Nella causa 47-75,

REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA, rappresentata dai sigg. Martin Seidel e Klaus Winkel, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso la cancelleria dell'ambasciata della Repubblica federale di Germania, 20-22, avenue de l'Arsenal,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Peter Gilsdorf, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il suo consigliere giuridico sig. Mario Cervino, bâtiment CFL, place de la Gare,

convenuta,

causa avente ad oggetto l'annullamento di una decisione della Commissione relativa alle spese di trasporto connesse ai trasferimenti di cereali da un magazzino all'altro,

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; H. Kutscher e A. O'Keeffe, presidenti di sezione; A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen e A. J. Mackenzie Stuart, giudici;

avvocato generale: A. Trabucchi;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti che hanno dato origine alla controversia e gli argomenti svolti dalle parti nella fase scritta del procedimento si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

La sezione «garanzia» del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) ha come scopo il finanziamento degli interventi destinati, nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, a regolare tali mercati (artt. 1 e 3 del regolamento del Consiglio n. 729/70, GU n. L 94, pag. 13).

Per il settore dei cereali, le modalità generali d'attuazione sono state fissate dal Consiglio col regolamento CEE n. 787/69 (GU n. L 105, pag. 6).

Considerando che le perdite eventualmente causate dagli interventi vanno imputate al FEAOG, questo regolamento mira, secondo i termini del quarto punto del preambolo, a «stabilire un metodo forfettario per l'assunzione di tali perdite tenendo conto ... del fatto che un certo numero di spese non è armonizzato».

L'art. 4, n. 1, contiene un elenco delle spese imputabili al FEAOG. Le lettere e) e g) di questo articolo — in prosieguo, «lettera e)» e «lettera g)» — hanno il seguente tenore:

«Il conto» — del FEAOG — «è addebitato:

(e) dell'ammontare totale delle spese determinate dall'ammasso calcolate in base ad un ammontare forfettario per unità peso/durata determinato in conformità all'art. 5, paragrafo 2;

(g) dell'ammontare totale delle spese determinate da un trasporto divenuto necessario dopo l'assunzione da parte dell'organismo d'intervento ed effettuato nelle condizioni, relative segnatamente alla necessità del trasporto, che saranno determinate secondo la procedura prevista dall'art. 26 del regolamento n. 120/67/CEE o dall'art. 26 del regolamento n. 359/67/CEE [cioè col procedimento detto «del comitato di gestione»]; tale ammontare comprende le spese, calcolate in conformità della lettera c), d'entrata e d'uscita dal magazzino causate da detto trasporto.»

Al momento dell'adozione di tale regolamento, la Commissione dichiarava ch'essa intendeva emanare, per le spese di cui alla lettera g), disposizioni generali che stabilissero *a priori* i casi in cui avrebbe potuto essere effettuato il trasporto, il che non avrebbe escluso la possibilità che questo venisse autorizzato nei casi non contemplati dalle disposizioni generali stesse.

Fino a questo momento, tuttavia, non è stata emanata alcuna disposizione generale per la determinazione dei casi compresi nella lettera g).

Nella Repubblica federale di Germania, i cereali acquistati dall'ente nazionale d'intervento vengono depositati non già in magazzini statali, bensì presso privati, in forza di contratti di diritto privato, i quali prevedono la facoltà di recesso con preavviso di 6 mesi.

A parte i trasferimenti normalmente effettuati per liberare il magazzino al momento dello stoccaggio del nuovo raccolto, vi sono poi quelli che si rendono necessari in seguito alla risoluzione del contratto, generalmente per il recesso del proprietario del magazzino, che desidera sfruttare in modo redditizio la capacità dei suoi locali.

Nella Repubblica federale di Germania, durante il secondo semestre del 1970, 4 030 tonnellate di cereali che si trovavano in certi magazzini venivano trasferite altrove in seguito a risoluzione di contratti d'affitto. Avendo detto Stato chiesto che le relative spese di trasporto venissero assunte a carico della Comunità, la Commissione, dopo aver sentito il comitato di gestione, e considerando che il trasporto delle suddette 4 030 tonnellate di cereali, effettuato nel Land Renania Settentrionale-Westfalia, era dovuto a risoluzione di contratti, riconosceva che il trasporto stesso era «necessario» ai sensi del regolamento CEE n. 787/69 (decisione 14 maggio 1971, allegato 2 al ricorso).

