Nella causa 1251/79,

REPUBBLICA ITALIANA, rappresentata dal Consigliere di Stato Arnaldo Squillante, in qualità di agente, assistito dall'Avvocato dello Stato Oscar Fiumara, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'Ambasciata d'Italia,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico Richard Wainright, in qualità di agente, assistito dai sigg. Guido Berardis e Gianluigi Campogrande, membri del suo servizio giuridico, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il suo consigliere giuridico Mario Cervino, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

causa avente ad oggetto l'annullamento parziale della decisione della Commissione 12 ottobre 1979, n. 898, relativa alla liquidazione dei conti presentati dalla Repubblica italiana per le spese dell'esercizio 1973 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia» (GU 1979, n. L 278, pag. 19), nella parte in cui esclude dalle spese imputate al FEAOG la somma di 604 863 175 lire italiane, versata per aiuti relativi a contratti di magazzinaggio a lungo termine nel settore del vino per la campagna 1971/1972,

LA CORTE,

composta dai signori: P. Pescatore, presidente della Seconda Sezione, f.f. di presidente; Mackenzie Stuart e T. Koopmans, presidenti di Sezione; A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait e O. Due, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti che sono all'origine della controversia, le varie fasi del procedimento, le conclusioni e gli argomenti e i mezzi delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti ed il procedimento

A — Le norme che disciplinano la materia

1. L'art. 5 del regolamento del Consiglio 28 aprile 1970, n. 816, relativo a disposizioni complementari in materia di organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU 1970, n. L 99, pag. 1), prevede la concessione di aiuti, a determinate condizioni, al magazzinaggio privato di taluni vini da tavola. Ai sensi dell'art. 5, n. 5, del regolamento, l'attribuzione degli aiuti è subordinata alla conclusione di contratti di magazzinaggio fra gli enti d'intervento designati dagli Stati membri ed i produttori che ne facciano richiesta. Può trattarsi, a seconda dei casi, di contratti a lungo termine o a breve termine.

2. Ai sensi dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 816/70, gli aiuti al magazzinaggio privato sono concessi qualora risulti, dai dati del bilancio di previsione, che per vini da pasto le disponibilità constatate all'inizio della campagna viticola superano, di oltre cinque mesi di consumo, il totale del fabbisogno prevedibile per la campagna viticola in questione. L'art. 5, n. 5, secondo comma, dello stesso regolamento, come modificato dal regolamento del Consiglio 22 novembre 1971, n. 2504 (GU 1971, n. L 261, pag. 1), recita:

«Nel caso di cui al paragrafo 1, i contratti sono validi per un periodo minimo di nove mesi. Tali contratti, in appresso denominati "contratti a lungo termine", possono essere conclusi solo durante il periodo 16 dicembre 15 febbraio di una medesima campagna viticola».

A norma dell'art. 5, nn. 2 e 3, del regolamento n. 816/70, possono essere concessi, qualora si manifestino determinati squilibri, aiuti al magazzinaggio privato in una zona viticola o parte della stessa, ovvero anche per un dato tipo di vino. In questi casi i contratti sono validi per un periodo di tre mesi e sono denominati «contratti a breve termine» (art. 5, n. 5, 3° comma).

Si deve notare che, finché per determinati tipi di vino esista la possibilità di concludere contratti a lungo termine, è sospesa, per gli stessi tipi di vino, la conclusione di contratti a breve termine (art. 5, n. 4).

Le formalità per la conclusione dei due tipi di contratti di magazzianaggio sono stabilite dal regolamento della Commissione 20 luglio 1970, n. 1437, relativo ai contratti di magazzinaggio per il vino da pasto (GU n. L 160, pag. 16). Questo regolamento dispone fra l'altro, all'art. 8, n. 1, 1° comma, che «un contratto non può essere concluso per un periodo che inizia prima della data della sua conclusione».

3. Col regolamento 20 dicembre 1971, n. 2722 (GU n. L 282, pag. 1), entrato in vigore il 23 dicembre 1971, il Consiglio

adattava il criterio stabilito per la conclusione di contratti a lungo termine, per la campagna 1971/72 e per quelle successive, riducendo a quattro i «cinque mesi» di cui all'art. 5, n. 1, del regolamento n. 816/70. Secondo il primo punto del preambolo del regolamento n. 2722/71, questa riduzione si rendeva necessaria in quanto, malgrado il carattere eccezionale del raccolto, il meccanismo dei contratti di magazzinaggio privato a lungo termine non era potuto scattare per la campagna viticola 1970/71.

La possibilità di concludere contratti di magazzinaggio a lungo termine per la campagna 1971/72 veniva poi offerta dal regolamento della Commissione 27 dicembre 1971, n. 2837, relativo agli aiuti al magazzinaggio privato a lungo termine di taluni vini da pasto (GU 1971, n. L 285, pag. 78), entrato in vigore il 30 dicembre 1971.

Infine, col regolamento 26 gennaio 1972, n. 176, che completa il regolamento n. 1437/70 relativo ai contratti di magazzinaggio per il vino da pasto (GU 1972, n. L 23, pag. 20), la Commissione aggiungeva al summenzionato art. 8, n. 1, 1° comma, del regolamento n. 1437/70 le seguenti disposizioni:

«Per i contratti di magazzinaggio per i quali l'organismo competente ha ricevuto le domande scritte nel periodo dal 1° dicembre 1971 al 31 agosto 1972, il periodo di validità di un contratto ha inizio, in deroga al comma precedente, il giorno della ricezione della domanda.

