ultima analisi rimanere a carico della Comunità solo l'ente nazionale d'intervento dello stato membro di cui trattasi, cui spettava l'esecuzione ed il controllo dell'operazione d'aiuto alimentare decisa dalla Commissione, può essere eventualmente dichiarato responsabile nei confronti dell'impresa da esso incaricata, quale controparte contrattuale, della realizzazione materiale di tale operazione, dei danni da questa subiti in occasione dell'attuazione di detta operazione d'aiuto alimentare.

Nel procedimento 109/83,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dalla prima sezione civile del tribunale di Milano nella causa dinanzi ad esso pendente fra

EURICO SRL,

attrice nella causa principale,

e

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

convenuta nella causa principale,

domanda vertente sull'interpretazione delle norme comunitarie in materia d'aiuto alimentare al fine di definire la natura dei rapporti esistenti fra la Comunità, gli enti nazionali d'intervento e gli operatori economici nell'esecuzione di un'operazione rientrante nel programma comunitario d'aiuti alimentari,

LA CORTE (quinta sezione),

composta dai signori O. Due, presidente di sezione, C. Kakouris, U. Everling, Y. Galmot e R. Joliet, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

ha pronunziato la seguente

# SENTENZA

## In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 dello statuto della Corte di giustizia delle Comunità europee possono riassumersi come segue:

### I — Gli antefatti e il procedimento

*1. Antefatti*

Il 25 marzo 1976, il Consiglio delle Comunità europee esprimeva l'intenzione di concedere, nell'ambito di un'azione comunitaria, 3 750 tonnellate di riso alla Repubblica del Niger, a titolo del proprio programma d'aiuti alimentari per il 1975/1976.

Con decisione 10 settembre 1976, n. 76/748 (GU L 259, pag. 22), di cui era destinataria la Repubblica italiana, la Commissione stabiliva, in applicazione dell'art. 1 del regolamento del Consiglio 25 marzo 1976, n. 696, che l'Ente nazionale risi, ente d'intervento italiano, responsabile in particolare dell'esecuzione e del controllo delle operazioni effettuate a titolo di aiuto alimentare (in prosieguo: ENR), avrebbe proceduto, tramite conclusione di un contratto a trattativa privata, all'acquisto, sul mercato della Comunità, di 3 750 tonnellate di riso vertendo tale contratto sull'acquisto e sulla fornitura del prodotto consegnato sul luogo di destinazione.

La società a responsabilità limitata Eurico (in prosieguo: Eurico) veniva scelta dall'ENR quale controparte contrattuale.

Il contratto veniva eseguito ma la fornitura era oggetto di contestazioni da parte delle autorità del paese di destinazione con riferimento alla qualità del prodotto.

Dopo avere in un primo momento sospeso il pagamento della fattura emessa dalla società nei suoi confronti, l'ENR si limitava al pagamento di un acconto di LIT 1 500 000 000 a fronte di un importo totale della fattura dell'ammontare di LIT 1 770 000 000.

*2. I procedimenti dinanzi ai giudici italiani*

a) Il 23 dicembre 1977, la Eurico citava in giudizio l'ENR dinanzi al tribunale di Milano onde vederlo condannare al pagamento della somma di LIT 270 000 000 oltre interessi legali e rivalutazione monetaria.

Con sentenza 19 giugno 1980, il tribunale di Milano respingeva la domanda per difetto di legittimazione passiva dell'ENR, in quanto quest'ultimo aveva agito in qualità di mandatario con rappresentanza della Commissione ed in quanto tale rapporto giuridico risultava in particolare dal fatto che la Commissione si era sempre ingerita nell'esecuzione del contratto impartendo ordini di fare o di non fare all'ENR.

Di conseguenza, detto tribunale estrometteva l'ENR dal giudizio dichiarando che l'azione della Eurico «avrebbe dovuto essere rivolta direttamente verso la Commissione CEE».

Contro questa sentenza veniva interposto appello dinanzi alla Corte d'appello di Milano; nel contempo, però, la Eurico conveniva la Commissione dinanzi al tribunale di Milano.

b) La controversia fra la Eurico e la Commissione pendente dinanzi al tribunale di Milano

Con atto di citazione notificato il 1° novembre 1981, la Eurico conveniva in giudizio la Commissione dinanzi a tale giudice onde sentirla condannare al pagamento della somma di LIT 283 000 000 oltre alla rivalutazione monetaria e agli interessi.

Nell'ambito di tale giudizio, la Commissione sollevava subito l'eccezione di difetto di legittimazione passiva sostenendo l'inammissibilità della tesi enunciata dallo stesso tribunale di Milano nella sua precitata sentenza 19 giugno 1980. Essa contestava pure la fondatezza della domanda.

La Eurico, invece, sosteneva che l'ENR era intervenuto in qualità di mandatario con rappresentanza della Commissione e che l'attività negoziale posta in essere da tale ente d'intervento era direttamente imputabile alla Commissione.

Il tribunale di Milano ha ritenuto la propria competenza a norma del combinato disposto degli artt. 215, 1° comma, e 183 del trattato CEE, considerando, in primo luogo, che nella fattispecie veniva invocata la responsabilità contrattuale della Comunità e, in secondo luogo, che il contratto di cui è causa era stato perfezionato in Italia a norma dell'art. 4 del codice di procedura civile italiano.

Lo stesso tribunale riteneva tuttavia di dover stabilire se l'ENR avesse o meno agito, nella stipulazione del contratto di compravendita del riso destinato alla Repubblica del Niger, quale mandatario con rappresentanza della Commissione e manifestava dei dubbi circa la soluzione da dare al problema.

*3. La questione pregiudiziale*

Il tribunale di Milano non ha accolto la formulazione della questione pregiudiziale suggerita dalla Commissione e che era sostanzialmente la seguente:

Se la normativa comunitaria in tema d'aiuti alimentari vada interpretata nel senso che, in caso di controversia con l'aggiudicatario, soltanto gli stati membri e gli organismi da essi designati possano assumere la veste di legittimati passivi nei procedimenti instaurati davanti alle autorità giudiziarie nazionali e non la Commissione o qualunque altra istituzione comunitaria.

Invece, con ordinanza 24 marzo 1983, registrata nella cancelleria della Corte il 14 giugno 1983, la prima sezione civile del tribunale di Milano ha proposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se la decisione della Commissione CEE del 10 settembre 1976, in GU CEE del 23 settembre 1976, e gli atti normativi nella stessa richiamati e/o presupposti, hanno comportato il conferimento all'Ente nazionale risi, organismo italiano di intervento, di un mandato con rappresentanza della CEE per la stipulazione del contratto a trattativa privata d'acquisto di 3 750 tonnellate di riso semigreggio a grani lunghi destinato alla Repubblica del Niger».

Ai sensi dell'art. 20 dello statuto (CEE) della Corte di giustizia delle Comunità europee, hanno presentato osservazioni scritte la srl Eurico, con l'avv. Giordano Rao Torres, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Gianluigi Campogrande, in qualità di agente, assistito dagli avvocati Giovanni Maria Ubertazzi e Fausto Capelli, del foro di Milano, e

con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il sig. Oreste Montalto, membro del Servizio giuridico della Commissione, edificio Jean Monnet, Kirchberg, Lussemburgo.

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

— Tuttavia, la Corte ha deciso di invitare la Commissione a rispondere, prima della fase orale, ai seguenti quesiti:

a) Sul fondamento giuridico della politica d'aiuto alimentare

1. La Commissione è invitata a produrre l'elenco di tutti i regolamenti relativi alla politica d'aiuto alimentare intervenuti dalla conclusione dell'accordo sul grano e della convenzione d'aiuto alimentare del 1971 ad oggi.