Nel periodo 1971-1974 si rendeva necessario, a causa della risoluzione di contratti di locazione dei magazzini, il trasferimento di 49 685 tonnellate di cereali.

Dopo ciascun trasferimento, il governo della Repubblica federale di Germania presentava alla Commissione una domanda per ottenere il rimborso delle relative spese.

Durante la riunione tenuta dal comitato di gestione dei cereali il 22 aprile 1971, e nella quale veniva discusso il progetto per la decisione della Commissione 14 maggio 1971, il rappresentante della Commissione dichiarava a quello della Repubblica federale di Germania di essere sostanzialmente d'accordo sul fatto che le spese sostenute dall'ente d'intervento tedesco in relazione ai cambiamenti di magazzino venissero sommate e comunicate trimestralmente alla Commissione. Qualora, nel corso di un determinato trimestre, avessero luogo solo pochi trasferimenti, si sarebbe dovuto rinunziare alla comunicazione trimestrale, sostituendola con una semestrale.

In seguito alle insistenze del governo della Repubblica federale, il 5 settembre 1972 la Commissione sottoponeva al comitato di gestione dei cereali — organo di cui, secondo la procedura vigente, è necessaria la consultazione — un progetto di decisione che prevedeva l'accoglimento delle due domande fino a quel momento presentate dal governo tedesco. Questo progetto non veniva tuttavia approvato.

Riferendosi a tutte le domande già presentate, con telex 10 luglio 1974 il suddetto governo chiedeva nuovamente alla Commissione di adottare una decisione. Il 16 luglio 1974, la Commissione presentava allora al comitato di gestione dei cereali un nuovo progetto di decisione, il quale prevedeva anch'esso che venisse dato seguito favorevole alle domande di cui sopra. La questione veniva però stralciata dall'ordine del giorno della riunione in data 1° agosto 1974, affinché fra gli uffici della Commissione e l'amministrazione tedesca potesse aver luogo una previa discussione bilaterale. Nel corso di quest'ultima, gli uffici della Commissione comunicavano ai funzionari del governo federale che le domande di finanziamento sarebbero state respinte, in quanto avrebbero dovuto esser state presentate di volta in volta, prima del trasferimento dei cereali da un magazzino all'altro.

Il 23 settembre 1974, il governo della Repubblica federale di Germania chiedeva di essere autorizzato ad effettuare il trasferimento di altre 2 175 tonnellate di cereali.

Le domande tedesche venivano nuovamente poste all'ordine del giorno del comitato di gestione dei cereali. Nelle sedute del 21 novembre e del 5 dicembre 1974, la Commissione esponeva il suo punto di vista, secondo cui le domande di addebitamento al FEAOG ai sensi della lettera g) andavano presentate prima che venisse effettuato il trasloco delle merci in magazzino. Essa sosteneva inoltre che le spese di trasferimento derivanti dalla risoluzione di contratti di locazione dovevano essere imputate all'importo forfettario versato agli Stati membri ai sensi della lettera e). Questa tesi suscitava la ferma opposizione del rappresentante del governo federale tedesco.

Con lettera 20 marzo 1975, il sig. Borschette, membro della Commissione, comunicava quanto segue al ministro federale degli affari esteri:

«... la Commissione ha adottato la seguente decisione:

1. Le spese sostenute per il trasferimento di cereali da un magazzino all'altro in seguito alla risoluzione dei contratti d'affitto dei magazzini non possono essere addebitate al FEAOG. Trattandosi di un atto d'ordinaria amministrazione, da parte degli enti d'intervento, le relative spese sono coperte dall'importo forfettario di cui all'art. 4, n. 1,

lettera e). Di conseguenza non si applica l'art. 4, n. 1, lettera g).

2. Le domande presentate dal suo governo dopo il trasporto, per ottenere da parte del FEAOG il rimborso delle spese necessarie a tale scopo, sostenute dall'ente d'intervento, sono inoltre infondate.»

Con atto depositato in cancelleria il 27 maggio 1975, la Repubblica federale di Germania ha adito questa Corte, in forza dell'art. 173 del trattato CEE, per ottenere l'annullamento della suddetta decisione della Commissione.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di non procedere ad istruttoria.