Tuttavia, per i contratti di magazzinaggio per i quali le domande scritte sono state ricevute dall'organismo competente dopo il 29 dicembre 1971, il periodo di validità comincia al massimo 30 giorni prima della loro conclusione».

Come risulta dal secondo considerando del regolamento n. 176/72, a parere della Commissione, per la campagna viticola 1971/72, il funzionamento degli enti d'intervento in uno Stato membro produttore non consentiva ancora che alla presentazione della domanda da parte dell'interessato facesse seguito una sollecita conclusione dei contratti di magazzinaggio; per evitare quindi, ove possibile, che i produttori di tale Stato dovessero subire le conseguenze di tale situazione, occorreva prevedere una certa retroattività per i contratti per i quali le domande erano state formulate ed accettate dopo il 30 novembre 1971.

La presente causa riguarda contratti di magazzinaggio a lungo termine, ai sensi dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 816/70, conclusi, in seguito all'adozione del regolamento n. 2837/71, a norma del regolamento n. 176/72.

4. Il regolamento del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU 1970, n. L 94, pag. 13), prevede un sistema di finanziamento comunitario diretto, da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), delle restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi e degli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli.

A norma dell'art. 4 di tale regolamento, la Commissione mette a disposizione dei servizi e degli organismi nazionali competenti i fondi necessari.

Ai sensi dell'art. 5, n. 2, lett. b), dello stesso regolamento, la Commissione procede, in base ai conti annuali presentati dagli Stati membri, alla liquidazione dei conti relativi alle spese effettuate dai servizi ed organismi nazionali.

Secondo l'art. 8 del regolamento della Commissione 26 luglio 1972, n. 1723, relativo alla liquidazione dei conti per quanto concerne il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «garanzia», la decisione di liquidazione dei conti comporta, fra l'altro, la determinazione dell'ammontare delle spese effettuate in ciascuno Stato membro durante l'anno in questione, riconosciute a carico del Fondo, sezione «garanzia».

B — Gli antefatti

1. Con decisione del 12 ottobre 1979, notificata al governo della Repubblica italiana con lettera del 18 ottobre 1979, la Commissione ha determinato, nei confronti della Repubblica italiana, l'ammontare delle spese riconosciute a carico del FEAOG, sezione «garanzia».

Nei «considerandi» quarto e quinto della decisione, la Commissione afferma che «possono essere finanziati ai sensi degli artt. 2 e 3 del regolamento n. 729/70 soltanto ... gli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli, ... intrapresi secondo le regole comunitarie nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli» e che, «in seguito alle verifiche effettuate, una frazione delle spese dichiarate, ammontante a LIT 1 359 433 433, non corrisponde a questa nozione e non può, in conseguenza, essere finanziata».

La parte contestata di tale importo, cioè 604 863 175 lire, riguarda il pagamento, da parte dell'ente italiano d'intervento (Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo, in prosieguo: AIMA), di aiuti al magazzinaggio del vino a lungo termine per la campagna 1971/72, aiuti dei cui conti relativi all'esercizio 1973 il governo della Repubblica italiana ha chiesto la liquidazione.

2. All'origine della controversia è una divergenza di opinioni sull'interpretazione dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 1437/70, come modificato dal regolamento n. 176/72.

Nel preparare la liquidazione dei conti FEAOG, sezione «garanzia», per l'esercizio 1973, la Commissione ha esaminato l'applicazione delle disposizioni menzionate da parte dell'AIMA. Nel «Progetto di relazione di sintesi sulle conclusioni e i lavori preparatori per la liquidazione dei conti del FEAOG — sezione garanzia, a titolo dell'esercizio 1973» (documento n. VI/369/79, pag. 39), la Commissione si era espressa nei seguenti termini:

«I contratti di magazzinaggio a lungo termine, dichiarati dall'AIMA per la campagna 1971/72 non sono conformi alle disposizioni della normativa comunitaria: quest'ultima prevede infatti, nell'art. 5, n. 5, secondo comma, del regolamento (CEE) n. 816/70, che i contratti a lungo termine possono essere conclusi soltanto nel periodo 16 dicembre - 15 febbraio successivo, mentre in Italia i contratti a lungo termine sono stati conclusi dopo il termine massimo del 15 febbraio.

In effetti, per i contratti della campagna 1971/72, l'AIMA ha applicato il regolamento (CEE) n. 176/72, che autorizza la conclusione retroattiva dei contratti alla data di ricezione della domanda, quando si tratti di domande pervenute dal 16 al 29 dicembre 1971, e al trentesimo giorno precedente la data della stipulazione, quando si tratti di domande pervenute dal 30 dicembre 1971 al 15 febbraio 1972. In tal modo, tutti i contratti a lungo termine della campagna 1971/72 sono stati conclusi dall'AIMA dopo la

fine del periodo autorizzato dalla normativa comunitaria, ed anche la data iniziale della quasi totalità dei contratti è posteriore al termine massimo, in applicazione della massima retroattività di 30 giorni, prevista dal regolamento (CEE) n. 176/72 per le domande presentate dal 30 dicembre 1971 al 15 febbraio 1972.