2. Se la Commissione ritenga che attualmente la politica di aiuto alimentare:

— costituisca solo una branca della politica agricola comune;

— si ricolleghi maggiormente alla politica commerciale comune;

— rappresenti una nuova politica comune strettamente connessa alla politica comunitaria di cooperazione con i paesi in via di sviluppo.

3. Se la risposta al quesito precedente sarebbe stata diversa alla luce della situazione di diritto esistente il 10 settembre 1976, data della decisione che è all'origine della controversia nella causa principale. In caso di risposta affermativa, precisare i cambiamenti intervenuti.

b) Sulle modalità di gestione della politica d'aiuto alimentare

4. *Per quanto concerne l'aiuto in cereali,* in caso d'urgenza o di indisponibilità sul mercato comunitario, come si procedesse all'acquisto di tali prodotti all'epoca dei fatti litigiosi?

— Se la Commissione stipulasse direttamente un contratto a tal fine, e, in tale ipotesi, se detto contratto fosse munito di una clausola attributiva di competenza.

— Se la Commissione si rivolgesse agli enti nazionali d'intervento.

— Se la Commissione si avvalesse, di regola o occasionalmente, di mandatari che agissero per suo conto.

In caso di risposta affermativa, la Commissione è invitata a produrre un certo numero di decisioni significative al riguardo.

5. Nel caso in cui la gestione della politica d'aiuto alimentare sia differenziata a seconda dei prodotti interessati (cereali, prodotti lattiero-caseari, zucchero, olii vegetali e altri prodotti), quali siano il fondamento e la giustificazione di tale differenziazione.

c) Per quanto riguarda le modalità di stipulazione e d'esecuzione del contratto oggetto della causa principale

6. La Commissione è invitata a produrre tutte le lettere e telex da essa inviati alla Repubblica italiana, da un lato, e all'Ente nazionale risi, dall'altro, nel corso di tutte le fasi di stipulazione, d'esecuzione e di liquidazione finanziaria del contratto.

7. Se la Commissione concordi con la descrizione dei fatti contenuta nella lettera del 12 maggio 1977 indirizzata dall'Ente nazionale risi alla società Eurico (allegato n. 101 alle osservazioni della Eurico).

8. La Commissione è invitata a precisare l'ammontare finanziario dell'operazione ed a precisare in particolare, in quanto tale operazione usufruisse di stanziamenti comunitari, se il destinatario di questi fosse la Repubblica italiana o l'Ente nazionale risi.

La Corte ha altresì invitato il governo della Repubblica italiana a produrre le leggi italiane relative allo statuto dell'Ente nazionale risi e la Eurico a produrre il contratto di fornitura di riso stipulato fra essa e l'Ente nazionale risi, a seguito della decisione della Commissione 10 settembre 1976, n. 76/748.

## II — La disciplina comunitaria in tema di aiuti alimentari quale esposta dalla Commissione

La controversia pendente dinanzi al giudice del rinvio trova la sua origine nell'esecuzione di un contratto concluso nell'ambito del programma comunitario d'aiuti alimentari.

Il fondamento giuridico di tale programma è costituito, in primo luogo, dal regolamento del Consiglio 21 ottobre 1974, n. 2681, «relativo al finanziamento comunitario delle spese derivanti dalla fornitura di prodotti agricoli a titolo d'aiuto alimentare» (GU L 288, pag. 1) e, in secondo luogo, dal regolamento del Consiglio 20 ottobre 1975, n. 2750, «che stabilisce i criteri di mobilitazione dei cereali destinati agli aiuti alimentari» (GU L 281, pag. 89).

— Per quanto riguarda il regolamento n. 2681/74, l'art 3, in primo luogo, fissa le regole e le condizioni relative ai pagamenti effettuati dagli stati membri tramite gli organismi da essi designati per l'esecuzione delle operazioni comunitarie di fornitura di prodotti agricoli a titolo d'aiuto alimentare; in secondo luogo, esso determina le modalità secondo le quali la Commissione deve provvedere ad effettuare congrue anticipazioni agli stati membri per far fronte alle spese di cui sopra e a verificare la contabilità relativa nel rispetto delle norme del regolamento n. 729/70 sul finanziamento della politica agricola comune.

Il regolamento della Commissione 2 febbraio 1977, n. 249 (GU L 34, pag. 21) ha precisato le modalità d'applicazione di tale regolamento.

— Per quanto riguarda il regolamento n. 2750/75:

- il secondo considerando della sua motivazione precisa «che è necessario evitare che il mercato dei cereali venga perturbato da operazioni di ritiro di cereali destinati agli aiuti alimentari»;

- l'art. 3 indica quali sono le priorità da rispettare da parte degli enti d'intervento per l'acquisto di cereali destinati all'aiuto alimentare;

- l'art. 4 stabilisce che gli acquisti di cereali effettuati a titolo d'aiuto alimentare sono operati dagli enti d'intervento tramite gara.

  Tuttavia l'art. 1 del regolamento del Consiglio 25 marzo 1976, n. 696 (GU L 83, pag. 8), è venuto a derogare a tale norma specificando che è possibile, in casi eccezionali, ricorrere ad

una procedura diversa dalla gara per la fornitura e la consegna di prodotti a titolo d'aiuto alimentare.

La decisione della Commissione 10 settembre 1976, relativa alla fornitura urgente di riso alla Repubblica del Niger a titolo di aiuto, ha autorizzato il ricorso a detta deroga.

- Infine, l'art. 7, n. 4, del regolamento dispone che «non appena un'azione comunitaria d'urgenza è in linea di massima adottata, la Commissione decide quale sia lo stato membro o quali siano gli stati membri incaricati dell'esecuzione, fissa la data e determina, secondo i casi, il luogo della Comunità o del paese beneficiario in cui i prodotti devono essere messi a disposizione nonché tutti gli altri elementi necessari ad attuare tale azione».

Così la succitata decisione della Commissione 10 settembre 1976, stabilisce, all'art. 6, che «la Repubblica italiana è destinataria della presente decisione» e precisa, agli artt. 1-5, le modalità concrete che consentono la realizzazione di tale azione a titolo d'aiuto comunitario.

## III — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

### *A — Osservazioni dell'attrice nella causa principale*

1. Essa sostiene, anzitutto, che la Commissione ha chiaramente conferito un mandato all'ENR.

a) L'esistenza di un tale mandato emerge con chiarezza dalla comparsa presentata il 21 febbraio 1978 dall'ENR nel corso del primo giudizio promosso nei suoi confronti dalla Eurico dinanzi al tribunale di Milano.

In questa comparsa, l'ENR ha affermato, in particolare, di non essere la vera controparte contrattuale della Eurico ma soltanto il mandatario della Commissione, di essersi limitato ad eseguire scrupolosamente le istruzioni e le decisioni della Commissione, anche in materia finanziaria in quanto è la Commissione che pone a sua disposizione i mezzi di pagamento necessari.

Per questo motivo lo stesso ENR concludeva affermando che l'azione era erroneamente proposta e che la ricorrente doveva convenire in giudizio la Commissione.

b) L'esistenza di tale mandato risulta dalla formulazione stessa della decisione della Commissione 10 settembre 1976.

c) Ciò viene inoltre confermato dal comportamento della Commissione durante l'esecuzione del contratto.