II — Le conclusioni delle parti

La *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

— Annullare la decisione della Commissione delle Comunità europee 20 marzo 1975 (n. 75/023200), relativa al finanziamento dei trasferimenti da un magazzino all'altro di cereali acquistati da enti d'intervento a norma del regolamento CEE n. 787/69, nella parte in cui si rifiuta la presa in carico delle spese relative a detti trasferimenti, causati dallo scadere dei contratti d'affitto dei magazzini.
— Porre le spese a carico della Commissione.

La *convenuta* conclude che la Corte voglia:

— Respingere il ricorso.
— Porre le spese a carico della ricorrente.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

A — Violazione dell'art. 4, n. 1, lettera g)

Distinzione fra le spese contemplate alla lettera e) e quelle contemplate alla lettera g)

Secondo la *Repubblica federale di Germania,* dal summenzionato regolamento n. 729/70 risulta che la Comunità assume interamente a proprio carico le spese connesse alla cessione delle merci agli enti d'intervento.

Essa sostiene che l'importo forfettario versato agli Stati membri a norma della lettera e) copre esclusivamente le spese derivanti dal normale magazzinaggio, il quale consiste, ai sensi della disposizione di cui trattasi, nella conservazione della merce in un determinato magazzino, senza ulteriori trasferimenti.

Il governo federale produce, in proposito, un documento elaborato dagli uffici della Commissione ai fini del calcolo degli importi forfettari, documento da cui risulta che fattori quali le spese di affitto dei locali, di controllo della merce, di finanziamento e d'assicurazione si riferiscono unicamente alla merce immobilizzata nei magazzini. La documentazione in parola contiene un elenco tassativo dei fattori da prendere in considerazione per determinare gli importi forfettari. Ora, in quest'elenco non figura alcuna voce relativa ai mutamenti di magazzino, né in particolare a mutamenti dovuti al «recesso dal contratto da parte del proprietario del magazzino».

Dal testo della lettera g) si desume che tutti i mutamenti di magazzino e, quindi, tutte le relative spese, conseguenti alla risoluzione del contratto d'affitto per recesso del proprietario del magazzino ricadono sotto questa disposizione.

La Repubblica federale di Germania richiama i fatti che hanno preceduto l'adozione della decisione di cui è causa, nonché la dichiarazione resa dalla Commissione al momento dell'adozione del regolamento n. 787/69: manifestando l'intenzione di definire *a priori* i casi in cui il trasporto sarebbe stato considerato necessario, la Commissione avrebbe pensato soprattutto ai trasporti normali, effettuati nell'ambito della gestione corrente dei magazzini. In mancanza di disposizioni

generali, che non sono state adottate dalla Commissione, non si può interpretare la lettera g) in modo tale da privare, in numerosi casi, gli Stati membri della possibilità di fruire del rimborso delle spese di trasporto.

Il testo della lettera g) e, ancora meglio, la dichiarazione della Commissione in merito a tale norma provano infatti che, originariamente, si prevedeva di ammettere in generale la necessità del trasporto per un'intera serie di casi tipici. Quelli di cui si tratta nella fattispecie avrebbero costituito oggetto di una soluzione di carattere generale, e al comitato di gestione avrebbe potuto esser risparmiato, al riguardo, molto lavoro di «routine».

Nel 1971, la Commissione era già sufficientemente al corrente della prassi seguita, nella Repubblica federale di Germania, in materia d'intervento nel settore dei cereali. Negli anni 1968 e 1969, i lavori preparatori per l'adozione del regolamento n. 787/69/CEE avevano dato luogo ad un esame approfondito delle circostanze di fatto e degli aspetti giuridici del sistema d'intervento applicato dai vari Stati membri per i cereali.

La *Commissione* oppone che il regolamento n. 729/70 non stabilisce in generale il fatto che la Comunità si accolli integralmente le spese sostenute per la cessione delle merci agli enti d'intervento. È invece previsto solo il finanziamento degli interventi che abbiano luogo in conformità alle norme comunitarie.

I trasporti effettuati dalla Repubblica federale in seguito alla risoluzione dei contratti di locazione dei magazzini sembrerebbero, a prima vista, rispondere alle condizioni poste dalla lettera g). La nozione di «necessità» del trasporto non va tuttavia considerata dal punto di vista dell'obbligo contrattuale dell'ente d'intervento, bensì unicamente alla luce delle finalità perseguite dalla suddetta norma.