Per una corretta applicazione della regolamentazione comunitaria sarebbe stato invece necessario che, per quanto riguarda i contratti a lungo termine della campagna 1971/72, le disposizioni eccezionali del regolamento (CEE) n. 176/72 fossero interpretate in collegamento con la norma contenuta nel regolamento di base; conseguentemente la stipulazione dei contratti in oggetto doveva comunque avvenire nel periodo autorizzato, all'interno del quale la data iniziale del contratto poteva alternativamente essere quella della presentazione della domanda oppure coincidere con il trentesimo giorno precedente la data della stipulazione. I conti 1973 sono stati rettificati in conformità».

Con nota del 7 luglio 1979, l'Amministrazione italiana dell'agricoltura ha contestato la tesi della Commissione, sottolineando che gli aiuti erano stati corrisposti conformemente alle norme comunitarie e nazionali vigenti. La posizione dell'Amministrazione italiana è stata ribadita nel corso della riunione del Comitato FEAOG dell'11 luglio 1979, dedicata all'esame del progetto di liquidazione dei conti dell'esercizio 1973.

La Commissione ha però mantenuto la propria posizione ed adottato la decisione 12 ottobre 1979, impugnata col presente ricorso.

3. Il ricorso è stato registrato nella cancelleria della Corte il 28 dicembre 1979.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria, invitando però le parti a fornire informazioni supplementari sui motivi dell'adozione del regolamento n. 176/72 e sui contratti di magazzinaggio cui si riferisce l'importo dell'aiuto in contestazione.

Dalle risposte risulta che, nella riunione del Comitato di gestione «vini» del 22 dicembre 1971, la delegazione italiana aveva chiesto se, come per la precedente annata, la data di validità dei contratti potesse essere quella della domanda e non necessariamente quella della conclusione dei contratti stessi. In tale occasione la delegazione italiana aveva affermato che l'AIMA era sovraccarica di lavoro e che pertanto una mancata presa in considerazione delle domande si sarebbe risolta in un pregiudizio per i produttori italiani di vino.

Per quanto riguarda la seconda questione, la ricorrente fornisce un prospetto riassuntivo dei contratti conclusi dall'AIMA per la campagna 1971/72, da cui risulta che:

— l'importo degli aiuti in contestazione riguarda un centinaio di contratti di magazzinaggio a lungo termine;

— la data di presentazione della domanda non è posteriore, in nessun caso, al 15 febbraio 1972;

— la data della conclusione formale del contratto è sempre posteriore al 15 febbraio 1972;

— la data d'inizio del periodo di validità del contratto indicata è, in press'a poco 35 casi, il 15 febbraio 1972 od una data anteriore e negli altri casi una data successiva.

II — Le conclusioni delle parti

La *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

«— annullare la decisione della Commissione delle Comunità europee 12 ottobre 1979 nella parte in cui esclude dall'imputazione al FEAOG la somma di 604 863 175 lire italiane;

— condannare la convenuta alle spese di giudizio».

La *convenuta* conclude che la Corte voglia:

«— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese di giudizio».

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

La *ricorrente* sostiene anzitutto che la decisione impugnata non è sufficientemente motivata.

Essa deduce inoltre che, per quanto riguarda gli aiuti al magazzinaggio di vino a lungo termine, la decisione si fonda su un'interpretazione errata della nozione di «conclusione del contratto» di cui all'art. 8, n. 1, del regolamento n. 1437/70, come modificato dal regolamento n. 176/72. Inoltre, la decisione contrasta con la finalità della normativa comunitaria in questione e, per di più, è stata adottata in violazione del principio della tutela dell'affidamento.

a) Quanto alla motivazione della decisione

La *ricorrente* ritiene che la motivazione della decisione impugnata sia manifestamente insufficiente.

La decisione, pur precisando nel suo quinto «considerando» che lo Stato membro è stato informato dettagliatamente della deduzione operata e che ha potuto far conoscere la propria posizione al riguardo, non dà alcuna spiegazione delle ragioni per le quali la Commissione ha ritenuto di mantenere l'esclusione, malgrado le osservazioni particolareggiate dell'Amministrazione nazionale interessata.

La *convenuta* ritiene in fondo questo motivo di impugnazione. Essa ammette che la decisione non contiene una descrizione particolareggiata delle ragioni concrete che ne hanno determinato il contenuto, ma sostiene che, altrimenti, sarebbe stata necessaria una motivazione estremamente lunga e complicata.

Ciononostante, il procedimento seguito per l'adozione della decisione impugnata comprende non soltanto la discussione, in seno al Comitato del FEAOG, di un rapporto sulla liquidazione dei conti prevista per l'esercizio in corso, rapporto sottoposto agli Stati membri, ma anche la consultazione degli Stati membri, sempre nell'ambito del Comitato del FEAOG, in merito ai progetti di decisione. Nella fattispecie, la consultazione ha avuto luogo in occasione della riunione del Comitato del FEAOG dell'11 luglio 1979, nel corso della quale è stato discusso anche un memorandum del 7 luglio 1979 del Ministero italiano dell'agricoltura e delle foreste.

La convenuta richiama la sentenza della Corte 14 luglio 1977, nella causa 61/76 (Geist c/ Commissione, Racc. pag. 1419), secondo la quale una decisione lesiva va considerata motivata se gli atti preparatori che ne costituiscono il supporto sono stati portati a conoscenza dell'interessato, l'hanno chiaramente informato delle ragioni che costituiscono il fondamento dell'atto di cui trattasi e contengono tutti gli elementi essenziali sufficienti per consentire il sindacato giurisdizionale.

b) Quanto alla nozione di «conclusione del contratto»

La *ricorrente* precisa anzitutto che, dopo l'adozione del regolamento n. 2836/71, l'AIMA aveva adottato le misure opportune per la concessione dell'aiuto ai produttori. I produttori che avessero inteso richiedere l'aiuto avrebbero dovuto presentare una richiesta all'AIMA, per il tramite degli ispettorati provinciali dell'agricoltura, che avrebbero dovuto verificare sul posto l'esattezza dei dati dichiarati e trasmettere quindi all'AIMA, non oltre il quinto giorno successivo a quello del ricevimento della richiesta, l'originale della stessa, con una propria relazione.

