comunitario avrebbe manifestamente cercato di evitare se avesse avuto presente il caso nel momento in cui ha adottato la norma stessa; tuttavia il giudice nazionale che ritenga di trovarsi di fronte ad un caso del genere, può sempre sottoporre alla Corte le questioni pregiudiziali, vertenti sull'interpretazione e sulla validità dell'atto comunitario in questione, che ritenga necessarie per pronunciare la sentenza.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PIETER VERLOREN VAN THEMAAT del 26 settembre 1985 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

I. Introduzione

La presente causa verte in primo luogo sul rapporto tra due regolamenti della Commissione (relativi alla vendita, da parte degli enti d'intervento, della carne bovina che hanno acquistato) ed un regolamento del Consiglio, con il quale si modificano i cambi da applicarsi nel settore agricolo. In secondo luogo verte su un problema inerente alle disposizioni transitorie. Questo problema è sorto per il fatto che una vendita, disciplinata dai regolamenti della Commissione, nel periodo 30 marzo — 30 aprile 1981, è ricaduta contemporaneamente sotto il regolamento del Consiglio. Come conseguenza indiretta del regolamento del Consiglio, però in forza dei due regolamenti della Commissione, per le aggiudicazioni di carne successive all'entrata in vigore del regolamento del Consiglio (6 aprile 1981) si praticavano prezzi inferiori rispetto alle aggiudicazioni effettuate prima di tale data. L'attrice nella causa principale rientra nella seconda categoria. Poiché essa si è venuta dunque a trovare in una posizione di svantaggio rispetto ai suoi concorrenti che hanno stipulato il contratto solo dopo il 6 aprile, sorge in definitiva il problema se un principio giuridico generale del diritto comunitario, che non sia un principio di diritto transitorio, osti a questa conseguenza.

La lettera delle norme che entrano in linea di conto, gli antefatti della causa principale, lo svolgimento del procedimento nazionale e le questioni sollevate dal giudice nazionale nonché le osservazioni scritte presentate dinanzi alla vostra Corte mi appaiono molto importanti per comprendere bene questa controversia a prima vista piuttosto complicata. Per una panoramica della situazione mi riferisco anche in questa causa per lo più alla relazione di udienza. Poiché anche la cronologia dei fatti mi pare importante per ben comprendere la causa, a questo proposito ho aggiunto alcuni dati.

II. I Regolamenti afferenti

II.1. La lite principale verte sull'incameramento di una cauzione nell'ambito delle organizzazioni comuni di mercato agricole. La cauzione era stata prestata in forza del regolamento della Commissione 4 ottobre 1979, n. 2173, relativo alle modalità d'applica-

* Traduzione dall'olandese.

zione per lo smercio delle carni bovine acquistate dagli enti d'intervento (GU 1979, L 251, pag. 12). Questo regolamento si riferisce alla vendita di merci acquistate — in particolare — a norma del regolamento del Consiglio 27 giugno 1968 n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU 1968, L 148, pag. 24).

L'art. 2 del regolamento n. 2173/79 recita:

« 1) La domanda d'acquisto deve essere presentata agli organismi d'intervento per iscritto. Essa è considerata ammissibile il giorno della ricezione della cauzione di cui al paragrafo 2.

2) (...)

La domanda deve essere accompagnata da una cauzione costituita a favore dell'organismo d'intervento.
(...) »

L'*art. 3* recita:

« 1) L'organismo d'intervento considera ammissibili per ogni giorno le domande complete presentate conformemente all'art. 4.

2) Salvo casi eccezionali, tali domande vengono accettate nei cinque giorni lavorativi successivi alla data della loro presentazione, sino ad esaurimento delle scorte.

3) Entro il termine di cui al paragrafo 2 l'organismo d'intervento informa il richiedente del seguito dato alla sua domanda ».

L'*art. 5* recita:

« Il tasso di conversione da applicare ai prezzi di vendita fissati in anticipo in ECU è il tasso rappresentativo vigente il giorno in cui la domanda è considerata ammissibile conformemente all'art. 3, paragrafo 1. »

Quanto alla cauzione, l'*art. 15* dispone che essa è pari a 50 ECU per tonnellata.

Infine, per quanto riguarda l'incameramento della cauzione l'*art. 16* dispone:

« 1) Fatto salvo il disposto dei paragrafi 2 e 3, se entro il termine previsto dall'art. 18, paragrafo 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:

(...)

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

Inoltre nel *primo considerando* del regolamento si dichiara che

« (...) lo smercio dei prodotti acquistati dagli organismi d'intervento a norma degli artt. 5 e 6 del regolamento CEE n. 805/68 deve essere effettuato in condizioni tali da evitare qualsiasi perturbazione del mercato e garantire parità d'accesso ai prodotti e parità di trattamento agli acquirenti ».

L'*undicesimo considerando* del regolamento recita:

« ai fini di un rapido svolgimento delle operazioni, è necessario disporre che il diritto e gli obblighi derivanti dal contratto di vendita o dall'aggiudicazione siano soddisfatti entro termini stabiliti ».

II.2. La domanda di acquisto di cui trattasi veniva presentata a norma del regolamento della Commissione 19 marzo 1981, n. 713,

relativo alla vendita, a prezzi fissati forfettariamente in anticipo, di talune carni bovine disossate detenute da taluni enti d'intervento (GU 1981, L 74, pag. 27).

L'*art. 1* di detto regolamento dispone:

« 1) Durante il periodo dal 30 marzo al 30 aprile 1981 si procede alla vendita di circa:

(...)

— 4 000 t di carni bovine disossate detenute dall'organismo d'intervento tedesco e immagazzinate prima del 1° novembre 1980.

(...)

3) Le qualità e i prezzi di queste carni sono indicate nell'allegato 1.

4) Le vendite sono effettuate conformemente alle disposizioni del regolamento CEE n. 2173/79, in particolare in conformità degli artt. 2 e 5.

(...) »

Nell'*allegato 1* il prezzo per i pesci di torello era fissato in 3 675 ECU la tonnellata (allora corrispondenti a 10 112,68 marchi la tonnellata).

II.3. Il 1° aprile 1981 il Consiglio emanava il regolamento n. 850/81, che modificava il regolamento n. 878/77 relativo ai cambi da applicare nell'agricoltura (GU 1981, L 90, pag. 1). In questa occasione il corso « verde » del marco era aumentato. Ciò provocava, il 6 aprile 1981, una variazione del prezzo per tonnellata della carne che l'attore intendeva acquistare; questo prezzo diminuiva cioè da 10 112,68 marchi per tonnellata a 9 763,01 marchi.

Il *quinto considerando* del regolamento recita:

« (...) l'adattamento di detto tasso deve tener conto degli effetti che ne derivano, soprattutto sui prezzi; che, per questo motivo, è necessario disporre che l'applicazione del nuovo tasso abbia generalmente luogo entro un termine ragionevole, connesso di massima all'inizio della campagna o ad una modifica dei prezzi, senza peraltro escludere che in determinati casi essa abbia efficacia immediata ».