L'attrice nella causa principale sostiene che la Commissione ha inteso rispondere direttamente degli effetti del contratto privando l'ente d'intervento italiano di qualsiasi autonomo compito e di ogni responsabilità:

— intervenendo direttamente con disposizioni tassative sia nei confronti delle autorità nigeriane, sia nei confronti della Eurico;

— inviando una propria commissione di controllo nei luoghi di sbarco del riso in Nigeria senza alcuna partecipazione dell'ente di intervento;

— disponendo la sospensione di ogni pagamento all'Eurico nonostante di-

verse e contrarie sollecitazioni dell'ENR;

— autorizzando in seguito il versamento all'Eurico di un acconto sul prezzo convenuto;

— impedendo infine all'ENR, senza ulteriori giustificazioni, di procedere al pagamento del saldo del contratto;

— respingendo la richiesta presentata a tal fine dall'Eurico e precisando che la Commissione stessa avrebbe fatto conoscere all'ENR il seguito che avrebbe potuto essere riservato a tale domanda.

L'attrice nella causa principale ne deduce che la Commissione ha fatto prova d'ingerenza totale in tutte le fasi del contratto e ha così inteso assumere direttamente a proprio carico tutti gli effetti del contratto stipulato per suo conto dall'ENR.

Ne risulta, a parere della Eurico, che l'ENR «appare contraddittore necessario nella presente procedura, almeno per la sua posizione d'interlocutore fra la Commissione CEE e la società Eurico» e quindi a torto il giudice del rinvio ha ritenuto di poter far dipendere la decisione della causa dalla soluzione della questione pregiudiziale sollevata.

Infatti la soluzione di detta questione è ininfluente rispetto allo svolgimento della causa principale e la questione così proposta non rientra nella competenza della Corte «in quanto presuppone un accertamento ed un apprezzamento di fatti riservati», a parere della Eurico, «al giudice di merito italiano».

d) Questa analisi è confermata dall' esame della decisione della Commissione 10 settembre 1976, n. 76/748/CEE.

— Secondo la Eurico, «il tribunale di Milano ha correttamente esposto che le azioni comunitarie d'aiuto alimentare costituiscono esecuzione di obblighi a carico soltanto della CEE e che la cooperazione degli enti nazionali d'intervento è direttamente prestata a favore della CEE».

— Non esiste, infatti, norma o regolamento che impedisca alla Commissione di essere rappresentata dall'ente d'intervento da lei designato per la conclusione dei singoli contratti, o comunque che le vieti di conferire mandati di rappresentanza diretta.

— Inoltre, in materia d'aiuto alimentare, almeno nel settore dell'azione comunitaria d'urgenza, non esiste una competenza esclusiva degli stati membri.

Poiché l'art. 215 del trattato consente alla Commissione di rispondere contrattualmente in base alla legge del luogo in cui è sorto il contratto, non v'è ragione per negare alla Commissione la legittimazione passiva nella causa che la oppone alla Eurico posto ch'essa ha inteso conferire direttamente all'ENR il mandato per la conclusione del contratto litigioso e posto ch'essa ha altresì deciso di assumersi la legittimazione attiva nella gestione dell'esecuzione del contratto stesso.

— Quanto infine alla circostanza che l'art. 6 della precitata decisione della Commissione designa la Repubblica italiana quale destinataria della decisione stessa, la Eurico ritiene trattarsi di una disposizione necessaria, non per demandare ad altri le legittimazioni scaturenti dal contratto che si sarebbe concluso con i terzi, ma per indicare attraverso quale meccanismo si sarebbe dovuto effettuare il pagamento del prezzo.

Infatti, in base ai succitati regolamenti nn. 2681/74 e 249/77, l'art. 6 della deci-

sione 10 settembre 1976 ha avuto il solo scopo di demandare alla Repubblica italiana il compito di garantire il materiale finanziamento dell'operazione d'acquisto mentre la Commissione ne garantiva l'organizzazione ed il controllo diretto e integrale.

2. In secondo luogo, l'attrice ritiene indubbia l'applicabilità della legge italiana in materia di mandato e rappresentanza.

a) Essa ritiene che la giurisprudenza della Corte citata dalla Commissione, ed in particolare la sentenza 10 giugno 1982 (compagnie Interagra SA/Commissione, causa 217/81, Racc. pag. 2233), non sia rilevante in quanto non era stata sottoposta alla Corte la questione di un contratto concluso da un mandatario della Commissione munito o meno del potere di rappresentanza.

Per giunta, contrariamente alle altre sentenze citate dalla Commissione, la questione di diritto sollevata nella fattispecie riguarda gli effetti di un contratto disposto dalla Commissione stessa in una materia che rientra non nella competenza esclusiva degli enti nazionali ma in quella propria.

Per questi motivi, la Eurico ritiene che la Corte non si sia ancora pronunziata sul punto di diritto su cui verte la presente controversia.

b) Secondo la Eurico, è pacifico che nella fattispecie trovano applicazione i principi del diritto italiano e che, stando così le cose, è ininfluente accertare se l'ENR avesse o meno, al momento della conclusione del contratto, il potere di rappresentare la Commissione.

È infatti evidente che la Commissione si è assunta direttamente la gestione dell' esecuzione del contratto concluso dal suo mandatario ritenendosi legittimata attiva ad ogni azione di controllo dell'esecuzione delle prestazioni reciprocamente convenute fra l'ente d'intervento e la società Eurico.

Pertanto, anche supponendo che l'ENR fosse provvisto solo di un mandato, ma senza potere di rappresentanza della Commissione, troverebbe comunque applicazione nel diritto italiano l'istituto della ratifica con il quale diverrebbe decisivo il comportamento concludente della Commissione volto ad accettare gli effetti del contratto concluso per suo conto dall'ENR.

Per tutti questi motivi la Eurico propone di risolvere così la questione del giudice del rinvio:

*«In via pregiudiziale:*

1. dichiarare e statuire che sul quesito sottoposto dal tribunale di Milano alla Corte di giustizia, questa Corte non può pronunziarsi, perché la risposta presuppone un accertamento ed un apprezzamento di fatto riservati al giudice del merito italiano.

*In risposta al quesito:*

2. Dichiarare e statuire che la decisione della Commissione CEE del 10 settembre 1976 ha comunque comportato il conferimento all'Ente nazionale risi di un mandato sostanziale della CEE per la stipulazione del contratto a trattativa privata d'acquisto di 3 750 tonnellate di riso semigreggio a grani lunghi destinato alla Repubblica del Niger.

*In subordine:*

3. Dichiarare e statuire che nella fattispecie ai fini di giudicare sulla legittimazione passiva e sulle conseguenti responsabilità contrattuali non è decisivo decidere se il mandato conferito all'Ente nazionale risi dalla Commissione CEE fosse o non con rappresentanza».

*B — Osservazioni della Commissione*

La Commissione sottolinea, in via preliminare, innanzitutto che sarebbe stata preferibile, da parte del giudice del rinvio, una formulazione delle questione pregiudiziale proposta alla Corte nei termini da lei suggeriti e, in secondo luogo, che la convinzione erronea del giudice del rinvio, secondo il quale si sarebbe in presenza di un vero e proprio rapporto di mandato fra la Commissione e l'ENR, si spiega col carattere eccezionale dell' azione d'aiuto alimentare di cui trattasi, basata su una procedura d'urgenza e quindi con espressa menzione dell'ente d'intervento italiano.

A parere della Commissione, l'esame dei principi fondamentali della normativa comunitaria in materia agricola (1) e lo studio della ripartizione di responsabilità secondo il diritto comunitario nel settore agricolo (2) conducono, nella fattispecie, ad una soluzione conforme al principio dell'ordinamento giuridico comunitario per cui solo la responsabilità dello stato italiano e, per esso, del suo ente d'intervento, l'ENR, può essere invocata dinanzi ai giudici italiani (3).