L'AIMA avrebbe poi provveduto a redigere materialmente il contratto previsto dalla normativa comunitaria ed a trasmetterlo all'interessato per la sottoscrizione autenticata da notaio. Il termine di nove mesi fissato dalla normativa comunitaria sarebbe dovuto decorrere dalla data della sottoscrizione. L'aiuto sarebbe stato versato per il periodo corrispondente, essendosi interpretato l'art. 8 del regolamento n. 1437/70 nel senso che il contratto non avrebbe potuto iniziare a produrre effetti se non a partire dal giorno della sua stipulazione con atto formale.

La ricorrente rileva però che il 26 gennaio 1972 veniva adottato il regolamento n. 176/72, allo scopo di limitare gli effetti dannosi risultanti per i produttori dal considerevole lasso di tempo intercorrente fra la data della richiesta e la data della stipulazione formale dell'atto. Il regolamento stabiliva che, dal 1° dicembre 1971 al 31 agosto 1972, il periodo di validità del contratto avesse inizio il giorno della ricezione della domanda, ma con un massimo di retroattività di trenta giorni per i contratti le cui domande fossero state ricevute dopo il 29 dicembre 1971, cioè per tutti i contratti a lungo termine, previsti dal regolamento n. 2837/71, entrato in vigore il 30 dicembre 1971.

L'AIMA aveva provveduto a liquidare l'aiuto per ciascun contratto con decorrenza dal trentesimo giorno anteriore alla sua conclusione formale.

Conformemente al sopra citato art. 5, n. 5, del regolamento n. 816/70, l'aiuto era stato liquidato per i contratti le cui domande erano state formulate ed accettate entro il 15 febbraio, benché la stipulazione formale dell'atto fosse posteriore a tale data.

La ricorrente sostiene di non poter condividere la tesi della Commissione, secondo cui i contratti furono «conclusi» in data posteriore al 15 febbraio, in contrasto col disposto dell'art. 5, n. 5, del regolamento n. 816/70.

Essa rileva che i contratti in questione erano stati tutti «conclusi» nel periodo 16 dicembre-15 febbraio, anche se la loro «stipulazione formale» era avvenuta in un momento successivo.

A sostegno di questa tesi, la ricorrente prospetta due ipotesi: che il contratto fra il produttore e l'ente d'intervento sia da considerare bilaterale, cioè con obblighi a carico delle due parti, o unilaterale, cioè con obblighi a carico di una sola parte.

Nella prima ipotesi, il contratto si conclude allorché si verifica l'incontro della volontà dei due contraenti. Tuttavia, nel caso degli aiuti al magazzinaggio, la volontà dell'ente d'intervento non è libera, poiché, a norma dell'art. 6 del regolamento n. 816/70, detti enti «concludono,

con i produttori che ne facciano richiesta, contratti di magazzinaggio». Ora, in Italia, dopo l'adozione del regolamento n. 2837/71, una volta che fosse stata presentata nella forma prevista dalle disposizioni comunitarie, la domanda veniva immediatamente accettata dall'ente d'intervento, a condizione che il suo contenuto corrispondesse a quanto richiesto dalla normativa comunitaria. La ricorrente sostiene che, con tale accettazione, che era intervenuta in tutti i casi entro il 15 febbraio, il contratto si doveva considerare «concluso».

Nell'altra ipotesi, quella del contratto unilaterale, il legislatore comunitario ha inteso ottenere un impegno unilaterale del produttore a conservare il prodotto. Constatato il rispetto di tale impegno, l'ente d'intervento avrebbe versato al produttore un aiuto, non certo quale corrispettivo di una prestazione, ma quale semplice contributo a carattere incentivante. In base all'art. 1333 del Codice civile italiano, una volta presentata all'ente d'intervento, da parte del produttore, nella debita forma, l'offerta di impegnarsi nel modo indicato, il contratto si doveva ritenere concluso. Anche in tale ipotesi, quindi, i contratti di magazzinaggio sarebbero stati conclusi entro il 15 febbraio.

La ricorrente aggiunge che la stipulazione formale del contratto per iscritto, effettuata dall'AIMA nelle forme prescritte e dopo verifiche e formalità varie, costituisce soltanto la concretizzazione contabile di un contratto già perfetto. Essa ammette che nella fattispecie tale concretizzazione è avvenuta sempre dopo il 15 febbraio.

La ricorrente aggiunge che la stipulazione formale del contratto per iscritto, effettuata dall'AIMA nelle forme prescritte e dopo verifiche e formalità varie, costituisce soltanto la concretizzazione contabile di un contratto già perfetto. Essa ammette che nella fattispecie tale concretizzazione è avvenuta sempre dopo il 15 febbraio.