III. Gli antefatti e il procedimento dinanzi al giudice nazionale

III.1. Il *23 marzo 1981*, a norma del secondo considerando della motivazione del regolamento n. 850/81 del Consiglio, venivano modificati i cambi di varie monete nazionali nell'ambito del Sistema monetario europeo.

Il *27 marzo 1981* l'attrice nella causa principale, ditta Karl Heinz Neumann (in prosieguo: « l'attrice ») presentava al convenuto, Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (in prosieguo: « BALM »), una domanda di acquisto a norma del regolamento n. 713/81 per pesci di torello (Jungbullenunterschalen). A norma di detto regolamento l'attore versava una cauzione pari a 50 ECU la tonnellata. All'udienza è stato comunicato che anche la cauzione era stata versata il 27 marzo, però la cosa non è del tutto certa.

Veniva poi adottato il regolamento n. 850/81, in data 1° aprile 1981 e pubblicato il 4 aprile, che entrava in vigore il *6 aprile 1981*.

La vendita della carne avveniva, a norma del regolamento n. 713/81, al prezzo forfettario prefissato di 3 675 ECU la tonnellata. Il BALM accettava l'offerta mediante « conferma di vendita » in data *7 aprile 1981*.

I concorrenti dell'attore, che avevano presentato domande d'acquisto solo dopo il 6 aprile 1981, approfittavano tutti del nuovo corso « verde » del marco istituito dal regolamento n. 850/81. L'attrice riteneva che, in queste circostanze, applicando il vecchio

cambio, sarebbe stato per lei inevitabile rivendere i prodotti d'intervento in perdita. Per questo motivo essa dichiarava al BALM di non voler assolutamente adempiere all'obbligazione di ritirare e di pagare la merce. Il BALM rimetteva allora in vendita le partite di carne destinate all'attrice. Questa ed una consorella presentavano una nuova offerta (in base al nuovo corso), che veniva accettata dal BALM. L'attrice riusciva quindi a procurarsi la merce a prezzo inferiore ed a rimanere concorrenziale sul mercato. Il BALM riteneva però che la cauzione dovesse venire incamerata, in quanto l'attrice non aveva adempiuto all'obbligo iniziale di ritirare la merce. Sul contenuto e sulle date della corrispondenza e degli altri contatti tra l'attrice nella causa principale e il BALM dopo il 1° aprile 1981, salvo quanto detto sin qui, regna l'incertezza.

L'attrice impugnava l'incameramento della cauzione dinanzi al Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, contestandone la legittimità.

III.2. Nell'ambito di questo giudizio, il Verwaltungsgericht ha sospeso la causa ed ha chiesto alla Corte di giustizia di pronunciarsi in via pregiudiziale sulle due seguenti questioni:

« 1) Se il quinto considerando del regolamento (CEE) del Consiglio 1° aprile 1981, n. 850, che modifica il regolamento (CEE) n. 878/77 relativo ai cambi da applicare nel settore agricolo (GU L 90 del 4.4.1981, pag. 1), si debba interpretare nel senso che il Consiglio, modificando i cambi, ha inteso evitare anche un'iniquità come quella che si verifica per gli acquirenti di merci d'intervento ai sensi del regolamento (CEE) della Commissione 19 marzo 1981, n. 713 (GU L 74, del 20.3.1981, pag. 27) che abbiano presentato domande di acquisto prima del 6 aprile 1981 ed abbiano perciò dovuto pagare un prezzo più elevato di quello versato dai loro concorrenti che hanno presentato offerte dopo il 6 aprile 1981.

2) Se esista nel diritto comunitario il principio giuridico generale dell'obiettiva iniquità che consenta di disapplicare una norma vigente del diritto comunitario qualora essa conduca, per gli interessati, ad un risultato iniquo che il legislatore della Comunità avrebbe evidentemente cercato di evitare se, nell' adottare la norma, avesse pensato a quel caso ».

Il Verwaltungsgericht osserva, nel provvedimento di rinvio, che il BALM, secondo il diritto scritto della Comunità, ha giustamente incamerato la cauzione, poiché l'attrice non ha adempiuto all'obbligo di ritirare e di pagare la merce, obbligo derivante dalla ricezione della « conferma di vendita » del 7 aprile 1981 e che non era venuto meno per nessun altro motivo. L'attrice non può nemmeno invocare la forza maggiore. A causa dell'art. 5 del regolamento n. 2173/79, essa deve infatti tener conto della variazione dei cambi nel periodo successivo alla domanda d'acquisto. La stessa disposizione indicava che, per contro, poteva valere solo il cambio vigente il giorno dell'accoglimento della domanda d'acquisto.

Cionondimeno il Verwaltungsgericht è dell'opinione che il BALM non può valersi, per altri motivi, del potere attribuitogli dall'art. 16, n. 2, del regolamento n. 2173/79.

Il Consiglio, sempre secondo il Verwaltungsgericht, ha chiaramente voluto tener conto delle conseguenze del mutamento dei cambi per i prezzi. Ciò si spiega solo se si considera che i prezzi fissati dalla Comunità devono servire come parametro stabile per i

calcoli degli operatori economici. Questo era pure il motivo per cui il nuovo cambio, in linea di massima, doveva entrare in vigore all'inizio della stagione successiva. Le modifiche dei prezzi di riferimento (prezzo indicativo, prezzo d'intervento ecc.) si effettuano sempre in questo momento; ad ogni modo nelle organizzazioni di mercato agricole non è prevista una base di calcolo stabile per un periodo superiore alla stagione. Ciò vale però solo per i prezzi fissati per l'intera stagione e non per quelli la cui modifica o conferma è indipendente dal passaggio ad una nuova stagione. Di quest'ultimo tipo sono i prezzi di vendita stabiliti forfettariamente per le merci d'intervento. Questi prezzi non sono connessi ad una stagione, bensì alla durata di una determinata azione di vendita, nella fattispecie il periodo 30 marzo — 30 aprile 1981 (art. 1, n. 1, del regolamento 713/81).

Dal quinto considerando del regolamento n. 850/81 emerge però, secondo il Verwaltungsgericht, che il Consiglio non ha voluto solo rispettare la stabilità dei prezzi connessi alla stagione. Al contrario, anche in altri casi il nuovo cambio, in linea di massima, doveva entrare in vigore al momento della modifica dei prezzi. Il Verwaltungsgericht propende quindi per la soluzione affermativa della prima questione.

Quanto alla seconda questione, il Verwaltungsgericht rileva che, poiché il quinto considerando del regolamento si deve chiaramente intendere nel senso che il Consiglio ha proprio voluto prevenire le difficoltà incontrate dall'attrice a causa della modifica dei cambi, l'obbligo dell'attrice di pagare ciononostante l'intera cauzione secondo il diritto tedesco costituisce un caso di iniquità obiettiva. Il diritto fiscale tedesco contempla espressamente in questi casi la rimessione del debito (§ 163 Abgabenordnung 1977). L'iniquità obiettiva, ai sensi del § 163 dell'Abgabenordnung, sussiste qualora, per volontà espressa o presunta del legislatore, si può ritenere che egli, se avesse dovuto risolvere il problema, si sarebbe informato a criteri di equità.