1. I principi fondamentali della normativa comunitaria in materia agricola

— La normativa comunitaria in questa materia si basa su due principi fondamentali: quello della creazione di un mercato unico all'interno dell'area comunitaria per i settori sottoposti alle organizzazioni comuni di mercato, e quello dell'attribuzione della competenza normativa esclusiva alle istituzioni comunitarie per il funzionamento delle organizzazioni di mercato.

Tale competenza normativa esclude ogni concorrente competenza degli stati membri stabilendo infatti il trattato, all'art. 43, n. 3, che l'organizzazione europea si sostituisce all'organizzazione nazionale di mercato.

— La giurisprudenza della Corte ha confermato il carattere esclusivo di tale competenza normativa (sentenza 18. 6. 1970, Krohn, causa 74/69, Racc. pag. 451; sentenza 18. 2. 1970, Bollmann, causa 40/69, Racc. pag. 69; sentenza 30. 1. 1974, Hannoversche Zucker AG, causa 159/73, Racc. pag. 121). Tuttavia essa ha dichiarato che gli Stati membri rimangono competenti a dare applicazione alla normativa comunitaria tramite i loro uffici amministrativi e, in particolare, i loro enti d'intervento competenti per i singoli settori agricoli.

Questa ripartizione di competenze dà luogo ad una corrispondente ripartizione fra le istituzioni e gli stati membri in materia di responsabilità.

2. La ripartizione di responsabilità secondo il diritto comunitario

*a) La responsabilità della Comunità europea*

Essa può sussistere nell'ambito dell'esercizio della funzione normativa entro i limiti precisati dalla sentenza 25 maggio 1978 (HNL/Consiglio e Commissione,

cause 83 e 94/76, 4, 15 e 40/77, Racc. pag. 1225). In materia di atti d'applicazione, la responsabilità della Comunità può sussistere solo nei rari casi in cui le norme comunitarie attribuiscono alle istituzioni una particolare competenza fermo restando il principio che non può configurarsi una responsabilità della Comunità nella fase dell'applicazione della normativa comunitaria da parte degli stati membri.

*b) La responsabilità degli stati membri (e dei loro enti d'intervento)*

Essendo gli stati membri competenti a dare applicazione, sul loro territorio, alla normativa comunitaria in materia agricola, la responsabilità per le eventuali conseguenze derivanti dall'applicazione di quest'ultima da parte degli enti d'intervento ricade sugli stati membri dato che sono essi che designano gli enti d'intervento e che stabiliscono le modalità in base alle quali questi attuano la normativa agricola comunitaria.

Tale responsabilità degli stati membri è d'altro canto riconosciuta dalla Corte (sentenza 22. 1. 1976, Russo/AIMA, causa 60/75, Racc. p. 45; sentenza 13. 2. 1979, Granaria, causa 100/78, Racc. pag. 623). La Commissione ritiene che la soluzione accolta in materia di responsabilità extracontrattuale debba esserlo, a fortiori, anche nell'ipotesi di rapporti contrattuali.

*c) La responsabilità dello stato italiano e dell'ENR nella fattispecie*

La Commissione ritiene che esista un rapporto contrattuale fra la Eurico e lo stato italiano (per il tramite dell'ENR) e che, a seguito di una violazione della normativa comunitaria o nazionale da applicare nella fattispecie, venga in essere la responsabilità dello stato stesso.

A suo parere, dall'esame della teoria generale del mandato, del diritto comunitario e del diritto italiano risulta che il tribunale di Milano, ritenendo, nella sua sentenza 19 giugno 1980, che l'ENR avesse agito quale mandatario con rappresentanza della Commissione, è pervenuto ad una conclusione totalmente erronea.

* La teoria generale del mandato

Secondo la Commissione, il mandato è, in origine, una forma di cooperazione fra due soggetti di diritto privato, il mandante e il mandatario, attuata sulla base di un accordo di volontà. Il mandatario sostituisce il mandante in atti e operazioni che quest'ultimo può o potrebbe compiere egli stesso.

Il mandato ha finito per imporsi anche nell'ambito del diritto amministrativo laddove una pubblica autorità conferisce ad un'altra il compito di porre in essere atti giuridici e operazioni rientranti nella competenza della prima.

Uno degli elementi che caratterizzano il mandato risiede nella circostanza che il mandante è sempre investito della competenza a compiere gli atti di cui affida l'esecuzione al mandatario.

Ciò non avviene nel caso di specie dato che la Commissione manca dei poteri che l'ENR ha esercitato, in esecuzione delle disposizioni della precitata decisione n. 76/748, in base alle competenze ad esso affidate dalla Repubblica italiana.

D'altra parte, sia nel diritto privato che nel diritto pubblico, il mandato implica un rapporto diretto tra mandante e mandatario al fine d'attuare un certo tipo di

cooperazione. Nella fattispecie, tale rapporto diretto manca del tutto nelle relazioni tra la Commissione e l'ENR.

Tale mancanza di rapporto diretto è confermata da un esame del diritto comunitario e del diritto italiano.

* Il diritto comunitario

La Commissione ricorda che l'art. 6 della decisione n. 76/748 stabilisce espressamente che la Repubblica italiana è destinataria della decisione stessa. Tale designazione del destinatario è tanto più significativa in quanto, per sua natura, la decisione può rivolgersi non solo agli stati membri ma a qualsiasi altro soggetto, anche di diritto privato.

Così la Commissione avrebbe potuto utilizzare lo strumento della decisione per rivolgersi direttamente all'Ente risi anziché allo stato italiano. Invece essa ha posto obblighi unicamente a carico dell' Italia e, in tale situazione, la decisione non istituisce alcun rapporto diretto tra la Commissione e l'ente d'intervento.

Secondo la Commissione, se la decisione n. 76/748 ha indicato gli obblighi come posti a carico dell'Ente risi, ciò è avvenuto unicamente per esigenze tecniche.

La mancanza di un rapporto diretto e, a fortiori, di un rapporto di mandato, si desume altresì chiaramente dall'impossibilità per la Commissione di imporre direttamente all'ENR il rispetto delle disposizioni che regolano la materia.

Così ha dichiarato la Corte nella sentenza 27 marzo 1980 (Sucrimex SA, causa 133/79, Racc. pag. 1299) e nella sentenza 10 giugno 1982 (Cie Interagra, causa 217/81, precitata).

* Il diritto italiano

— La Commissione ricorda innanzitutto che in forza dei provvedimenti che conferiscono all'Ente risi la qualifica di ente d'intervento (decreto ministeriale 22 ottobre 1964 e decreto ministeriale 27 ottobre 1967), l'ENR è incaricato di agire, quale ente d'intervento, per conto, nell'interesse e sotto il controllo dello stato, per quanto concerne l'esecuzione degli obblighi di cui al regolamento del Consiglio 25 luglio 1967, n. 359. Stando così le cose, l'ENR può svolgere soltanto le funzioni di mandatario del ministero italiano dell'agricoltura e non della Commissione. Quest'ultima non può assumere la parte di mandante in quanto non sarebbe in grado di esercitare essa stessa, sul territorio italiano le funzioni che svolge l'Ente risi quale delegato del governo italiano.

— In secondo luogo, viene rilevato che la Commissione non può essere considerata come mandante dell'ENR in quanto, nel diritto italiano, il mandante ha il potere di fissare precise istruzioni che il mandatario deve scrupolosamente osservare (art. 1711, ultimo comma, del codice civile).

Ciò non si è verificato nella fattispecie.