L'interpretazione teleologica della lettera g) porta a concludere che questa riguarda soltanto i trasporti che costituiscono una conseguenza di provvedimenti adottati per la gestione comune del mercato o giustificati da mutamenti obiettivi dell'andamento del mercato. La suddetta norma aveva lo scopo di garantire che movimenti eccezionali di merci potessero aver luogo, anche durante il periodo di giacenza nei magazzini in regime d'intervento, qualora ciò fosse richiesto da circostanze eccezionali.

La Commissione sottolinea che, nei casi contemplati dalla lettera g), in primo luogo non si tratta del versamento di un importo forfettario, bensì di un rimborso integrale da parte della Comunità e, in secondo luogo, è previsto il procedimento del comitato di gestione. Da ciò si desume, a suo avviso, che la norma può riferirsi unicamente a trasporti eccezionali, connessi all'applicazione degli strumenti comunitari per la gestione del mercato. Qualora si accogliesse la tesi della Repubblica federale di Germania, la decisione del comitato di gestione sarebbe ridotta ad una pura formalità.

Per contro, l'importo forfettario di cui alla lettera e) è destinato a coprire le spese di trasporto connesse al normale magazzinaggio.

Allorché decide di prendere in affitto magazzini appartenenti a privati, lo Stato dovrebbe tener conto anche del trasporto che si renda necessario in quanto il contratto di locazione a tempo determinato venga a scadere, o in quanto il proprietario del magazzino si valga della facoltà di recesso.

La decisione 14 maggio 1971, che rappresenta un caso isolato, è stata a suo tempo adottata in quanto la Commissione ha ritenuto che la risoluzione del contratto d'affitto dei magazzini in questione corrispondesse a circostanze del tutto eccezionali, estranee alla gestione corrente dei magazzini da parte dell'ente d'intervento.

Solo in un secondo tempo si constatava che, in realtà, i trasferimenti in questione

erano abituali e inerenti al sistema tedesco di ammasso delle merci in regime d'intervento. La decisione 14 maggio 1971, precedente unico nel suo genere, ed inoltre intervenuta in un momento in cui non era stata ancora acquistata sufficiente esperienza, non può essere richiamata per provare una «prassi» della Commissione in senso ad essa conforme.

Finché il contratto d'affitto dei magazzini contenga la clausola relativa alla facoltà di recesso, i trasferimenti di cereali da un magazzino all'altro risulteranno inevitabili nell'ambito del sistema di ammasso applicato dalla ricorrente.

Il fatto che, nei documenti di lavoro della Commissione, al capitolo «spese di ammasso» non figuri alcuna voce relativa alle «spese di trasferimento da un magazzino all'altro» non significa che queste spese non siano coperte dall'importo forfettario. Nello specificare la composizione di tale importo, per forza di cose può essere fornita solo una succinta indicazione dei principali elementi da prendere in considerazione ai fini del calcolo dello stesso. L'importo forfettario contemplato, per le spese di ammasso, dalla lettera e) va perciò considerato come una specie di voce complementare, riferentesi a tutte le spese di magazzinaggio non comprese altrove.

Momento della presentazione della domanda

La *Repubblica federale* sostiene che né dal testo, né dalla genesi della norma costituita dalla lettera g) risulta che la domanda di finanziamento delle spese di trasporto debba essere presentata prima del trasferimento dei cereali da un magazzino all'altro. Il fatto che, secondo detta norma, il trasporto debba essere effettuato alle condizioni ivi indicate non influisce affatto su tale interpretazione. Le concrete modalità del trasporto possono essere controllate sia prima che dopo il trasferimento delle merci; qualora si tratti di altre condizioni, il principio della legittimità impone all'amministrazione di stabilirle in anticipo, mediante norme astratte. Spesso, la necessità di un mutamento di magazzino può addirittura essere più facilmente accertata dopo il trasferimento delle merci. La presentazione della domanda *a posteriori* non è quindi in alcun modo lesiva degli interessi comunitari.

La *convenuta* assume che la domanda va presentata prima del trasporto. La Commissione ed il comitato di gestione dispongono infatti di una vera possibilità di valutazione e di un effettivo potere di decisione soltanto qualora non siano posti di fronte al fatto compiuto, che esclude qualsiasi possibilità d'influire sulle modalità dell'operazione e lascia come unica alternativa il riconoscere o negare la sua necessità.