Secondo il Verwaltungsgericht, questo principio è solo un caso particolare del principio di proporzionalità, principio noto alla giurisprudenza della Corte di giustizia. La Corte ha però disatteso una domanda di rimessione per iniquità obiettiva di un debito di diritto pubblico (sentenza 28 giugno 1977, causa 118/76, Balkan Import-Export, Racc. 1977, pag. 1177). Questa pronuncia non esclude ciononostante che in questo settore possa esistere un principio di diritto comunitario non scritto, forse elaborato solo dopo la pronuncia stessa.

IV. Le osservazioni scritte presentate alla Corte

IV.1. *Sulla prima questione*

L'*attrice* osserva, quanto alla prima questione, che in forza dell'art. 177 del trattato CEE non si può chiedere l'interpretazione della motivazione di un regolamento comunitario, poiché questi sono privi di quell'efficacia giuridica esterna necessaria perché una norma comunitaria possa venir interpretata in forza di detto articolo. Secondo la costante giurisprudenza della Corte devono perciò essere reperiti gli elementi di diritto comunitario i quali, anche in relazione all'oggetto del contendere, richiedono l'interpretazione o, nel presente caso, la valutazione della validità.

Tenuto conto del fatto che l'ente d'intervento nella fattispecie non ha deciso entro il termine stabilito dall'art. 3 del regolamento n. 2173/79 circa la domanda d'acquisto, l'attrice ritiene che la questione vada letta come segue:

« Se il combinato disposto del regolamento del Consiglio 1° aprile 1981, n. 850, che modifica il regolamento n. 878/77 relativamente ai cambi da applicarsi nel settore agricolo (GU 1981, L 90, pag. 1) e dell'art. 3, n. 2, prima frase del regolamento della Commissione 4 ottobre 1979, n. 2173 (GU 1979, L 251, pag. 12) debba interpretarsi nel senso che l'acquirente non è più vincolato dalla domanda d'acquisto e la cauzione non può più essere incamerata qualora l'ente d'intervento non abbia accolto la domanda entro cinque giorni lavorativi e qualora nel frattempo i cambi siano modificati in modo tale che l'acquirente dovrebbe corrispondere un prezzo più alto rispetto ai suoi concorrenti che hanno presentato un'offerta solo dopo il 6 aprile 1981 ».

Il punto di partenza, a giudizio dell'attrice, è quindi l'art. 5 del regolamento della Commissione n. 2173. In forza di questo articolo il cambio che dev'essere applicato ai prezzi di vendita prefissati in ECU è il corso rappresentativo che vige nel giorno in cui è stata presa in considerazione la domanda a norma dell'art. 3, n. 1, del regolamento. Questa disposizione presuppone però che l'ente d'intervento decida effettivamente sull'accoglimento della domanda entro il termine stabilito dall'art. 3, n. 2. Dal primo e dall'undicesimo considerando del regolamento n. 2173/79 emerge che queste disposizioni devono garantire la parità di trattamento e la certezza del diritto, nonché la rapida conclusione dei negozi. Ne consegue che le domande per le quali è scaduto il termine d'accettazione stabilito nell'art. 3, n. 2, prima frase, non possono avere alcuna conseguenza giuridica per il richiedente e nemmeno possono recargli pregiudizio.

Se i cambi in quel caso si sono modificati nel frattempo a danno dell'acquirente, si può ravvisare del pari la trasgressione del principio di legittimo affidamento e del principio di legalità.

L'attrice aggiunge che in altri settori il diritto comunitario consente all'acquirente, in caso di modifica dei cambi, di annullare i contratti non ancora adempiuti, a determinate condizioni. Quello che è ivi contemplato espressamente deve valere a maggior ragione nel caso in cui l'ente d'intervento non si sia pronunciato sulla domanda entro il termine prescritto.

Per questo motivo l'attrice propone di risolvere come segue la prima questione:

« Il regolamento del Consiglio 1° aprile 1981, n. 850/81, che modifica il regolamento n. 878/77 circa i cambi da applicare nel settore dell'agricoltura, unitamente all'art. 3, n. 2, prima frase, del regolamento della Commissione 4 ottobre 1979, n. 2173, relativo alle modalità di applicazione per lo smercio delle carni bovine acquistate dagli enti d'intervento e recante abrogazione del regolamento n. 216/69, deve essere interpretato nel senso che l'acquirente non è più vincolato dalla domanda d'acquisto e non è più possibile incamerare la cauzione qualora l'ente d'intervento non si sia pronunciato sulla domanda d'acquisto entro il termine stabilito dall'art. 3, n. 2, prima frase, del regolamento n. 2173 della Commissione e qualora nel frattempo si sia avuta una modifica dei cambi per effetto della quale l'acquirente deve versare un prezzo superiore rispetto ai suoi concorrenti che hanno fatto un'offerta più tardi, vale a dire dopo il 6 aprile 1981 ».

Qualora la Corte dovesse stabilire che anche la motivazione di un regolamento comunitario può essere interpretata a norma dell'art. 177, primo comma, l'attrice propone di risolvere come segue la questione:

« Il quinto considerando del regolamento del Consiglio 1° aprile 1981, n. 850, relativo ai cambi da applicare nel settore agricolo, dev'essere interpretato nel senso che il Consiglio, in caso di mutamento dei cambi, ha inteso evitare iniquità come quelle che possono verificarsi per gli acquirenti di merci d'intervento, come quelle contemplate dal regolamento della Commissione 19 marzo 1981, n. 713 (GU 1981, L 74, pag. 27), per aver presentato domanda d'acquisto anteriormente al 6 aprile 1981 e quindi dover pagare un prezzo superiore rispetto ai concorrenti che hanno presentato domanda dopo tale data ».

La *Commissione* non comprende l'iter logico attraverso il quale il Verwaltungsgericht giunge alla conclusione che il Consiglio, con detto considerando, ha voluto evitare situazioni come quella in esame. Le conclusioni che il Verwaltungsgericht intende trarre dal quinto considerando del regolamento n. 850/81 sono irrilevanti per diverse ragioni.

In primo luogo non si vede perché il fatto che il nuovo cambio non sia entrato in vigore immediatamente possa giustificare il rifiuto dell'attrice di ritirare la carne acquistata al vecchio cambio. Se il nuovo cambio non fosse stato applicato il 6 aprile 1981, sarebbe comunque rimasto in vigore il vecchio corso. Anche in questo caso la cauzione sarebbe stata incamerata in forza dell'art. 16 del regolamento n. 2173/79 che su questo punto è molto chiaro.

In secondo luogo, la distinzione fatta dal Verwaltungsgericht tra prezzi fissati d'ufficio ed altri prezzi della carne è erronea in partenza. Il regolamento n. 850/81 riguarda, stando al suo titolo, non i prezzi da applicare in un determinato settore, bensì i cambi da applicare nel settore agricolo. Questa è anche la ragione per cui negli allegati del regolamento si parla solo del rapporto tra ECU e le diverse monete nazionali, nonché della data dalla quale il nuovo cambio dev'essere applicato nei vari settori agricoli. Nella parte dispositiva del regolamento non si fa affatto cenno di prezzi.