La ricorrente fa infine notare che all'interpretazione da essa proposta non può essere di ostacolo l'art. 8, n. 1, primo comma, del regolamento n. 1437/70, secondo cui «un contratto non può essere concluso per un periodo che inizia prima della data della sua conclusione». La norma non è stata certamente formulata in modo felice; appare però chiaro che essa, quando parla di contratto «concluso», si riferisce al momento sostanziale e quando, alla fine, parla di «conclusione» si riferisce alla stipulazione formale. Nel complesso, quindi, tale disposizione va intesa nel senso che, intervenuto l'accordo nei termini della norma comunitaria, cioè fra il 16 dicembre ed il 15 febbraio, la decorrenza del periodo di durata del magazzinaggio non può essere anteriore alla «stipulazione formale».

La *convenuta*, da parte sua, rileva che il contratto di magazzinaggio ha la funzione di creare un rapporto obbligatorio tra il produttore, che s'impegna ad immagazzinare una certa quantità di vino da tavola e a non metterla in commercio durante un certo periodo di tempo, e l'ente d'intervento, che s'impegna a versare l'aiuto previsto dopo aver constatato il verificarsi delle relative condizioni.

In tale contesto, l'art. 8, n. 1, primo comma, del regolamento n. 1437/70 deve essere interpretato nel senso che le obbligazioni corrispettive delle due parti contraenti sorgono al momento della conclusione formale del contratto, dopo che l'ente d'intervento ha proceduto a tutte le verifiche previste.

La convenuta rileva che, prima della conclusione formale del contratto, il produttore che ne abbia fatto richiesta non è ancora certo che l'ente d'intervento stipulerà il contratto e può, pertanto, disporre liberamente del suo prodotto. In

effetti non sono stati rari i casi in cui il produttore, nel lasso di tempo intercorrente fra la presentazione della domanda e la data fissata per la conclusione formale del contratto, ha venduto il vino. L'ente d'intervento dispone, da parte sua, di una certa discrezionalità per quanto riguarda la verifica delle condizioni che debbono essere soddisfatte in base alla normativa comunitaria vigente.

Per tali ragioni, la convenuta ritiene, anzitutto, di poter escludere l'ipotesi, avanzata dalla ricorrente, che il contratto di magazzinaggio sia un contratto unilaterale. Tuttavia, anche nell'ipotesi di un contratto bilaterale, la distinzione proposta dalla ricorrente fra la «conclusione» e la «stipulazione formale» del contratto non è accettabile. In effetti, la manifestazione della volantà delle due parti non può aver luogo che al momento della stipula formale del contratto, poiché soltanto da quel momento i contraenti sono tenuti ad adempiere i rispettivi obblighi.

Secondo la convenuta, inoltre, l'art. 9, n. 1, e l'art. 12 del regolamento n. 1437/70 dimostrano che, nel sistema istituito dal regolamento, la stipulazione formale del contratto per iscritto è essenziale. Per di più, dalla tesi della ricorrente deriverebbe l'illogica conseguenza di una prestazione obbligatoria dell'AIMA senza corrispettivo da parte del produttore, poiché, conformemente all'art. 15 del regolamento n. 1437/70, l'AIMA avrebbe dovuto versare le rate trimestrali a cominciare dal giorno della presentazione della domanda, anche se i contratti fossero stati stipulati parecchi mesi dopo.

La convenuta precisa del resto che, con l'adozione del regolamento n. 176/72, essa aveva deciso di concedere una deroga alla regola di cui all'art. 8, n. 1, primo comma, del regolamento n. 1437/70, tenuto conto dell'affermazione delle autorità italiane secondo cui esse non erano in grado di compiere immediatamente le verifiche necessarie per la conclusione dei contratti, oltre che per le ragioni indicate nella motivazione del regolamento n. 176/72. Trattandosi di un regolamento della Commissione, esso non poteva evidentemente derogare al regolamento di base del Consiglio: per cui la possibilità di effetti retroattivi non pregiudicava in nulla il rispetto della data limite del 15 febbraio, stabilita all'art. 5, n. 5, del regolamento del Consiglio n. 816/70 per la stipulazione formale del contratto.

La convenuta rileva che il regolamento n. 176/72 prevedeva una finzione giuridica, poiché scindeva il momento della conclusione formale del contratto dall'inizio della sua efficacia, facendo risalire quest'ultima al momento della presentazione della domanda, pur limitando la retroattività a non più di trenta giorni. Se si accoglie l'interpretazione della ricorrente, il regolamento n. 176/72 non avrebbe più senso. Se si considera, infatti, il contratto «concluso» al momento della presentazione della domanda, indipendentemente dalla stipula formale ulteriore, la previsione della deroga diviene superflua.

Per quanto riguarda la nozione di «conclusione del contratto» la *ricorrente* osserva, nella replica, che è inconcepibile un potere discrezionale dell'ente d'intervento in materia di verifica delle condizioni prescritte per la conclusione del contratto. Del resto, anche ammesso che la verifica debba precedere la conclusione formale del contratto e non sia, in-

vece, una condizione risolutiva del contratto già concluso, essa è in pratica compiuta immediatamente dopo la presentazione della domanda dell'ispettorato provinciale dell'agricoltura, che opera quale organo dell'AIMA.

Secondo lo schema contrattuale addottato dalla normativa comunitaria, l'incontro delle volontà che, a norma dell'art. 1326 del Codice civile italiano, determina da solo la conclusione del contratto, si realizza dunque nel momento in cui la domanda del produttore perviene all'ente d'intervento, o, tutt'al più, nel momento in cui tale organismo constata la rispondenza della domanda alle condizioni di legge. Nella specie, questi momenti sono anteriori al 15 febbraio.