In terzo luogo, e contrariamente all'art. 1723 del codice civile italiano a norma del quale il mandante può, di regola, revocare il mandato, tale revoca sarebbe stata impossibile nel caso di specie in quanto la Commissione non avrebbe potutto revocare l'incarico affidato dallo stato italiano all'ENR.

— In quarto luogo, contrariamente al disposto dell'art. 1726 del codice civile italiano, secondo cui il mandatario può rinunciare al mandato, tale rinuncia non avrebbe avuto alcun senso nel caso di specie, dato che un atto diretto a tale effetto, rivolto dall'ENR alla Commissione, non avrebbe alcun valore essendo

l'ENR obbligato solo nei confronti della Repubblica italiana.

— In quinto luogo, mentre l'art. 1719 del codice civile italiano fa carico al mandante di somministrare al mandatario i mezzi necessari per l'esecuzione del mandato, la Commissione, a norma dell'art. 3, n. 2, del precitato regolamento n. 2681/74, accorda direttamente agli stati membri interessati i crediti necessari al finanziamento degli aiuti alimentari restando a carico degli stessi il compito di provvedere alle esigenze dei propri enti d'intervento in conformità alla normativa nazionale.

Da tutto quanto precede, la Commissione deduce che i rapporti tra essa stessa e l'Ente risi non possono essere ricondotti all'istituto del mandato ma si iscrivono nell'ambito della ripartizione di competenza fra le istituzioni comunitarie e gli stati membri.

Allo stesso modo, i regolamenti istitutivi delle organizzazioni comuni di mercato, oltre a dettare norme che fondano diritti e doveri per gli stati e i loro cittadini, contengono anche disposizioni di contenuto organizzativo e definiscono le competenze degli enti così contemplati.

3. La soluzione del caso di specie secondo i principi dell'ordinamento comunitario

*a) L'insorgere della responsabilità dello stato secondo il diritto nazionale*

La Commissione è del parere che nella fattispecie può essere solo accertata la responsabilità dello stato italiano e, per esso, del suo ente d'intervento, secondo la legge italiana e dinanzi ai giudici italiani.

Gli eventuali dubbi che dovessero insorgere sull'interpretazione delle norme comunitarie da applicare nel caso di specie potrebbero essere risolti in via pregiudiziale dalla Corte secondo il procedimento di cui all'art. 177 del trattato.

Spetta al giudice nazionale accertare le eventuali responsabilità, al termine di un procedimento giudiziario che abbia come parti, da un lato i singoli privati, da un lato i singoli privati (la Eurico) e, dall'altro, gli stati membri e i loro organi interni (la Repubblica italiana e l'ENR) che agiscono su loro delega esplicita.

Tale tesi viene indirettamente confermata dalla giurisprudenza della Corte e in particolare nelle sentenze 4 aprile 1974 (Stato belga e Granducato del Lussemburgo/Mertens ed altri, cause riunite 178, 179 e 180/73, Racc. pag. 383), 13 giugno 1972 (Grands Moulins/Commissione, cause riunite 9 e 11/71, Racc. pag. 391), 5 maggio 1977 (Pretore di Cento/Ignoti, causa 110/76, Racc. pag. 851) e 27 marzo 1980 (Sucrimex/Commisione, causa 133/79, precitata).

In analogia a queste varie controversie su cui la Corte ha avuto occasione di pronunziarsi, la Commissione ritiene che, nella fattispecie in esame, il solo soggetto avente la legittimazione passiva a stare in giudizio sia l'ENR quale ente d'intervento designato dallo stato italiano.

*b) I rapporti fra stato membro (ENR) e la Comunità europea (Commissione)*

La Commissione fa rilevare che anche nel caso in cui la responsabilità dello stato membro venga accertata dinanzi ai giudici nazionali, esso non deve necessariamente sopportarne le conseguenze.

Lo stato membro può infatti eccepire la propria mancanza di responsabilità nei

confronti della Comunità al momento della liquidazione dei conti in sede comunitaria, vale a dire in sede di verifica annuale del dare e dell'avere fra stati membri e Comunità, nell'ambito degli obblighi a carico degli stati membri in base al diritto agricolo comunitario.

Questo è il sistema contemplato dall'ordinamento comunitario per risolvere, in fase precontenziosa, le eventuali divergenze fra gli stati membri e la Comunità.

In mancanza di accordo, un procedimento contenzioso dinanzi alla Corte di giustizia consente di determinare chi debba sopportare le conseguenze di un'applicazione imperfetta del diritto agricolo comunitario.

Secondo una copiosa giurisprudenza della Corte, in particolare la sentenza 14 gennaio 1981 (Repubblica federale di Germania/Commissione, causa 819/79, Racc. pag. 21), le spese che gli stati membri effettuano per l'attività di gestione dei mercati agricoli in applicazione della normativa comunitaria possono essere poste a carico della Comunità (nel caso di specie: del Feaog) soltanto quando le operazioni di gestione siano avvenute in maniera conforme alle disposizioni comunitarie che le disciplinano.

In conclusione, la Commissione considera che l'iter seguito dalla Eurico rivela una confusione fra la competenza in materia d'esecuzione di operazioni d'aiuto alimentare e la competenza giudiziaria. Infatti il tribunale di Milano è investito del problema della responsabilità finanziaria della Comunità riservato, in realtà, alla competenza esclusiva della Corte di giustizia a conclusione della procedura specifica a tal fine prevista, quella, cioè, della liquidazione dei conti fra la Comunità e lo stato membro interessato.

Per tutti questi motivi, la Commissione propone alla Corte di risolvere la questione sollevata dal giudice del rinvio nel senso che non esiste alcun rapporto di mandato fra la Commissione e l'Ente nazionale risi.

## IV — Le risposte ai quesiti posti dalla Corte

1) La Commissione ha risposto nei seguenti termini ai quesiti ad essa rivolti dalla Corte.

*a) Sul fondamento giuridico della politica di aiuto alimentare*

1. La Commissione ha presentato l'elenco, per prodotto, dei 1537 regolamenti relativi alla politica di aiuto alimentare adottati dal 1971.

2. Sul fondamento attuale della politica di aiuto alimentare:

— La Commissione ritiene che dalla stessa formulazione del regolamento del Consiglio 3 dicembre 1982, n. 3331 (GU L 352, pag. 1) risulti escluso che la politica di aiuto alimentare possa attualmente essere considerata una branca della politica agricola comune.

— Allo stesso modo, per la Commissione, è altrettanto chiaro che la politica di aiuto alimentare non può considerarsi riconducibile alla politica commerciale comune; il solo legame fra queste due politiche comunitarie è costituito dal fatto che la partecipazione della Comunità alla convenzione relativa all'aiuto alimentare — in cereali — del 1980 è stata decisa dal Consiglio sulla base dell'art. 113 del trattato CEE.

— A parere della Commissione, risulta evidente da quanto precede che la politica di aiuto alimentare rappresenta attualmente una nuova politica co-

mune, strettamente connessa alla politica comunitaria di cooperazione con i paesi in via di sviluppo.

3. Tuttavia, la Commissione precisa che la situazione era profondamente diversa al momento dell'adozione della decisione all'origine della presente controversia (10 settembre 1976).

