco, la ricorrente della causa principale verrebbe ad essere privata di ogni possibilità di gravame avverso un atto amministrativo che le impone un onere, adottato in base a un regolamento invalido. La sentenza della Corte che ha dichiarato l'invalidità del regolamento n. 563/76 verrebbe quindi privata di ogni efficacia.

20. La ricorrente della causa principale sottolinea infine, in caso di soluzione affermativa data dalla Corte alla prima questione, l'eventualità di un conflitto tra il diritto comunitario e i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione federale tedesca.

21. La *Commissione* sostiene che, in linea di massima, nel diritto comunitario non esiste un principio generale secondo cui una cauzione fissata da un'autorità nazionale in base ad un regolamento comunitario successivamente invalidato, impugnata entro i termini prescritti con i rimedi giuridici offerti dall'ordinamento nazionale, non possa essere né annullata né svincolata. Essa fa rilevare tuttavia che le prime due questioni pregiudiziali sono dirette ad accertare se nella fattispecie si possa ricavare una diversa soluzione dal regolamento n. 563/76 o dalla summenzionata sentenza della Corte nella causa 66/80.

22. Quanto al regolamento n. 563/76, la Commissione osserva che esso si limitava a fissare le condizioni per la prestazione della cauzione e i casi in cui la stessa veniva restituita. Era il regolamento n. 677/76 (GU L 81, 1976, pag. 23) a definire le condizioni alle quali le cauzioni dovevano essere svincolate o viceversa incamerate. Orbene, questi regolamenti non contengono alcun elemento che autorizzi a dedurre che essi intendono vietare l'annullamento della fissazione di una cauzione operata in base ai regolamenti stessi, ma viziata da invalidità sostanziale.

23. La Commissione è del parere inoltre che la Corte, nella sentenza pronunziata nella causa 66/80, abbia manifestamente voluto lasciare le leggi nazionali libere di stabilire se gli atti che fissano la cauzione in base al regolamento n. 563/76, dichiarato invalido, possano essere annullati.

24. La Commissione propone quindi una soluzione negativa della prima questione.

Sulla seconda questione

25. Detta questione viene proposta nel caso in cui la prima questione riceva una soluzione negativa ed è diretta a stabilire se la cauzione prestata in base a un provvedimento successivamente invalidato possa non essere svincolata.

26. La *ricorrente della causa principale* pone in evidenza che lo svincolo della cauzione è la conseguenza logica e necessaria che di-

scende dall'annullamento del suo fondamento giuridico. Essa è del parere che neppure la sentenza pronunziata dalla Corte nella causa 66/80 osti ad una soluzione negativa di tale questione.

27. La *Commissione* fa valere che il regolamento n. 677/76 presuppone la validità del regolamento n. 563/76 e pertanto si limita a stabilire, all'art. 10, le condizioni alle quali una cauzione validamente prestata debba essere svincolata. Secondo la Commissione non è quindi possibile ricavare dal regolamento n. 677/76 indicazioni che consentano di stabilire se le cauzioni prestate in base al regolamento n. 563/76 debbano essere svincolate nel caso in cui quest'ultimo sia dichiarato invalido. Essa reputa tuttavia che si possano trarre indicazioni dall'art. 5 del regolamento n. 563/76, nell'interpretazione di tale norma tracciata dalla Corte nella sentenza pronunziata nella causa 66/80.

28. La Commissione ritiene che da detta sentenza si possa infatti dedurre che per i contratti commerciali conclusi prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 563/76, era vigente una specifica norma comunitaria, ossia il summenzionato art. 5, che doveva in ogni caso essere rispettato fintantoché il regolamento n. 563/76 non fosse stato dichiarato invalido. In base a tale norma, relativamente ai contratti conclusi prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 563/76, qualsiasi diritto allo svincolo delle cauzioni prestate in base a questo, conformemente alla sentenza pronunziata nella causa 66/80, è privato di fondamento.

29. Di contro, per i contratti conclusi dopo l'entrata in vigore del regolamento n. 563/76 continua ad applicarsi il principio generale secondo cui la risposta spetta all'ordinamento nazionale, e nessun principio di diritto comunitario osta allo svincolo delle cauzioni. La Commissione lascia inoltre ai giudici nazionali il compito di precisare se possa essere richiesta la prova che non vi è stata rivalsa sull'acquirente degli oneri derivanti dalla cauzione. Il diritto comunitario, in ogni caso, non la impone e la sua eventuale applicazione da parte dei giudici nazionali dev'essere fatta entro i limiti tracciati dalla giurisprudenza della Corte, in particolare nella sentenza 9 novembre 1983 (causa 199/82, San Giorgio, Racc. 1983, pag. 3595).

Sulla terza questione

30. La terza questione viene sollevata nel caso in cui la seconda riceva una soluzione affermativa. Con essa si chiede se il mancato svincolo della cauzione dipenda dal momento in cui quest'ultima sia stata incamerata, cioè prima o dopo le sentenze della Corte che hanno dichiarato l'invalidità del regolamento n. 563/76.

31. La *ricorrente della causa principale* non propone alcuna soluzione né per questa né per le successive questioni, reputando non necessario prendere posizioni su di esse, date le soluzioni proposte per le prime due questioni.

32. La *Commissione* è del parere che il momento in cui le autorità incaricate di procedere all'applicazione dei regolamenti n. 563/76 e n. 677/76 hanno dichiarato la decadenza di una cauzione prestata in conformità a tali regolamenti, è irrilevante ai fini della questione dello svincolo di una cauzione su cui verte la causa principale. Determinante è esclusivamente la volontà del Consiglio, quale è espressa nell'art. 5 del regolamento n. 563/76, di far sopportare gli oneri finanziari derivanti dal sistema delle cauzioni agli acquirenti di mangimi proteici. La ripartizione degli oneri di cui all'art. 5 indubbiamente si riferiva soltanto ai contratti già conclusi al momento dell'entrata in vigore del regolamento, tuttavia, nei limiti

in cui si tratta di detti contratti anteriori essa ricomprende sia una cauzione semplicemente prestata che l'importo definitivamente pagato in base ad una cauzione incamerata. Secondo la Commissione, tra le due ipotesi non esiste una differenza sostanziale: in entrambi i casi si tratta infatti della prestazione di un onere imposto all'importatore dal regolamento n. 563/76. Poiché gli oneri derivanti dal suddetto regolamento, secondo l'espressa volontà del legislatore comunitario, devono essere ripercossi su un terzo, la Commissione è del parere che la sentenza della Corte nella causa 66/80 abbia escluso qualsiasi rimborso in entrambi i casi, sempre nei limiti in cui si tratti di contratti anteriori. L'espressione « somme incamerate » utilizzata dalla Corte non è un'espressione tecnica.

Sulla quarta, quinta e sesta questione

33. Né la ricorrente nella causa principale né la Commissione hanno presentato osservazioni in ordine a tali questioni.

C. Kakouris
giudice relatore