Nella controreplica, la *convenuta* sostiene ancora che, nel sistema istituito dalle norme comunitarie, la conclusione formale del contratto di magazzinaggio fra produttore ed ente d'intervento competente costituisce la condizione essenziale per la concessione dell'aiuto.

c) Sulla finalità della normativa in discussione

La *ricorrente* ricorda che la normativa comunitaria ha la finalità di ritirare dal mercato le quantità eccedenti di vino, mediante l'impegno di magazzinaggio che i produttori assumono nel momento in cui si verifica la maggiore eccedenza, cioè fra il 16 dicembre ed il 15 febbraio, e per un periodo minimo di nove mesi, che va fino alla nuova vendemmia. Essa rileva che nella fattispecie questa finalità si è ampiamente realizzata.

In effetti, per la campagna 1971/72 in Italia, i produttori avevano presentato le proprie domande e si erano impegnati ad immagazzinare il prodotto ben prima del 15 febbraio 1972, sebbene la stipulazione formale del contratto, che determinava l'inizio del periodo di magazzinaggio, fosse avvenuta con qualche mese di ritardo.

Ora, da un lato, i produttori erano stati obbligati ad immagazzinare il loro prodotto per un periodo ben più lungo di quello previsto dalla normativa comunitaria, poiché il regolamento n. 176/72 consentiva loro di recuperare soltanto un mese; dall'altro, la più lunga sottrazione del prodotto dal mercato certamente aveva favorito il risanamento dei corsi. Se, in fin dei conti, l'AIMA non avesse stipulato i contratti di magazzinaggio con i produttori, lo scopo della normativa non sarebbe stato conseguito e l'adozione del regolamento n. 176/72 non avrebbe avuto alcun senso.

La normativa comunitaria va quindi interpretata prescindendo da formalismi esasperati che ne snaturano la portata e gli effetti.

Quanto al conseguimento degli scopi della normativa comunitaria, la *convenuta* afferma che la tesi della ricorrente è insostenibile. Come è risultato dai controlli effettuati dal FEAOG, i contratti per la campagna 1971/72 erano stati conclusi con ritardi considerevoli, in alcuni casi persino superiori al periodo normale di validità di nove mesi, calcolato a partire dal 15 febbraio 1972. Nel frattempo i produttori richiedenti si erano ritenuti liberi di mettere in commercio i propri prodotti, come è effettivamente avvenuto in determinati casi. Una situazione del genere può compromettere lo scopo della normativa in causa.

Infine, la situazione determinatasi per il comportamento dell'AIMA non ha certo

favorito la funzione supplementare dei contratti di magazzinaggio, consistente nel garantire una conoscenza esatta del mercato in vista di nuovi provvedimenti d'intervento.

d) Sull'asserita lesione dell'affidamento

La *ricorrente* richiama, infine, in via subordinata, le sentenze del 7 febbraio 1979, in cui la Corte avrebbe precisato che le disposizioni del regolamento n. 729/70 debbono essere interpretate nel senso che la Commissione è tenuta a porre a carico del FEAOG le spese effettuate dagli Stati membri in modo non conforme alle norme comunitarie, in seguito ad un'interpretazione errata di queste, allorché l'applicazione inesatta del diritto comunitario possa essere addebitata ad un'istituzione della Comunità (cause 11/76, Paesi Bassi c/ Commissione, Racc. 1979, pag. 245 e 18/76, Repubblica federale di Germania c/ Commissione, Racc. 1979, pag. 343).

In proposito la ricorrente rileva che le difficoltà sono sorte a causa della mancanza di chiarezza della normativa comunitaria. Il problema del pregiudizio derivante per i produttori dal prevedibile ritardo nella stipulazione formale del contratto, problema all'origine del regolamento n. 176/72, è strettamente connesso alla concezione dell'AIMA secondo cui il periodo di magazzinaggio cominciava a decorrere dal momento della stipulazione formale del contratto e non dalla data della sua conclusione.

Nell'adottare il regolamento n. 176/72, la Commissione faceva sua la tesi dell'AIMA, di cui era perfettamente al corrente. Se la concezione dell'AIMA fosse stata fondata sull'interpretazione errata della normativa comunitaria, la Commissione avrebbe dovuto invitare l'AIMA a modificare la procedura seguita ed a «stipulare formalmente» entro il 15 febbraio.

A motivo tanto della formulazione imperfetta delle norme comunitarie, quanto della conferma almeno implicita, da parte della Commissione, dell'interpretazione dell'AIMA, si deve ritenere che tale interpretazione, che si pretende errata, sia imputabile alle istituzioni comunitarie.

La *convenuta* osserva di non aver mai sostenuto, nemmeno implicitamente, una tesi diversa da quella avanzata nel presente procedimento. Essa aveva autorizzato la deroga contenuta nel regolamento n. 176/72, ben consapevole che la data limite per la conclusione dei contratti era il 15 febbraio 1972.

Inoltre, le deroghe precedentemente autorizzate per la campagna viticola 1970/71, che hanno trovato espressione nei regolamenti della Commissione 26 febbraio 1971, n. 436 (GU 1971, n. L 48, pag. 73) e 24 marzo 1971, n. 617 (GU 1971, n. L 71, pag. 15) fanno chiaramente apparire la netta distinzione operata fra la domanda del produttore e la conclusione del contratto. Le disposizioni di questi regolamenti dimostrano che l'AIMA non poteva ignorare la posizione della Commissione in proposito.

IV — Le parti hanno svolto le loro difese orali nell'udienza del 15 ottobre 1980.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 16 dicembre 1980.