Infine il Verwaltungsgericht dimentica che, nel 1981, la data dell'entrata in vigore del regolamento n. 850/81 coincideva con quella che segnava l'inizio della stagione della carne bovina. Questa comincia, a norma dell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 805/68, il primo lunedì di aprile. Tenuto conto che in quell'anno il primo lunedì di aprile era il 6 del mese, la disciplina dell'allegato 3, n. 1, ultimo trattino, del regolamento n. 850/81 (che stabiliva che il nuovo cambio « in tutti gli altri casi » entrava in vigore da questa data) per il settore della carne bovina non costituiva affatto una deroga alla norma esposta nel quinto considerando, bensì una semplice applicazione della stessa.

Poiché il regolamento n. 850/81 non ha nulla a che fare con la disciplina dei prezzi, poiché i prezzi istituiti d'ufficio per la carne bovina per la stagione 1981/1982 sono stabiliti dal regolamento del Consiglio n. 898/81, questo regolamento non può fare assolutamente alcuna differenza tra i prezzi « importanti » e quelli « non importanti », diffe-

renza sulla quale il Verwaltungsgericht ha basato il proprio ragionamento. Come risulta dalla lettura obiettiva del regolamento, l'entrata in vigore dei nuovi cambi valeva quindi per tutti i prezzi espressi in ECU.

Il quinto considerando del regolamento n. 850/81 non dice quindi in realtà soltanto che il Consiglio, anche per quanto riguarda l'applicazione, decisa il 1° aprile, dei cambi « verdi », vuole attenersi ai principi che ha finora applicato, vale a dire:

— applicare detti cambi tenendo conto delle conseguenze che ne derivano per la struttura dei prezzi nazionali; in caso di rivalutazione della moneta nazionale rispetto all'ECU, essi dovrebbero scendere (cosa impossibile per motivi politici) e nel caso opposto avrebbero dovuto aumentare (il che potrebbe portare ad un'inflazione non desiderata);

— far coincidere, nei limiti del possibile, l'adeguamento dei cambi verdi con l'inizio della stagione, data alla quale in genere vengono pure modificati i prezzi;

— nei confronti dei paesi cosiddetti di rivalutazione (in passato soprattutto la Repubblica federale di Germania e i Paesi Bassi) decidere l'applicazione dei cambi verdi solo nel contesto delle modifiche di prezzi, poiché solo in questa maniera è possibile impedire la diminuzione del reddito dei produttori agricoli.

Il Consiglio si è informato a questi principi in numerosi regolamenti, i quali contengono motivazioni uguali, quasi alla lettera. A questo proposito non è stata ancora espressa l'idea che la modifica dei cambi alla data prefissata riguardi solo i prezzi di orientamento d'intervento e non anche gli altri prezzi di vendita e di acquisto stabiliti nell'ambito dell'organizzazione di mercato di cui trattasi.

Quindi la Commissione propone di risolvere come segue la prima questione:

« Né il regolamento del Consiglio n. 850/81, né il quinto considerando dello stesso, possono interpretarsi nel senso che il Consiglio abbia voluto evitare iniquità che possono derivare dal fatto che l'acquirente di merci d'intervento, che ha presentato prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 850/81 un'offerta d'acquisto vincolante a norma del regolamento n. 2173/79, rimane vincolato al cambio sul quale si basa l'offerta stessa (tra ECU e valuta nazionale) ».

IV.2. *La seconda questione*

L'*attrice* condivide il punto di vista del Verwaltungsgericht, cioè che la Corte finora non ha ammesso alcun principio di diritto comunitario relativo all'iniquità obiettiva. Nella sentenza 18 giugno 1977 (causa 118/76, Balkan Import-Export, Racc. 1977, pag. 1177) la Corte ha probabilmente rifiutato di ammettere che, nello stato di allora del diritto comunitario, esistesse un siffatto principio. La Corte dovrebbe tuttavia accertare ora se, nella fattispecie, detto principio vada ammesso.

Qualsiasi ordinamento giuridico basato sullo stato di diritto, quindi anche quello comunitario, deve cercare di evitare le iniquità che il legislatore certamente avrebbe cercato di impedire se, al momento dell'emanazione della norma, avesse pensato a quella ipotesi; per questo motivo si deve ritenere che il principio dell'iniquità obiettiva faccia parte del diritto comunitario. Siffatte norme sono necessarie per garantire la fiducia dei citta-

dini nell'ordinamento giuridico e nella coincidenza fra diritto e giustizia.

L'attrice propone quindi di fornire al giudice proponente i criteri per determinare se e in quali casi il principio dell'iniquità oggettiva debba valere. Questa dovrebbe quindi essere la soluzione della seconda questione:

« Il principio dello stato di diritto, immanente nel trattato CEE, va interpretato nel senso che esso racchiude il principio giuridico generale dell'iniquità obiettiva. Questo principio va interpretato nel senso che una norma vigente di diritto comunitario va disapplicata qualora per l'interessato si risolva in un'iniquità, che il legislatore comunitario evidentemente avrebbe cercato di evitare se, nell'adottare la norma, avesse pensato a quella ipotesi e qualora l'applicazione della norma fosse inconciliabile con le comuni nozioni di diritto e di giustizia ».

La *Commissione* rileva che, come dice lo stesso Verwaltungsgericht, la remissione di un debito per motivi di equità, in linea di massima, è ammessa solo qualora dalla volontà espressa o presunta del legislatore si debba desumere che esso avrebbe scelto una soluzione di equità qualora avesse giudicato che il caso specifico costituiva un'iniquità. Come risulta dalle osservazioni della Commissione a proposito della prima questione, nella fattispecie questi presupposti non sussistono. Già solo per questi motivi la seconda questione non dovrebbe essere risolta.

Nella summenzionata sentenza Balkan Import-Export, la Corte ha negato la sussistenza di un principio giuridico valido per l'intero ordinamento comunitario secondo il quale, come avviene nel diritto tedesco, le autorità amministrative o i giudici possono rimettere un debito giuridicamente valido qualora ritengano la sua riscossione obiettivamente iniqua. Secondo la Commissione questo orientamento, almeno per quanto riguarda l'esistenza di un principio giuridico generale, rimane perfettamente valido. Il diritto comunitario derivato, dopo questa sentenza, si è indubbiamente evoluto, tuttavia i regolamenti normativi, per quel che riguarda la loro sfera d'applicazione, sono tuttora limitati a diritti ben determinati. Per evitare abusi, taluni regolamenti — del resto — contengono norme particolareggiate per i casi nei quali, per motivi di equità, si può disporre la remissione di un debito, oppure attribuiscono alla Commissione il potere esclusivo di decidere in casi in cui la domanda di restituzione o di remissione per motivi di equità non appaia immediatamente infondata.