Così, negli anni settanta, il legame fra la politica comunitaria di aiuto alimentare e la politica agricola comune era molto più stretto di quanto non lo sia attualmente. Ciò non appare soltanto dalla politica abituale della Comunità, ma anche dalle stesse basi giuridiche degli atti che regolavano l'aiuto alimentare. A tale data, infatti, le azioni di aiuto alimentare più frequenti e meglio strutturate (riguardanti in particolare i cereali ed i prodotti lattiero-caseari) erano rette dalle disposizioni dei regolamenti di base relativi alle organizzazioni comuni dei mercati agricoli, mentre le azioni relative agli altri prodotti rientravano nella procedura dei comitati di gestione disciplinata dai vari regolamenti di base. La Commissione rileva che, se l'art. 113 del trattato è stata la sola base per la partecipazione comunitaria alla Convenzione relativa all'aiuto alimentare del 1971, ciò dipende dal fatto che, all'epoca, si era considerato erroneamente che la base giuridica per gli aspetti esterni della politica agricola comune fosse l'art. 113 anziché l'art. 43 del trattato.

*b) Sulle modalità di gestione della politica di aiuti alimentari*

4. Al quesito relativo alle modalità di mobilitazione dei cereali ai fini dell'aiuto alimentare all'epoca dei fatti di causa, in caso di urgenza o di indisponibilità sul mercato comunitario, la Commissione ha risposto che, fino al 1978, non si è fatto ricorso al mercato mondiale per reperire i cereali necessari alle operazioni di aiuto alimentare.

I prodotti venivano mobilitati sul mercato interno in base a regolamenti o decisioni della Commissione adottati secondo la procedura del comitato di gestione dei cereali e destinate, nel caso delle decisioni, allo stato membro che doveva procedere alla mobilitazione. In caso d'urgenza, il fornitore doveva essere scelto non tramite gara ma per trattativa privata.

La Commissione non ha quindi mai stipulato direttamente contratti di acquisto né si è mai avvalsa di mandatari che agissero per suo conto.

Essa ha invece sistematicamente rispettato il principio della «separazione delle funzioni», per cui la decisione politica compete alla Comunità mentre la gestione è riservata agli stati membri, che agiscono attraverso gli enti d'intervento.

Questa costruzione giuridica, per cui gli operatori economici e, più specialmente, gli aggiudicatari, hanno per interlocutori esclusivamente gli stati membri e, per essi, gli enti d'intervento, è imposta dalla regolamentazione del Consiglio e, più in particolare, all'epoca dei fatti di causa, dai regolamenti 17 ottobre 1969, n. 2052 (GU L 263, pag. 3), 3 agosto 1972, n. 1703 (GU L 180, pag. 1), 21 ottobre 1974, n. 2681 (GU L 288, pag. 1), relativi al finanziamento comunitario delle spese risultanti dalla fornitura di prodotti agricoli per l'aiuto alimentare.

Una tale costruzione giuridica si spiega con la stretta correlazione esistente fra le operazioni e le spese del Feaog, sezione garanzia, e quelle dell'aiuto alimentare, per cui sarebbe impensabile creare un sistema di gestione diretto da parte della Comunità, le cui operazioni interferirebbero sistematicamente nelle operazioni e nella contabilità degli enti di intervento agricoli.

5. Al quesito inteso a stabilire se la gestione della politicia di aiuto alimentare sia o meno differenziata a seconda dei prodotti interessati, la Commissione ha risposto che lo stesso sistema di gestione indiretta, attraverso l'intervento degli stati membri, è stato sistematicamente adottato fin dall'inizio per gli aiuti in prodotti lattiero-caseari, che trovano la loro giustificazione giuridica nei regolamenti di base del settore (regolamenti del Consiglio 26. 5. 1975, n. 1347 (GU L 138, pag. 1) e 16. 6. 1975, n. 1541 (GU L 157, pag. 4)).

Invece per le operazioni di aiuto alimentare comportanti la mobilitazione di altri prodotti, assai meno frequenti nella pratica comunitaria, la normativa di base del Consiglio e quella di attuazione della Commissione erano meno elaborate, ma rispettavano in linea di massima il principio dell'attribuzione della gestione agli stati membri e agli enti d'intervento. Solo per quanto riguarda lo zucchero, la Commissione, quando gli acquisti dovevano essere effettuati sul mercato mondiale, si considerava autorizzata ad operare direttamente perché gli stati membri, e per essi gli enti d'intervento, non erano tecnicamente in grado di assicurare la gestione dell'aiuto.

*c) Sulle modalità di stipulazione e di esecuzione del contratto oggetto della causa principale*

6. La Commissione ha prodotto copia dei documenti che le erano stati richiesti.

7. La Commissione concorda con la descrizione dei fatti contenuta nella lettera del 12 maggio 1977 indirizzata dall'Ente nazionale risi alla società Eurico, per la parte che concerne la corrispondenza intercorsa fra l'Ente risi e la Commissione.

8. Al quesito relativo all'ammontare finanziario dell'operazione, la Commissione ha risposto come segue:

Lo schema di finanziamento dell'operazione alimentare oggetto della causa principale è stato quello previsto dalla regolamentazione in vigore all'epoca dei fatti e tuttora valido a parte talune modifiche secondarie. Analogamente a quanto contemplato dal regime istituito per le spese del Feaog, sezione garanzia, la Repubblica italiana ha trasmesso alla Commissione, entro il 20 di ogni mese, una domanda di anticipo concernente i fabbisogni finanziari dei servizi e degli organismi incaricati del pagamento delle operazioni. La Commissione ha versato gli anticipi mensili alla Repubblica italiana.

Quest'ultima ha comunicato quindi alla Commissione le spese effettuate perché facessero oggetto d'impegno di spesa e di imputazione sulle linee di bilancio corrispondenti ed ha riportato tali spese nei conti annuali destinati alla liquidazione da parte della Commissione.

In base alla regolamentazione in vigore, destinataria dei finanziamenti comunitari non poteva essere che la Repubblica italiana e la Commissione si è attenuta a tale regolamentazione.

2) Il governo della Repubblica italiana e la Eurico hanno prodotto i documenti richiesti dalla Corte.

V — La fase orale del procedimento

All'udienza del 15 maggio 1984 la Eurico srl, con l'avv. G. Rao Torres, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. G. L. Campogrande e F. Capelli, in qualità di agenti, hanno svolto osservazioni orali.

La Eurico ha prodotto in udienza un certo numero di documenti fra i quali figurano tre telex inviati dall'ENR alla Commissione delle Comunità europee, nonché le conclusioni depositate dinanzi alla Corte d'appello di Milano, il 5 maggio 1984, nell'appello interposto dalla Eurico avverso la sentenza 19 giugno 1980 del tribunale di Milano.

La Commissione ha tenuto a precisare, dal canto suo, che la fattispecie è disciplinata, più in particolare per quanto concerne i criteri di mobilitazione, dai regolamenti del Consiglio nn. 2750/75 e 696/76, e, per quanto concerne i finanziamenti, dal regolamento n. 1732/72 a cui è stato sostituito, nel febbraio 1977, il regolamento della Commissione n. 249/77 che si applica di conseguenza alle operazioni relative ai finanziamenti, di cui si tratta nella presente controversia, posteriori al febbraio 1977.

L'esame dell'insieme di questi regolamenti conferma che essi contemplano uno schema ed un sistema di gestione assolutamente identici, in materia di politica di aiuto alimentare, a quelli stabiliti per gli interventi sui mercati agricoli. Sono gli stati membri, e di conseguenza gli enti di intervento, ad essere competenti ad agire e ad assumere obblighi nei confronti degli operatori economici.

Così, ammettere un rapporto contrattuale diretto fra la Eurico e la Commissione significherebbe falsare questa struttura istituzionale e finanziaria.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 4 luglio 1984.

## In diritto

1 Con ordinanza 24 marzo 1983, pervenuta alla Corte il 14 giugno 1983, il tribunale di Milano ha proposto, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione delle norme di diritto comunitario in materia di politica di aiuto alimentare.