In diritto

1 Con atto introduttivo depositato in cancelleria il 28 dicembre 1979, la Repubblica italiana ha chiesto l'annullamento, in base all'art. 173 del Trattato CEE, della decisione della Commissione 12 ottobre 1979, n. 898, relativa alla liquidazione dei conti presentati dalla Repubblica italiana per le spese dell'esercizio 1973 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «Garanzia» (GU n. L 278, pag. 19), nella parte in cui esclude dalle spese imputate al FEAOG la somma di 604 863 175 lire italiane, versata per aiuti in relazione a contratti di magazzinaggio a lungo termine nel settore del vino per la stagione 1971/1972.

2 L'art. 5, n. 5, del regolamento del Consiglio 28 aprile 1970, n. 816, relativo a disposizioni complementari in materia di organizzazione comune del mercato vitivinicolo (GU n. L 99, pag. 1), subordina la concessione degli aiuti al magazzinaggio alla conclusione di contratti di magazzinaggio a lungo termine o a breve termine. La stessa disposizione stabilisce che i contratti a lungo termine sono validi per un periodo minimo di nove mesi e possono essere conclusi solo durante il periodo compreso — a norma del regolamento del Consiglio 22 novembre 1971, n. 2504, che modifica tale disposizione (GU n. L 261, pag. 1) — tra il 16 dicembre e il 15 febbraio di una stessa stagione viticola. Ai fini dell'applicazione di detta disposizione, l'art. 8, n. 1, del regolamento della Commissione 20 luglio 1970, n. 1437, relativo ai contratti di magazzinaggio per il vino da pasto (GU n. L 160, pag. 16), dispone che i contratti non possono essere conclusi per un periodo che inizi prima della data della loro conclusione.

3 Per la stagione viticola 1971/1972, il regolamento della Commissione 27 dicembre 1971, n. 2837, relativo agli aiuti al magazzinaggio privato a lungo termine di taluni vini da pasto (GU n. L 285, pag. 78), ha consentito la conclusione di contratti di magazzinaggio a lungo termine per taluni tipi di vino da pasto.

4 Nel corso del periodo in cui potevano essere conclusi i contratti a lungo termine per la suddetta stagione, la Commissione adottava il regolamento 26 gennaio 1972, n. 176 (GU n. L 23, pag. 20), con cui completava il regolamento n. 1437/70 aggiungendo al precitato art. 8, n. 1, di questo le seguenti disposizioni:

«Per i contratti di magazzinaggio per i quali l'organismo competente ha ricevuto le domande scritte nel periodo dal 1° dicembre 1971 al 31 agosto 1972, il periodo di validità di un contratto ha inizio, in deroga al comma precedente, il giorno della ricezione della domanda.

Tuttavia, per i contratti di magazzinaggio per i quali le domande scritte sono state ricevute dall'organismo competente dopo il 29 dicembre 1971, il periodo di validità comincia al massimo 30 giorni prima della loro conclusione».

5 Le spese cui si riferisce il ricorso rappresentano l'importo degli aiuti versati dall'Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo (in prosieguo: AIMA) — ente italiano d'intervento competente a stipulare i contratti di magazzinaggio ed a versare i relativi aiuti — in relazione a contratti di magazzinaggio a lungo termine di vino da pasto per la stagione 1971/72. Nella decisione impugnata la Commissione si è rifiutata di imputare dette spese al FEAOG, dopo aver accertato che le autorità italiane non avevano, a suo avviso, rispettato le regole alle quali era subordinata la concessione degli aiuti di cui trattasi, procedendo alla conclusione dei contratti a lungo termine dopo il 15 febbraio 1972, data limite per la stipulazione di tali contratti in base alla normativa comunitaria in materia.

6 A sostegno del ricorso il governo italiano deduce tre mezzi, concernenti la motivazione della decisione impugnata, l'interpretazione della normativa comunitaria in materia e, rispettivamente, la tutela del legittimo affidamento. È opportuno esaminare in primo luogo il secondo mezzo.

7 Il Governo italiano spiega che l'atto ch'esso qualifica «stipulazione formale» del contratto da parte dell'AIMA poteva aver luogo solo in esito ad un procedimento articolato in diverse fasi: innanzitutto, presentazione da parte dell'interessato, tramite il competente Ispettorato provinciale dell'agricoltura, di una domanda contenente tutte le indicazioni di cui al regolamento n. 1437/70; poi verifica in loco, da parte dell'Ispettorato, dell'esattezza di tali indicazioni e inoltro della pratica all'AIMA da parte dello stesso; infine, redazione, da parte dell'AIMA, di un disciplinare e di un atto di sottomissione da trasmettere all'interessato per la sottoscrizione autenticata da notaio. Il Governo italiano ammette che, per quanto concerne i contratti a lungo termine cui si riferisce il ricorso, questa «stipulazione formale» è avvenuta dopo la data limite del 15 febbraio 1972.

8 A suo avviso, però, i contratti di cui trattasi sono stati «conclusi» tra il 16 dicembre 1971 e il 15 febbraio 1972 anche se la loro «stipulazione formale» è avvenuta in un momento successivo. A questo proposito, esso si richiama ai principi giuridici generali in materia di contratti, secondo cui un contratto è concluso allorché si verifica l'incontro delle volontà dei due contraenti. Orbene, offrendo pubblicamente la possibilità di concludere contratti a lungo termine alle condizioni stabilite dalla normativa comunitaria, gli enti d'intervento fanno un'offerta al pubblico che viene accettata dal produttore di vino al momento in cui egli presenta la domanda.