Non è escluso che i criteri per stabilire la necessità o meno del trasporto e le condizioni in cui esso è stato effettuato vengano fissati con norme di carattere generale, al fine di non dover adottare una decisione per ogni singolo caso concreto. Poiché, tuttavia , ciò non è ancora avvenuto, ci si deve attenere alle decisioni individuali.

In pratica, la decisione con cui viene autorizzato il trasporto stabilisce fra l'altro, oltre al termine per l'esecuzione dello stesso, il luogo di destinazione della merce; essa può anche precisare che l'operazione dev'essere data in appalto.

B — Legittimo affidamento

Secondo la *Repubblica federale di Germania,* la tutela della buona fede e il divieto di «venire contra factum proprium» costituiscono un principio tradizionalmente riconosciuto sia nel diritto civile e commerciale, sia nel diritto internazionale. È indubbio che tale principio si applica anche ai rapporti giuridici esistenti fra la Commissione e gli Stati membri.

Il comportamento della Commissione è in contrasto con la decisione da questa adottata il 14 maggio 1971. Il proce-

dimento secondo cui le domande dovevano essere raggruppate e presentate *a posteriori* — procedimento proposto dalla stessa Commissione — dovrebbe implicare almeno l'accertamento della necessità o meno dei trasferimenti di merci già effettuati, non già portare ad un rifiuto per i motivi indicati nella decisione impugnata. Per di più, con l'atteggiamento assunto nei confronti delle domande, e in particolare col presentare per due volte proposte di decisione in senso positivo al comitato di gestione, la Commissione ha rafforzato la convinzione del governo federale quanto al fatto che non era necessario presentare a priori le domande stesse.

La circostanza che la Repubblica federale di Germania fosse a conoscenza, fin dal marzo 1973, della tesi dell'ufficio legale della Commissione non può influire sulla legittima pretesa della ricorrente. La direzione generale agricoltura si era dapprima basata su una concezione diversa, come dimostra fra l'altro il fatto che, il 16 luglio 1974, essa aveva ancora presentato al comitato di gestione un progetto di decisione secondo cui le domande della Repubblica federale dovevano essere accolte.

Solo con la decisione impugnata la ricorrente è venuta pienamente a conoscenza della tesi sostenuta dalla Commissione.

La *Commissione* dubita che il principio della tutela della buona fede possa trovare applicazione, nei rapporti fra la Comunità e gli Stati membri, alla stessa stregua che fra la Comunità o gli Stati membri, da un lato, ed i singoli, dall'altro.

In genere, gli Stati membri partecipano, in una forma o nell'altra, all'attività delle istituzioni comunitarie. Grazie ai contatti permanenti con gli organi comunitari, essi sono perciò molto meglio informati di quanto possa esserlo il singolo in merito ai possibili sviluppi della situazione.

Al più tardi nel marzo 1973 la ricorrente doveva sapere che la Commissione non avrebbe più oltre mantenuto fermo il suo precedente atteggiamento. Di conseguenza, a partire al massimo da quella data, non si può più parlare di affidamento nel perdurare della prassi anteriormente considerata corretta. Se è vero che il progetto di decisione posto all'ordine del giorni per la riunione del comitato di gestione in data 1° agosto 1974 accoglieva la tesi della Repubblica federale, è pur vero che gli uffici della Commissione avevano allora espresso delle riserve in proposito, ragion per cui il progetto non era stato sostanzialmente esaminato.

Ammesso che vari uffici della Commissione hanno sostenuto punti di vista differenti in merito alle questioni di cui è causa, la ricorrente, che conosce il procedimento secondo cui la Commissione adotta le proprie decisioni, avrebbe dovuto sapere che il problema non era stato ancora definitivamente chiarito e ch'essa non poteva quindi fare affidamento, neppure in linea di massima, sul progetto di decisione elaborato da uno degli uffici, tanto più che era al corrente della concezione opposta sostenuta da un altro ufficio.

C — «Necessità» del trasporto

La *Repubblica federale di Germania* fa valere in subordine che, anche qualora l'interpretazione della Commissione sia esatta, i mutamenti di magazzino di cui è causa costituiscono una conseguenza di provvedimenti adottati per la gestione comune dei mercati.