Se la Corte ritenesse tuttavia necessario risolvere la seconda questione, la Commissione propone di risolverla nel senso che il diritto comunitario non ammette alcun principio giuridico generale in forza del quale le autorità nazionali, per motivi di iniquità obiettiva, possono derogare ad una norma del diritto comunitario.

V. Soluzione delle questioni

V.1. *Osservazioni preliminari*

Prima di addentrarmi nell'esame delle questioni, ritengo utile esporre le seguenti osservazioni.

In primo luogo ritengo deplorevole che il BALM non si sia valso del diritto di presentare osservazioni scritte nella presente causa e di partecipare alla discussione orale. Se lo avesse fatto, avrebbe potuto contribuire notevolmente a chiarire l'effettivo svolgimento dei fatti. Ritengo che in particolare nella causa odierna, ancor più che nella maggioranza delle cause pregiudiziali, la conoscenza esatta di molti fatti abbia notevole

importanza per la soluzione delle questioni sollevate. Mi riferisco soprattutto alla precisazione delle date e del contenuto della corrispondenza e di altri contatti che hanno avuto luogo tra l'attrice nella causa principale e il BALM nel periodo tra il 1° aprile 1981 (data dell'adozione del regolamento del Consiglio n. 850/81) e la data dell'incameramento della cauzione, che dinanzi a questa Corte non è stata chiarita, ma che probabilmente deve collocarsi dopo il mese di aprile, giacché l'atto di opposizione reca la data del 9 luglio. Nel fascicolo desumo che il BALM di fatto si è in ogni caso dichiarato d'accordo con una nuova offerta dell'attrice nella causa principale, successiva al 6 aprile 1981. Dal fascicolo desumo inoltre che l'ente d'intervento, a questo proposito, nonostante le numerose altre domande presentate il 6 aprile (e che, stando a quanto ha dichiarato la Commissione, superavano notevolmente la quantità disponibile) tenendo conto della richiesta originaria del 27 marzo, le ha riservato la precedenza, come prescritto nel regolamento n. 2173/79. Secondo l'attrice nella causa principale vi è però disaccordo tra le parti sulla questione se il BALM già anteriormente al 6 aprile avesse accettato di annullare la domanda del 27 marzo (senza incamerare la cauzione) e di sostituirla, dopo il 6 aprile, con una nuova domanda di acquistare l'identico quantitativo della merce di cui trattasi. Se effettivamente il BALM avesse inizialmente accettato, insorgerebbe la questione se, parecchio tempo dopo, esso potesse fare marcia indietro incamerando la cauzione prestata per la richiesta del 27 marzo, ormai annullata. Poiché però non sappiamo bene come siano andate esattamente le cose, la vostra Corte non può risolvere la seconda questione partendo da una precisa situazione. Anche la Commissione ha deplorato dinanzi a voi che non sia stata fatta piena luce sui fatti che ci interessano.

In secondo luogo faccio notare che non sono state formulate questioni su due punti che, a mio parere, sono importanti per dirimere la lite di merito.

Il primo punto è se le vendite effettuate dal BALM a norma del titolo primo del regolamento della Commissione n. 2173, da applicarsi nella fattispecie, siano disciplinate dal diritto nazionale delle obbligazioni oppure dal diritto amministrativo nazionale. A quanto mi risulta, la pratica seguita negli Stati membri su questo punto non è uniforme. Negli Stati membri nei quali si applica il diritto nazionale delle obbligazioni ex contratto, probabilmente l'applicazione del principio della buona fede o di un altro principio di diritto privato in fatto di stipulazione e/o di contratti avrebbe consentito di dirimere la lite. Secondo quanto ha dichiarato l'attrice dinanzi a questa Corte, il Verwaltungsgericht ritiene però che si debbano applicare esclusivamente principi di diritto amministrativo. Mi pare che divergenze di concezione su questo punto possano portare a soluzioni molto diverse in caso di contrasti sui negozi di compravendita di cui trattasi. È però escluso che possano venir sottoposte alla vostra Corte questioni circa l'interpretazione del diritto nazionale che regge le obbligazioni contrattuali. Al contrario mi pare sia molto importante, per l'uniforme applicazione del diritto comunitario, stabilire se negozi di compravendita come quello ora in esame, in linea di massima, siano disciplinati dal diritto privato nazionale oppure dal diritto amministrativo nazionale e comunitario. Poiché però su questo punto non è stata sollevata alcuna questione e né le parti nella causa principale, né

la Commissione, né i governi degli Stati membri hanno quindi potuto svolgere osservazioni scritte od orali in merito, non potrete tuttavia pronunciarvi su questo tema nella presente causa. Per le stesse ragioni procedurali mi astengo anch'io dall'esprimere opinioni su questo problema.

Il secondo punto importante, a mio giudizio, sul quale non sono state sollevate questioni, riguarda l'eventuale applicazione nella fattispecie del divieto di discriminazione insito nell'art. 40, n. 3, del trattato CEE. Un interrogativo sotto questo profilo deriva, a mio giudizio, dal fatto che la domanda dell'attore nella causa principale in data 27 marzo 1981 è stata accolta solo il 7 aprile dello stesso anno. Il problema non sta però nell'inosservanza, di per sé, del termine di cinque giorni fissato dal regolamento n. 2173/79. Il problema che prospetto ora sorgerebbe anche qualora la domanda fosse stata presentata solo il 1° o il 2 aprile e in merito si fosse deciso il 7 aprile. Esso deriva esclusivamente dal fatto che la data dell'accoglimento, il 7 aprile, era il giorno successivo al 6, data di entrata in vigore del regolamento del Consiglio n. 850/81. È pacifico che l'applicazione del regolamento n. 2173/79 (inclusi i cambi vigenti il 27 o il 30 marzo) alla domanda dell'attore ha implicato allora che l'attore doveva pagare per la carne acquistata un prezzo molto più alto rispetto a parecchi suoi concorrenti, le cui domande del 6 aprile erano state accolte il 7 aprile. È pure pacifico che questo svantaggio era tanto rilevante da limitare notevolmente — se non annullare — la possibilità di vendere la carne senza perdita. Formulata astrattamente, la questione quindi è se i provvedimenti di politica agricola comunitaria, ai sensi dell'art. 40, n. 3, del trattato CEE, oppure disposizioni d'applicazione degli stessi siano in contrasto con il diritto di discriminazione nominato in detta disposizione, qualora implichino che — dopo una modifica dei corsi rappresentativi — imprese le cui domande presentate a norma dell'art. 2 del regolamento n. 2173/79 della Commissione e in fase dell'art. 3 del regolamento vengano accettate nello stesso giorno, devono pagare prezzi molto diversi, con conseguente forte divario di possibilità concorrenziali tra le imprese al momento della rivendita della merce. L'importanza di una questione del genere è posta in luce dal primo considerando del regolamento n. 2173/79, il quale pare faccia implicito richiamo all'art. 40, n. 3, del trattato CEE. A quanto mi risulta, una questione del genere non è però ancora stata risolta dalla vostra giurisprudenza. Poiché però essa non è stata posta nemmeno nel presente procedimento, ancora una volta la vostra Corte non potrà esprimersi in merito, per gli stessi motivi procedurali indicati a proposito del primo punto.