2 Tale questione è stata sollevata in una controversia che ha opposto, in un primo momento, la società Eurico all'Ente nazionale risi, poi la società Eurico alla Commissione delle Comunità europee, dinanzi al tribunale di Milano e nell'ambito della quale l'attrice nella causa principale intendeva ottenere il versamento del saldo del prezzo di un contratto pubblico da essa stipulato con l'Ente nazionale risi.

3 Con decisione 10 settembre 1976, n. 76/748 (GU L 259, pag. 22), di cui era destinataria la Repubblica italiana, la Commissione decideva che l'Ente nazionale risi, ente d'intervento italiano, incaricato in particolare dell'esecuzione e del controllo delle operazioni effettuate a titolo di aiuto alimentare (in prosieguo: ENR), avrebbe proceduto, tramite conclusione di un contratto a trattativa privata, all'acquisto, sul mercato della Comunità, di 3750 tonnellate di riso, vertendo tale contratto sull'acquisto e sulla fornitura del prodotto alla Repubblica del Niger.

4 La Eurico, dopo essere stata scelta quale controparte contrattuale dall'ENR, eseguiva il contratto ma la fornitura era oggetto di contestazioni da parte delle autorità del paese di destinazione con riferimento alla qualità del prodotto consegnato. Per questo motivo, conformandosi a dei telex ricevuti dalla Commissione, l'ENR, dopo avere in un primo momento sospeso il pagamento della fattura emessa dalla Eurico nei suoi confronti, si limitava al pagamento di un acconto di LIT 1 500 000 000 mentre l'importo totale della fattura ammontava a LIT 1 770 000 000. La causa principale verte precisamente sul recupero, da parte della Eurico, di questa differenza di LIT 270 000 000.

5 A tal fine, nel dicembre 1977, la Eurico citava in giudizio l'ENR dinanzi al tribunale di Milano che respingeva la domanda dell'attrice con sentenza 19 giugno 1980, per difetto di «legittimazione passiva» dell'ENR, in quanto quest'ultimo aveva agito in qualità di mandatario con rappresentanza della Commissione e l'azione della Eurico avrebbe dovuto essere esperita direttamente contro la Commissione delle Comunità europee.

6 Così la Eurico conveniva in giudizio la Commissione dinanzi allo stesso tribunale onde sentirla condannare al pagamento della somma di LIT 283 000 000 oltre alla rivalutazione monetaria e agli interessi. La Commissione sollevava preliminarmente il proprio difetto di «legittimazione passiva» contestando nello stesso tempo sia la fondatezza della tesi accolta dal tribunale nella sua prima sentenza summenzionata sia la fondatezza della domanda.

7 Il tribunale di Milano, ritenendosi competente a conoscere della controversia in base al combinato disposto degli artt. 215, 1° comma, e 183 del trattato CEE, ha ritenuto di dover stabilire se l'ENR fosse o meno intervenuto nell'operazione di aiuto alimentare di cui è causa, quale mandatario con rappresentanza della Commissione. Infatti, a suo parere, «soltanto in caso di risposta affermativa ... la Commissione e quindi, a norma dell'art. 211 del trat-

tato, la CEE "è tenuta" ad adempiere le obbligazioni contrattuali in qualità di parte del contratto». Al fine di eliminare i dubbi insorti in ordine alla soluzione da dare al problema, esso ha sospeso il giudizio sollevando la seguente questione pregiudiziale:

«Se la decisione della Commissione CEE del 10 settembre 1976, in GU CEE del 23 settembre 1976, e gli atti normativi nella stessa richiamati e/o presupposti, hanno comportato il conferimento all'Ente nazionale risi, organismo italiano di intervento, di un mandato con rappresentanza della CEE per la stipulazione del contratto a trattativa privata d'acquisto di 3 750 tonnellate di riso semigreggio a grani lunghi destinato alla Repubblica del Niger».

8 Dai fatti di causa quali in precedenza esposti e dalla motivazione stessa dell'ordinanza di rinvio risulta che la questione così proposta dal giudice nazionale tende in realtà a stabilire chi — la Commissione o l'ente nazionale d'intervento — in forza delle norme comunitarie relative agli aiuti alimentari in vigore alla data della decisione della Commissione 10 settembre 1976, dovesse essere eventualmente ritenuto responsabile nei confronti di un'impresa scelta come controparte contrattuale dall'ente nazionale d'intervento e da quest'ultimo incaricata della realizzazione materiale di un'operazione di aiuto alimentare decisa dalla Commissione.

## Sulla competenza della Corte a trattare la questione pregiudiziale

9 Secondo l'attrice nella causa principale, una questione pregiudiziale del genere non può rientrare nella competenza della Corte di giustizia in quanto la soluzione della questione stessa comporterebbe, da parte della Corte, un esame volto a stabilire se l'ENR debba considerarsi mandatario della Commissione alla luce del codice civile italiano e una valutazione dei fatti per cui è competente solo il giudice di merito italiano.

10 Dall'esame dell'oggetto stesso della questione pregiudiziale, quale in precedenza precisato, risulta che, contrariamente a quanto sostiene l'attrice nella causa principale, detta questione pregiudiziale non è tale da condurre la Corte ad operare una valutazione né sulla qualificazione dei rapporti giuridici fra l'ENR e la Commissione alla luce del codice civile italiano né su fatti

su cui spetterebbe solo al giudice di merito italiano pronunciarsi. Dato che l'aiuto alimentare costituisce un intervento della Comunità, solo un esame del diritto comunitario è in grado di risolvere una questione del genere.

## Sulla soluzione da dare alla questione pregiudiziale

11 L'attrice nella causa principale ritiene che stipulando un contratto del genere, l'Ente nazionale risi abbia agito, in qualità di mandatario, per conto della Commissione. A sostegno di tale tesi essa adduce i seguenti argomenti:

— In diritto, l'esistenza di un tale mandato si desumerebbe, in primo luogo dalla stessa formulazione della decisione della Commissione 10 settembre 1976 il cui art. 1 imporrebbe direttamente un obbligo all'ENR e, in secondo luogo, dall'esame della normativa comunitaria da cui risulterebbe che le azioni comunitarie di aiuto alimentare costituiscono l'esecuzione di obblighi esclusivamente a carico della Comunità economica europea e che la cooperazione degli enti nazionali di intervento nella materia è direttamente realizzata a vantaggio della CEE. Per questo motivo, i principi relativi alla ripartizione delle competenze e delle responsabilità fra la Comunità e gli stati membri o i loro enti di intervento, e sviluppati in materia di attuazione della politica agricola comune, non potrebbero essere trasposti nel settore degli aiuti alimentari.

— In fatto, l'esistenza di tale mandato sarebbe confermata dal comportamento della Commissione durante l'esecuzione del contratto in quanto essa avrebbe esercitato un'«ingerenza totale» in tutte le fasi di questo con la conseguente assunzione diretta di tutti gli effetti del contratto stipulato per suo conto dall'ENR.

12 È esatto affermare che l'aiuto alimentare costituisce un'azione comunitaria, finanziata da fondi comunitari e che, sotto questo profilo, gli interventi degli stati membri e dei loro enti, diretti a garantire l'esecuzione di un'operazione di aiuto alimentare, contribuiscono alla realizzazione di obiettivi comunitari. Tale constatazione del tutto generale è però insufficiente a fornire una solu-

zione utile della questione sollevata: va ancora esaminato in che modo le norme comunitarie in materia garantiscono l'organizzazione ed il finanziamento dell'aiuto alimentare al fine di determinare la funzione e la competenza proprie degli enti nazionali d'intervento in materia.