Negli anni 1968 e 1969, il volume dei cereali ceduti all'ente d'intervento e da questo immagazzinati nella Repubblica federale di Germania raggiungeva bruscamente oltre 2,7 milioni di tonnellate. Questa tendenza veniva frenata da vari provvedimenti della Commissione a favore dell'esportazione e, in particolare, da forniture effettuate nell'ambito degli aiuti alimentari. Ciò permetteva di liberare, in gran parte, numerosi magazzini. Poiché, a quell'epoca, nulla faceva prevedere de-

positi a breve scadenza, i proprietari dei magazzini avevano chiesto la risoluzione dei contratti allo scopo di utilizzare i loro locali per merci più redditizie.

I dati forniti dalla ricorrente provano chiaramente che, negli anni caratterizzati dalla vendita di grandi quantitativi di cereali sottoposti all'intervento, il numero di risoluzioni dei contratti d'affitto dei magazzini è stato anch'esso elevato, e viceversa.

La *Commissione* mette in dubbio l'esistenza d'un nesso causale fra la vendita di grandi quantitativi di cereali da parte dell'ente d'intervento e la frequenza delle risoluzioni dei contratti d'affitto. A suo avviso, sarebbe tutt'al più possibile accertare in singoli casi che il trasporto conseguente alla risoluzione di un contratto di locazione dei magazzini va fatto risalire ad un provvedimento di gestione del mercato (nell'ipotesi, ad esempio, che, in seguito ad una gara per l'esportazione a titolo di aiuti alimentari, un determinato magazzino sia stato vuotato a tal punto da far ritenere opportuno, per ragioni di praticità, il trasferire in altro magazzino il modesto quantitativo residuo).

A questo proposito la Commissione precisa che, nel 1969, essa ha riconosciuto «necessario» il trasporto di più di 1 milione di tonnelate di cereali sottoposti all'intervento, effettuato allo scopo di liberare i magazzini per il nuovo raccolto.

IV — La fase orale del procedimento

Le parti hanno svolto le proprie difese orali all'udienza del 5 febbraio 1976.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 26 febbraio 1976.

In diritto

1 Con atto depositato il 27 maggio 1975, la Repubblica federale di Germania ha chiesto l'annullamento della decisione — notificatale con lettera 20 marzo 1975 — con la quale la Commissione ha respinto la sua domanda intesa a far dichiarare la necessità di determinati trasporti di cereali ai sensi dell'art. 4, n. 1, lettera g) del regolamento (CEE) n. 787/69 (GU n. L 105, pag. 4).

2 Dal 1971 al 1974, nel suddetto Stato 2,5 milioni di tonnellate di cereali sono stati annualmente depositati, in media, in magazzini privati, sulla base di contratti di diritto privato, in seguito ad acquisti di cereali effettuati dall'ente d'intervento tedesco per adempiere l'obbligo ad esso imposto dal regolamento di base per il settore dei cereali, n. 120/67/CEE.

Dei suddetti quantitativi, 12 500 tonnellate in media hanno dovuto essere annualmente trasferite da un magazzino all'altro, in ragione della risoluzione del contratto d'affitto, in seguito a recesso, con preavviso di sei mesi, del proprietario dei magazzini. Queste risoluzioni di contratto sono state di regola dovute a motivi di carattere economico, attinenti in particolare al desiderio di sfruttare nel modo più redditizio la capacità dei magazzini.

3 Dopo aver effettuato i trasferimenti, il Governo della Repubblica federale di Germania ha presentato domanda alla Commissione, al fine di ottenere che le relative spese di trasporto venissero assunte a carico della Comunità, ai sensi dell'art. 4, n. 1, lettera g) del regolamento n. 787/69.

Solo con lettera 20 marzo 1975 la Repubblica federale veniva finalmente informata della decisione della Commissione, nella quale si rifiutava di ammettere la «necessità» dei trasporti in questione, ai sensi della suddetta lettera g), in quanto

1. tali trasferimenti rientravano nella categoria degli atti di ordinaria amministrazione da parte degli enti d'intervento, di guisa che le relative spese dovevano considerarsi incluse nell'importo forfettario contemplato dall'art. 4, n. 1, lettera e);

2. la domanda intesa ad ottenere il riconoscimento della necessità dei trasporti avrebbe dovuto essere presentata prima dell'esecuzione degli stessi.

4 Dal 4° punto del preambolo del regolamento n. 787/69 risulta che «occorre stabilire un metodo forfettario per l'assunzione [delle] perdite [eventualmente causate dagli interventi], tenendo conto del margine di valutazione di cui dispongono gli Stati membri nell'ambito della regolamentazione comunitaria, nonché del fatto che un certo numero di spese non è armonizzato».