Mi è tuttavia parso opportuno ricordare questi due problemi, in quanto da essi risulta che una decisione soddisfacente della lite di merito non dipende esclusivamente dalle questioni sollevate dal giudice a quo nel presente procedimento.

Dopo queste osservazioni preliminari, vediamo ora nei particolari le questioni pregiudiziali.

V.2. *La prima questione*

V.2.1. *La formulazione della questione.* Quanto alla prima questione del giudice a quo, condivido evidentemente l'opinione dell'attrice nella causa principale, secondo la quale un considerando di un regolamento, di per sé, non può avere conseguenze giuridiche. Per questo motivo esso non può nemmeno costituire oggetto separato di rinvio principale alla vostra Corte, per essere interpretato a norma dell'art. 177 del trattato.

Questa difficoltà si potrebbe però facilmente superare se si intendesse la questione nel senso che il giudice a quo vuole sapere « se il regolamento del Consiglio 1° aprile 1981, n. 850 (GU 1981, L 90, pag. 1), anche alla luce del suo quinto considerando, si debba interpretare nel senso che il Consiglio, nel modificare i cambi, ha inteso evitare anche un'iniquità come quella che si verifica per gli acquirenti di mezzi d'intervento, ai sensi del regolamento della Commissione del 19 marzo 1981, n. 713 (GU 1981, L 74, pag. 27), che abbiano presentato domanda d'acquisto prima del 6 aprile 1981 e quindi abbiano perciò dovuto pagare un prezzo più elevato di quello versato dai loro concorrenti che hanno presentato offerte dopo il 6 aprile 1981 ». Nel procedimento di rinvio non riesco invece a trovare alcun appiglio per il suggerimento dell'attrice nella causa principale di considerare inclusa nella questione anche l'asserita inosservanza del termine per l'accoglimento della domanda. A quanto risulta, questo problema dell'inosservanza del termine è stato sollevato solo dinanzi alla vostra Corte, non già nella causa di merito. Esso non ha nulla a che vedere con l'interpretazione del regolamento n. 850/81, poiché la questione dell'eventuale illegittimità del criticato ritardo nella trattazione della domanda può venir risolta solo in base all'afferente regolamento della Commissione. Tornerò su questo punto.

V.2.2. *Esame della questione.* Per la soluzione della questione è importante rilevare anzitutto che la Commissione ha giustamente osservato che il regolamento del Consiglio muta solo i tassi « verdi ». Per le diverse decine di misure che disciplinano i prezzi ed altri dati del mercato nel settore dell'agricoltura e per la loro applicazione, questa variazione dei cambi da praticare nel settore agricolo può avere conseguenze molto diverse. Le conseguenze dipendono in concreto di volta in volta dal contenuto delle misure che disciplinano il mercato e dalla nuova disciplina dei prezzi nel settore, normalmente posta in vigore il 6 aprile, valida per la nuova stagione. Dagli allegati del regolamento emerge che, nella maggior parte degli Stati membri, solo per il settore della pesca vale una data posteriore per l'entrata in vigore dei nuovi cambi. Le sole eccezioni a questa regola riguardo alla Germania non hanno alcun rilievo per la presente causa.

I motivi per l'entrata in vigore, il 6 aprile, del regolamento del Consiglio di cui trattasi dipendono, secondo quanto ha dichiarato la Commissione all'udienza, direttamente dalla possibilità di applicare in questa data, nel determinare la nuova politica di prezzi, talune compensazioni, per aumenti o diminuzioni di prezzo non voluti che potrebbero verificarsi in determinati Stati membri (le cui monete siano apprezzate o, rispettivamente, deprezzate), come conseguenza della modifica dei cambi. In ogni modo sarà necessario lasciare al Consiglio un ampio margine nell'ambito della sua libertà di scelta politica, affinché possa determinare la data dell'entrata in vigore di regolamenti come quelli in esame in relazione a siffatte considerazioni politiche.

L'attrice non sarebbe nemmeno stata avvantaggiata dall'entrata in vigore del regolamento il giorno della sua adozione, cioè il 1° aprile. La sua domanda sarebbe stata del pari accolta, applicando il regolamento della Commissione, al cambio verde praticato o il 27 o il 30 marzo. Un vantaggio l'avrebbe avuto soltanto se fosse stato dato al regolamento effetto retroattivo al 23 marzo 1981, data alla quale sono modificati i corsi generali dei cambi (corsi base). Una simile retroattività, però, secondo la vostra giurisprudenza, può ammettersi solo se è con-

templata espressamente. Non la si può presumere per considerazioni di iniquità, come quelle che il giudice a quo desume dal quinto considerando del regolamento del Consiglio. Del resto una siffatta efficacia retroattiva, come ho detto, in altri casi avrebbe proprio implicato notevoli svantaggi per i produttori interessati. Un regolamento del Consiglio come quello in esame, che implica modifiche uniformi dei cambi per il settore agricolo, anche per sua natura non è idoneo di per sé a offrire soluzioni espresse o implicite per le conseguenze che ne derivano per il livello dei prezzi dei prodotti agricoli, le quali variano molto a seconda delle discipline dei prezzi dello Stato membro.

Infine la Commissione ha osservato, secondo me con ragione, che al massimo adottando espressamente apposite disposizioni il Consiglio può apportare modifiche a regolamenti della Commissione come quello di cui ci occupiamo, che sono decisive per i prezzi di determinati prodotti agricoli in determinati tipi di negozi (nel nostro caso, la vendita di prodotti d'intervento). Questo dipende anche, a mio parere, dalla ripartizione di competenze tra Consiglio e Commissione, quantunque io, diversamente dalla Commissione, ritenga che il richiamo all' art. 155, terzo trattino, del trattato non è sufficiente. Il contenuto concreto del potere decisionale proprio della Commissione, attribuitole da questa norma, dipende, nel settore agricolo, anche dalle decisioni del Consiglio.

La prima questione del giudice proponente, a mio parere, già per i motivi summenzionati dovrebbe venir risolta negativamente. Per iscritto e oralmente la Commissione ha però svolto, a sostegno di detta soluzione negativa, ulteriori argomenti. Fra questi ritengo interessante in particolare l'interpretazione del quinto considerando del regolamento n. 850/81. Secondo la Commissione questo considerando indica soltanto che il Consiglio, anche per quel che riguarda l'adeguamento deciso il 1° aprile 1981 dei corsi « verdi », intende attenersi ai principi che da tempo vuole applicare ed in particolare:

— applicare detti cambi tenendo conto delle conseguenze che ne derivano per la struttura dei prezzi nazionali; in caso di rivalutazione della moneta nazionale nei confronti dell'ECU essi dovrebbero scendere (cosa impossibile per motivi politici) e, nel caso opposto, dovrebbero aumentare (il che potrebbe portare ad un'inflazione non desiderata);

— far coincidere, nei limiti del possibile, l'adeguamento dei corsi verdi con l'inizio della stagione, data nella quale in genere vengono modificati i prezzi;

— nei confronti dei paesi cosiddetti di rivalutazione (in passato soprattutto la Repubblica federale di Germania e i Paesi Bassi) decidere l'adeguamento dei cambi verdi solo nel contesto delle modifiche di prezzi poiché solo in questa maniera è possibile evitare la diminuzione del reddito dei produttori agricoli.