13 Va innanzitutto rilevato, come sottolinea la Commissione, che all'epoca dei fatti che formano oggetto della causa principale, le norme che disciplinavano la concessione dell'aiuto alimentare ricalcavano strettamente quelle della politica agricola comune.

14 Infatti, per quanto riguarda lo sfondo generale in cui si inseriscono le operazioni di aiuto alimentare, sono i regolamenti del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2727, «relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali» (GU L 281, pag. 1), e 21 giugno 1976, n. 1418, «relativo all'organizzazione comune del mercato del riso» (GU L 166, pag. 1) che stabiliscono, rispettivamente agli artt. 28 e 25, le modalità di esecuzione degli obblighi derivanti dalle convenzioni relative agli aiuti alimentari e le modalità con cui saranno determinati i criteri di mobilitazione dei prodotti destinati all'aiuto alimentare.

15 Per quanto riguarda più precisamente le modalità di esecuzione delle azioni di aiuto alimentare in materia di cereali, il regolamento del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2750, «che stabilisce i criteri di mobilitazione dei cereali destinati agli aiuti alimentari» (GU L 281, pag. 89), stabilisce una stretta connessione fra la politica agricola comune e gli aiuti alimentari, in particolare affidando agli enti d'intervento istituiti nell'ambito della politica agricola comune il compito di procedere alla mobilitazione dei prodotti destinati agli aiuti alimentari e ponendo il principio di un coordinamento fra la gestione dei mercati dei cereali e le azioni di raccolta di cereali destinati all'aiuto alimentare.

16 È essenziale sottolineare, in secondo luogo, e come viene ancora fatto rilevare dalla Commissione, che all'epoca dei fatti che formano oggetto della causa principale, la normativa da applicare in materia di finanziamento della politica degli aiuti alimentari, in particolare il regolamento del Consiglio 21 ottobre 1974, n. 2681, relativo al finanziamento comunitario delle spese

determinate da forniture di prodotti agricoli a titolo di aiuto alimentare (GU L 288, pag. 1), contemplava un sistema ed un regime di gestione praticamente identici a quelli elaborati per gli interventi sui mercati agricoli.

17 Da quest'analisi della normativa comunitaria risulta che i regolamenti in vigore all'epoca dei fatti che formano oggetto della controversia nella causa principale operavano, in materia di aiuti alimentari, una ripartizione delle competenze fra la Comunità e gli stati membri identica a quella contemplata in materia di attuazione della politica agricola comune.

18 Orbene, per quanto riguarda la politica agricola comune, la Corte ha già avuto occasione di pronunciarsi sulla portata delle norme da applicare per quanto concerne la competenza e la responsabilità extracontrattuale degli stati membri e dei loro enti di intervento nei confronti dei terzi. Secondo una giurisprudenza costante (sentenza 22. 1. 1976, causa 60/75, Carmine Russo, Racc. pag. 45; sentenza 13. 2. 1979, causa 101/78, Granaria BV, Racc. pag. 623; sentenza 10. 6. 1982, causa 217/81, Compagnie Interagra SA/Commissione, Racc. pag. 2233), il risarcimento dei danni provocati ai privati dagli organi e dagli agenti degli stati membri, sia a seguito di violazione del diritto comunitario, sia mediante atti od omissioni in contrasto col diritto nazionale in occasione dell'applicazione del diritto comunitario, è esclusivamente a carico dello stato membro o dell'ente nazionale che agisce per suo conto, e va valutato in funzione del diritto nazionale dello stato membro interessato e dai giudici nazionali, senza pregiudizio della possibilità da parte di questi ultimi di sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte a norma dell'art. 177 del trattato CEE.

19 Vanno applicati gli stessi principi in materia di responsabilità contrattuale, quando gli enti di intervento degli stati membri procedono alla stipulazione di contratti al fine di provvedere all'attuazione del diritto comunitario in materia di aiuti alimentari. Di conseguenza, in forza della normativa in vigore all'epoca dei fatti della causa principale, solo la responsabilità dell'ente di intervento dello stato membro interessato, incaricato dell'esecuzione della decisione della Commissione, può venire in essere nei confronti degli operatori economici privati coi quali esso si impegna anche se l'onere finanziario dell'operazione di aiuto alimentare deve in definitiva essere sopportato dalla Comunità.

20 In questo contesto, la circostanza che la Commissione abbia dimostrato di avere svolto un ruolo molto attivo durante l'esecuzione del contratto di cui è causa non incide sulla ripartizione delle competenze e delle responsabilità fra la Comunità e l'ente di intervento italiano. In effetti, le lettere e i telex indirizzati dalla Commissione alla Repubblica italiana o al suo ente di intervento, anche ammettendo che eccedessero i limiti del compito di controllo impartito alla Commissione dall'art. 4 del precitato regolamento del Consiglio n. 2681/74 e per quanto ambigua potesse essere la loro formulazione, non vincolavano le autorità nazionali ed avevano la sola efficacia giuridica di esprimere l'opinione della Commissione. Come la Corte ha più volte dichiarato (sentenza 27. 3. 1980, causa 133/79, Sucrimex/Commissione, Racc. pag. 1299; sentenza 10. 6. 1982, causa 217/81, Interagra/Commissione, precitata), l'espressione di tali opinioni si colloca nell'ambito della cooperazione interna fra la Commissione e gli organi nazionali incaricati di applicare la normativa comunitaria in questo settore, cooperazione che non può dar luogo a responsabilità della Comunità nei confronti dei singoli.

21 D'altro canto, va rilevato che la decisione della Commissione 10 settembre 1976 aveva appunto come destinataria la Repubblica italiana, come prescritto dalla normativa, in precedenza citata, relativa all'attuazione degli aiuti alimentari. La circostanza che l'ente di intervento italiano vi fosse nominativamente indicato si spiega con esigenze tecniche attinenti, in particolare, all'urgenza che rivestiva, nella fattispecie, la realizzazione dell'operazione di aiuto alimentare e non può neppure avere riflessi di sorta sulla ripartizione delle competenze e delle responsabilità fra la Comunità e l'ente nazionale di intervento.

22 La questione sollevata dal giudice nazionale va pertanto risolta nel senso che le norme di diritto comunitario in materia di aiuti alimentari, in vigore alla data della decisione della Commissione 10 settembre 1976, implicano che solo l'ente nazionale di intervento dello stato membro interessato, che era tenuto all'esecuzione ed al controllo dell'operazione di aiuto alimentare decisa dalla Commissione, può essere eventualmente dichiarato responsabile, nei confronti dell'impresa da esso incaricata, quale controparte contrattuale, della realizzazione materiale di tale operazione, dei danni da questa subiti in occasione dell'attuazione di detta operazione di aiuto alimentare.

Sulle spese

23 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 (quinta sezione),

pronunziandosi sulla questione sottopostale dal tribunale di Milano con ordinanza 24 marzo 1983, dichiara:

**Le norme di diritto comunitario in materia di aiuti alimentari, in vigore alla data della decisione della Commissione 10 settembre 1976, implicano che solo l'ente nazionale di intervento dello stato membro interessato, che era tenuto all'esecuzione ed al controllo dell'operazione di aiuto alimentare decisa dalla Commissione, può essere eventualmente dichiarato responsabile, nei confronti dell'impresa da esso incaricata, quale controparte contrattuale, della realizzazione materiale di tale operazione, dei danni da questa subiti in occasione dell'attuazione di detta operazione di aiuto alimentare.**

Due Kakouris

Everling Galmot Joliet

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 18 ottobre 1984.

Per il cancelliere

D. Louterman

amministratore

Il presidente della quinta sezione

O. Due