L'art. 2 del regolamento stabilisce, sub a), che le perdite nette subite dagli enti d'intervento sono imputabili al Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione garanzia.

L'art 3, n. 1, dispone, sub a), che per l'applicazione della suddetta norma, gli enti d'intervento stabiliscono, per ciascuna stagione, un conto che viene addebitato degli elementi indicati all'art. 4, n. 1.

Questi elementi sono sette, e cioè:

a) valore dei quantitativi di cereali giacenti in magazzino all'inizio della stagione;

b) spese sostenute per gli acquisti effettuati durante la stagione;

c) spese derivate, all'atto degli acquisti e delle vendite, dall'immagazzinamento e dall'uscita dal magazzino;

d) spese di assicurazione, qualora ne sia stata stabilita la necessità;

e) spese determinate dall'ammasso;

f) eventuali spese di denaturazione;

g) spese determinate da un trasporto divenuto necessario dopo la cessione dei cereali all'ente d'intervento.

5 Dal sistema sopra descritto si desume che, per ciascuna fase del procedimento d'intervento, dall'acquisto alla definitiva presa in consegna dei cereali, è previsto il versamento d'importi forfettari o reali, corrispondenti ai sette elementi testé indicati.

Servendosi di importi calcolati forfettariamente o del criterio della «necessità» delle spese, ovvero di entrambi questi strumenti, il regolamento intende garantire, che, fermo restando il margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri, il Fondo non debba sopportare le conseguenze finanziarie dell' eventuale cattiva gestione dell'intervento da parte di uno Stato membro.

6 La lettera g) ha il seguente tenore:

«... ammontare totale delle spese determinate da un trasporto divenuto necessario dopo l'assunzione da parte dell'organismo d'intervento ed effettuato nelle condizioni, relative segnatamente alla necessità del trasporto, che saranno determinate secondo la procedura ... [detta «del comitato di gestione»]; tale ammontare comprende le spese, calcolate in conformità della lettera c), d'entrata e d'uscita dal magazzino causate da detto trasporto.»

Per ottenere un finanziamento a questo titolo, è necessario in primo luogo che il trasporto si sia reso necessario e, in secondo luogo, ch'esso venga effettuato a condizioni che spetta alla Commissione di stabilire, sentito il parere del comitato di gestione.

7 Qualora il trasporto effettuato dopo la cessione dei cereali all'ente d'intervento non soddisfi le due suddette condizioni, le relative spese non sono imputabili al Fondo agricolo d'orientamento e di garanzia.

L'elemento e) corrispondente alle spese di ammasso di tutti i quantitativi di cereali immagazzinati dall'ente d'intervento, non è atto, né di per sé, né in funzione del metodo di calcolo illustrato dalla Commissione, a coprire le spese di trasporti per i quali non ricorrano i presupposti di cui alla lettera g).

Per poter fornire alla Commissione, ai sensi dell'art. 5, n. 2, del regolamento, dati utili ai fini del calcolo dell'importo forfettario in base al quale viene calcolato l'ammontare delle spese corrispondenti all'elemento e), ammesso che queste comprendano anche le spese causate da un trasporto non necessario ai sensi della lettera g), lo Stato membro interessato dovrebbe essere in grado di prevedere la quantità media di cereali da trasportare, il numero dei trasferimenti, il tragitto da percorrere ed il costo.

Statuendo, nella decisione impugnata, che le spese di trasporto di cui è causa erano coperte dal versamento dell'importo forfettario contemplato alla lettera e) e dichiarando, nel corso del procedimento, che la Repubblica federale di Germania doveva includere tali spese fra i dati da fornire alla Commissione ai sensi dell'art. 5, n. 2, la convenuta ha interpretato erroneamente questa norma.

8 Nonostante tale errore d'interpretazione, è opportuno prendere in esame l'argomento svolto dalla Commissione in corso di causa, secondo cui solo «i trasporti che costituiscono la conseguenza di provvedimenti adottati per la gestione comune del mercato o giustificati da mutamenti obiettivi dell'andamento del mercato» possono dar luogo a rimborso in forza di quanto stabilito alla lettera g).