Il Consiglio si è informato a questi principi in numerosi regolamenti, i quali contengono motivazioni uguali, quasi alla lettera. A questo proposito non è mai stata espressa l'idea che la modifica dei cambi alla data prefissata riguardi solo i prezzi di orientamento e d'intervento e non anche gli altri prezzi d'acquisto e di vendita stabiliti nell'ambito dell'organizzazione di mercato di cui trattasi. Anche per me questa interpretazione è del tutto accettabile.

V.3. *La seconda questione*

Difficoltà decisamente superiori presenta la soluzione della seconda questione del giudice a quo, come anche la Commissione ha ammesso all'udienza.

In sé concordo con la Commissione nel ritenere che una formulazione così ampia della variante di un principio di equità comunitario generale dovrà essere disattesa dalla vostra Corte. Per cominciare, direi anch'io che valgono a questo proposito, mutatis mutandis, le ragioni che avete esposto nella sentenza 118/76 (Balkan-Import-Export, Racc. 1977, pag. 1177) per negare l'applicazione di un principio di equità in quella causa, qualora detta applicazione implichi conseguenze per l'applicazione conforme al regolamento di importanti disposizioni sostanziali di diritto comunitario (in quel caso l'applicazione di importi compensativi monetari riscossi all'importazione di prodotti agricoli da paesi terzi). In secondo luogo concordo con la Commissione nel ritenere che nemmeno dalla vostra successiva giurisprudenza, ed in particolare dalla sentenza 113/81 (Reichelt, Racc. 1982, pag. 1957) si può desumere alcun mutamento così fondamentale del vostro ordinamento che possa giustificare la soluzione affermativa della seconda questione. In quella causa si trattava solo del problema molto più ristretto se la dogana nazionale, in caso di remissione del debito — per motivi di equità — di dazi doganali riscossi in eccesso (e quindi effettivamente non dovuti) potesse applicare il diritto nazionale. Voi, accogliendo le conclusioni dell'avvocato generale Rozès, avete risolto la questione in senso affermativo purché per la remissione valgano le stesse condizioni poste per ottenere la remissione dei tributi nazionali. Nulla nella motivazione della sentenza indica che in questa occasione si sia inteso modificare fondamentalmente l'orientamento da voi già espresso nella causa Balkan Import-Export. La motivazione verte specificamente sulle circostanze concrete, giuridiche e di fatto, del caso in esame. In particolare nemmeno in questa sentenza si ammette un principio comunitario di equità. Per un caso molto preciso si ammette soltanto l'efficacia integrativa, rispetto al diritto comunitario, di una norma di equità nazionale, purché questa venga applicata nel modo usuale per il diritto in casi analoghi. Infine concordo con la Commissione sul punto che l'ammettere un principio di equità generale come quello descritto nella seconda questione e che dovrebbe valere addirittura contra legem, date le prevedibili prassi nazionali discordanti, metterebbe a repentaglio in modo inaccettabile l'uniforme applicazione del diritto comunitario. Il principio di iniquità obiettiva o « sachliche Unbilligkeit », come la chiama il giudice proponente, dato che esiste solo in Germania e inoltre, stando al provvedimento di rinvio, solo in un settore giuridico limitato, costituisce un esempio calzante del pericolo di applicazioni divergenti nei singoli Stati membri. Nel suo complesso, la seconda questione del giudice proponente, a mio parere, dovrebbe quindi venir risolta negativamente.

Ma non ritengo che possa bastare la negazione di un principio formulato in modo tanto generale come quello del giudice a quo. Ciò non esclude in primo luogo l'ammissione di un principio di equità comunitario « infra legem », vale a dire nei casi nei quali le stesse norme comunitarie offrono una base in questo senso. Secondo la Commissione, si desume dal provvedimento di rinvio che il giudice proponente ha posto la seconda questione in realtà soltanto per il caso di soluzione affermativa della prima questione. La Commissione, anche a mio

parere, può effettivamente basare questo suo punto di vista nel primo motivo che il giudice proponente adduce, a pag. 6 del provvedimento, per la questione sub b). Anche la prima frase del secondo comma della motivazione della seconda questione milita in questo senso. La formulazione della questione stessa non fornisce però alcuno spunto per una siffatta interpretazione limitata, che renderebbe superflua la soluzione in caso di soluzione negativa della prima questione. Proprio perché, a mio parere, la prima questione dovrebbe venir risolta negativamente, la seconda questione, date le circostanze del caso concreto, va inoltre risolta anche per le applicazioni « contra legem » del prospettato principio.

Su siffatte applicazioni di un principio di equità per correggere o completare il diritto comunitario si potrà tuttavia decidere solo in ipotesi specifiche accuratamente delimitate.

L'attrice nella causa principale, a favore dell'applicazione del principio in generale, oltre che ai principi fondamentali dello stato di diritto, si è richiamata in particolare alla vostra giurisprudenza, relativa al legittimo affidamento ed al principio di proporzionalità.

Dall'elaborazione del concetto dello stato di diritto nei vari Stati membri non si può, a mio parere, trarre alcun principio generalmente accolto di equità, che possa essere applicato anche contra legem (nella fattispecie, in evidente deroga, ammessa dal giudice a quo a pag. 4 del provvedimento, al già citato art. 5 del regolamento n. 2173/79). Nemmeno nel diritto comunitario riesco a trovare alcun appiglio. Come la Commissione ha ripetuto all'udienza, la tendenza è piuttosto quella d'inserire clausole di equità nelle singole discipline comunitarie, le quali sono state applicate per salvaguardarne l'applicazione uniforme, sotto il suo controllo, salvo restando il sindacato ultimo della vostra Corte.

Il richiamo al legittimo affidamento nella fattispecie mi sembra del pari impossibile. L'attrice, viste le modifiche dei cambi del 23 e del 27 marzo 1981 (quando aveva presentato la domanda) avrebbe dovuto considerare probabile che queste modifiche portassero a mutamenti anche dei corsi rappresentativi. In particolare per la Germania essa doveva quindi prevedere diminuzioni dei prezzi, che per effetto di detto art. 5 del regolamento n. 2173/79 non sarebbero valse nei suoi confronti. Che il BALM nella fattispecie abbia fatto sorgere nell'attrice il legittimo affidamento, che esso fosse disposto a collaborare per la trasformazione della vecchia domanda, senza perdita della cauzione, in una nuova domanda (per la quale si sarebbe applicato il cambio), come ho detto, non è stato provato. Nella soluzione della seconda questione non potete quindi partire da questo presupposto. Il richiamo al principio, emesso dalla vostra giurisprudenza, del legittimo affidamento va quindi del pari disatteso.