9 Dal testo di questa disposizione, nonché dalla dichiarazione resa dalla Commissione al momento di adottare il regolamento si desume ch'era previsto che la stessa Commissione emanasse, previa consultazione del comitato di gestione, norme generali intese a determinare in anticipo i casi in cui il trasporto avrebbe potuto essere effettuato.

10 Se è vero che spetta alla Commissione, sentito il parere del comitato di gestione, adottare le norme generali che definiscano i casi contemplati dalla lettera g), in funzione dell'obiettivo ch'essa si è prefisso, è certo altresì che tali norme devono essere emanate in anticipo, in modo che gli Stati membri possano eventualmente procedere ad una riorganizzazione del sistema da essi applicato.

In mancanza di norme generali, la Commissione non può considerare non necessari determinati trasporti, per l'unica ragione ch'essi derivano dalla risoluzione di contratti d'affitto dei magazzini, qualora, tenuto conto delle particolari circostanze in cui ha luogo l'intervento e delle interferenze della situazione monetaria, il sistema di ammasso praticato nello Stato in cui è rico-

nosciuta la facoltà di recesso dai suddetti contratti appaia economicamente giustificato.

11 Alla Commissione spetta inoltre il compito di accertare, dopo aver consultato il comitato di gestione, se ricorra il secondo presupposto stabilito dalla lettera g), appurando in particolare se il modo di trasporto prescelto e il relativo itinerario implichino, per il Fondo, l'addebitamento soltanto di spese necessarie.

12 Dal testo della lettera g) non risulta che la domanda intesa ad ottenere il riconoscimento della necessità del trasporto debba essere presentata prima dell'esecuzione dello stesso.

13 Se la domanda viene presentata dopo, lo Stato membro interessato corre il rischio che la Commissione, sentito il comitato di gestione, decida che il trasporto dei cereali in questione non era necessario, ovvero avrebbe potuto essere effettuato più economicamente.

Benché nulla impedisse alla Commissione di decidere, previo parere del comitato di gestione, che di regola doveva essere richiesta un'autorizzazione preventiva, va ritenuto che, in mancanza di una decisione in tal senso, la Commissione non può respingere una domanda per l'unico motivo che questa è stata presentata dopo il trasporto, tanto più che, invitando la Repubblica federale di Germania a raggruppare le domande per periodi trimestrali o, eventualmente, semestrali, essa ha, quanto meno, suscitato l'impressione che una domanda di finanziamento presentata dopo il trasporto avrebbe potuto essere accolta.

Inoltre, avendo la Commissione adottato, il 14 maggio 1971, una decisione che riconosceva la necessità di un trasporto effettuato in seguito alla risoluzione di un contratto d'affitto, si deve ammettere la possibilità di controllare, dopo l'esecuzione del trasporto, i vari elementi del costo, al fine di stabilire se si tratti di spese necessarie.

14 La decisione impugnata va quindi annullata.

15 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. La convenuta è rimasta soccombente. Le spese del giudizio vanno perciò poste a suo carico.

Per questi motivi,

LA CORTE,

dichiara e statuisce:

1° **La decisione della Commissione notificata alla Repubblica federale di Germania con lettera 20 marzo 1975 è annullata.**

2° **Le spese del giudizio sono poste a carico della convenuta.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Donner Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 4 maggio 1976.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ALBERTO TRABUCCHI DEL 26 FEBBRAIO 1976

Signor presidente,
signori giudici,

1. Con decisione del 20 marzo 1975, la Commissione ha respinto le domande del governo della Repubblica federale tendenti a ottenere l'addebitamento a carico del FEAOG delle spese di trasporto conseguenti alla risoluzione di contratti di locazione per lo stoccaggio dei cereali dal 1° gennaio 1971 al 31 dicembre 1974. Tali domande si basavano sulla disposizione dell'articolo 4, lettera g) del regolamento del Consiglio n. 787/69 relativo al finanziamento delle spese d'intervento sul mercato nei settori dei cereali e del riso (GU L 105). Questa disposizione prevede l'addebitamento al FEAOG, sezione garanzia, «dell'ammontare totale delle spese determinate da un trasporto divenuto necessario dopo l'assunzione da parte dell'organismo d'intervento ed effettuato nelle condizioni, relative segnatamente alla necessità del trasporto, che saranno determinate secondo la procedura prevista dall'articolo 26 del regolamento n. 120/67/CEE o dall'articolo 26 del regolamento n. 359/67/CEE; tale ammontare