Rimane il principio di proporzionalità, sistematicamente ammesso dalla vostra giurisprudenza e menzionato anche nel provvedimento di rinvio. Nella vostra giurisprudenza in fatto di cauzioni e di politica delle ammende siderurgiche, quando lo si è ritenuto necessario, è stato effettivamente applicato anche « contra legem » o quanto meno per completare le norme scritte di diritto comunitario. Mi richiamo in proposito, ad esempio, per quel che riguarda le cauzioni, alle vostre sentenze 11/70 (IHG, Racc. 1970, pag. 1125), 112/78 (Buitoni, Racc. 1979, pag. 677) e soprattutto 240/78 (Ata-

lanta, Racc. 1979, pag. 2137). Le sentenze 147/81 (Merkur Fleisch-Import GmbH, Racc. 1982, pag. 1389), 272/81 (Rumi, Racc. 1982, pag. 4167) e 66/82 (Fromançais, Racc. 1983, pag. 395) negano, è vero, che nelle singole fattispecie vi fosse stata trasgressione del principio di proporzionalità, tuttavia ammettono la validità del detto principio. Le situazioni concrete di quelle cause differiscono talmente dal caso in esame che la negazione della trasgressione del principio di proporzionalità in quelle cause non può fornire alcuna indicazione per la causa odierna.

Quanto alla politica delle ammende siderurgiche, la deroga ai criteri seguiti dalla Commissione è apparsa giustificata, in ossequio al principio di proporzionalità, fra l'altro, nelle sentenze 179/82 (Lucchini, Racc. 1983, pag. 3083), 188/82 (Thyssen, Racc. 1983, pag. 3721), 270/82 (Estel, Racc. 1984, pag. 1195), 8/83 (Bertoli, Racc. 1984, pag. 1649, nella quale sono stati nominati motivi di equità) e 9/83 (Eisen und Metall, Racc. 1984, pag. 2071).

Nella fattispecie, l'applicazione del principio di proporzionalità entra in linea di conto in particolare a proposito dell'art. 16 del regolamento n. 2173/79. Giustamente — come ammette anche il giudice proponente a pag. 4 del provvedimento — nella fattispecie non è stata ravvisata la forza maggiore. Per questo motivo, a norma dell'art. 16, 2° comma, lett. b), è stata incamerata l'intera cauzione. Seguendo la lettera di detta norma, il motivo dell'incameramento era che il contratto di vendita, perfezionatosi con l'accettazione della domanda dell'attrice, non era stato adempiuto dall'attrice che in particolare aveva rifiutato di pagare il prezzo d'acquisto. Ciò si rileva dalla lettera del BALM in data 27 novembre 1981 — prodotto dall'attrice a richiesta della Corte il 18 luglio 1985 — con la quale viene respinta l'opposizione del 9 luglio 1981. Non è assodato, come ho detto, quando esattamente sia stata incamerata la cauzione.

Se la domanda sia stata accettata dal BALM uno o (come sostiene l'attrice) quattro giorni dopo la scadenza del termine di cinque giorni di cui all'art. 3, 2° comma, mi pare irrilevante ai fini del principio di proporzionalità. In proposito l'attrice avrebbe dovuto impugnare il contratto per l'inosservanza del termine. Il giudice proponente però non vi ha sottoposto alcuna questione in merito. Inoltre concordo con la Commissione sul punto che da questa norma non si può affatto desumere che il termine abbia carattere perentorio cosicché dopo la sua scadenza non sarebbe stato più possibile accettare la domanda, come ho avuto recentemente occasione di ripetere (causa 125/83, Corman, conclusioni del 9 maggio 1985, n. 4.4, nella quale del resto si parla anche del principio di proporzionalità), la vostra giurisprudenza pone condizioni molto rigorose perché un termine venga considerato perentorio.

Al contrario, ritengo sussista la trasgressione del principio di proporzionalità quando viene incamerata per intero la cauzione mentre è chiaro che l'ente d'intervento, a causa della vendita sostitutiva all'attrice, in circostanze come quella della fattispecie, non ha patito alcun danno o al massimo un danno di entità molto minore.

Vi propongo, quindi, in conclusione, di risolvere comunque la seconda questione del giudice proponente; ho cercato di adeguare al massimo la mia soluzione al caso specifico e inoltre, seguendo l'avvocato generale Reischl nella causa Balkan Import-Export, ho lasciato espressamente aperto il futuro sviluppo del diritto.

« Il diritto comunitario, quanto meno nello stadio attualmente raggiunto, benché ignori un principio giuridico generale di iniquità obiettiva, del genere menzionato nella questione, ammette il principio di proporzionalità il quale osta a che, a causa della disdetta o dell'inadempimento di un contratto di compravendita stipulato a norma dell'art. 3 del regolamento n. 2173/79, venga incamerata per intero la cauzione, nonostante il fatto che il contratto non adempiuto, poco tempo dopo e con la collaborazione dell'ente d'intervento, sia stato sostituito da uno o più altri contratti di compravendita. L'importo da incamerare, in casi del genere, va determinato in proporzione al danno effettivamente patito dall'ente d'intervento; tuttavia però si può tenere equamente conto delle spese di magazzinaggio, dell'eventuale lucro cessante e di una parte delle spese amministrative generali sostenute per la trasformazione del contratto non adempiuto in uno o più altri contratti ».

VI. Conclusioni finali

In conclusione vi propongo di risolvere come segue le due questioni del giudice proponente:

1) Il regolamento del Consiglio 1° aprile 1981, n. 850 (GU 1981, L 90, pag. 1), anche alla luce del quinto considerando, dev'essere interpretato nel senso che il Consiglio, nel modificare i tassi di cambio, non ha inteso evitare l'inconveniente che può verificarsi per gli acquirenti di merci d'intervento, ai sensi del regolamento della Commissione 19 marzo 1981, n. 713 (GU 1981, L 74, pag. 27), che abbiano presentato la domanda d'acquisto prima del 6 aprile 1981 ed abbiano perciò dovuto pagare un prezzo più elevato di quello versato dai loro concorrenti che hanno presentato offerte dopo il 6 aprile 1981.

2) Il diritto comunitario, quanto meno nello stadio attualmente raggiunto, benché ignori un principio giuridico generale di iniquità obiettiva, del genere menzionato nella questione, ammette il principio di proporzionalità il quale osta a che, a causa della disdetta o dell'inadempimento di un contratto di compravendita stipulato a norma dell'art. 3 del regolamento n. 2173/79, venga incamerata per intero la cauzione, nonostante il fatto che il contratto non adempiuto, poco tempo dopo e con la collaborazione dell'ente d'intervento, sia stato sostituito da uno o più altri contratti di compravendita. L'importo da incamerare, in casi del genere, va determinato in proporzione al danno effettivamente patito dall'ente d'intervento; tuttavia però si può tenere equamente conto delle spese di magazzinaggio, dell'eventuale lucro cessante e di una parte delle spese amministrative generali sostenute per la trasformazione del contratto non adempiuto in uno o più altri contratti.