9 Il governo italiano ammette che, dopo che la domanda è stata presentata, l'ente d'intervento deve procedere alla verifica di taluni dati al fine di controllare la conformità della domanda alla normativa comunitaria; esso ritiene, tuttavia, che l'eventuale risultato negativo di tale verifica vada considerato come condizione risolutiva di un contratto già concluso.

10 È importante sottolineare innanzitutto che l'aiuto al magazzinaggio a lungo termine del vino da pasto ha lo scopo — come giustamente ha osservato la Commissione — di consentire, in una situazione eccedentaria importante, di eliminare dal mercato la quantità eccedentaria sin dall'inizio della stagione e fino alla vendemmia successiva, ai fini, soprattutto, della stabilizzazione dei mercati. L'obbligo di cancludere i contratti a lungo termine nel periodo compreso tra il 16 dicembre e il 15 febbraio della stessa stagione viticola è inteso, al pari del periodo di validità di nove mesi contemplato per detti contratti, a realizzare tale obiettivo. È in questo ambito che la nozione di «conclusione» del contratto dev'essere compresa.

11 Si deve poi ricordare che i controlli e le verifiche che vanno effettuati dall'ente d'intervento — o, come nella fattispecie, dagli Ispettorati provinciali dell'agricoltura che agiscono in nome dell'ente d'intervento competente — hanno lo scopo di stabilire se la domanda presentata dal produttore di vino soddisfi le condizioni essenziali stabilite dalla normativa comunitaria, e di accertare a tale scopo, in particolare, se si tratti di vino da pasto della categoria contemplata da detta normativa, se il produttore che ha presentato la domanda sia il proprietario del vino e se il vino sia immagazzinato sfuso.

12 Così stando le cose, non può essere accolta un'interpretazione della nozione di «conclusione» del contratto che consentirebbe di attribuire il diritto all'aiuto comunitario ancor prima che venisse accertata la sussistanza delle condizioni cui tale aiuto è subordinato. Infatti il risultato di siffatta interpretazione sarebbe che i controlli necessari per accertare se dette condizioni sussistano potrebbero essere effettuati durante tutto il periodo di validità di nove mesi contemplato per il contratto, o perfino dopo la sua scadenza.

13 Di conseguenza, non v'è motivo di fare una distinzione tra la «conclusione» del contratto e la «stipulazione formale» dello stesso. L'art. 9 del regolamento n. 1437/70, che contempla la forma scritta per il contratto, è peraltro ispirato all'idea che il contratto è perfetto solo al momento della stesura dell'atto scritto, previa verifica di tutti gli elementi pertinenti da parte dell'ente d'intervento. La tesi sostenuta dal governo italiano deve pertanto essere respinta.

14 Il governo italiano assume inoltre che il regolamento della Commissione n. 176/72 ha consentito la stipulazione di contratti a lungo termine dopo la data del 15 febbraio 1972. L'effeto retroattivo contemplato da questo regolamento non avrebbe alcun senso se i contratti dovessero ciononostante essere conclusi prima di tale data.

15 Questo argomento non può, essere accolto. Il regolamento della Commissione n. 176/72 ha modificato l'art. 8, n. 1, del regolamento n. 1437/70, disposizione che concerne solo l'inizio del periodo di nove mesi per il quale il contratto può essere stipulato. Per contro, il periodo nel corso del quale i contratti devono essere conclusi (compreso tra il 16 dicembre e il 15 febbraio) non è stato interessato da tale modifica; esso è stato fissato da taluni regolamenti del Consiglio, in particolare dai regolamenti nn. 816/70 e 2504/71.

16 Il terzo mezzo riguarda la tutela del legittimo affidamento. Secondo il governo italiano, la Commissione ha emanato il regolamento n. 176/72 per tener conto delle difficoltà incontrate dall'AIMA, la quale aveva fatto presente che la sua azione nel settore dei contratti di magazzinaggio subiva ritardi, soprattutto in ragione del notevole lasso di tempo intercorrente tra la data della domanda e quella della conclusione formale dell'atto nel quale il contratto era incorporato. La Commissione, adottando il regolamento

n. 176/72, avrebbe quindi dato l'impressione di accedere a tale domanda e non avrebbe più il diritto di trincerarsi dietro argomenti d'indole formale per contestare la validità, dal punto di vista della normativa comunitaria, dei contratti formalmente conclusi dopo il 15 febbraio 1972.

17 Dalle considerazioni relative al secondo mezzo risulta che la prassi seguita dalle autorità italiane deriva da un'errata interpretazione del diritto comunitario. In un caso del genere, la Commissione non sarebbe tenuta ad imputare al FEAOG le spese effettuate su tale base, a meno che l'errata interpretazione potesse essere imputata ad un'istituzione della Comunità.

18 Il governo italiano ha fatto sapere alla Corte che la domanda dell'AIMA cui esso si riferisce è stata fatta oralmente e che non risultano atti scritti relativi a tale richiesta. La Commissione ha però fornito alla Corte il testo del resoconto della 56ª riunione del comitato di gestione vini, tenutasi nel dicembre 1971, dal quale risulta che la delegazione italiana ha chiesto che «la data di validità dei contratti possa essere quella della domanda e non obbligatoriamente quella della conclusione», per tener conto del sovraccarico di lavoro dell'ente d'intervento italiano. È a questa domanda che il regolamento n. 176/72 ha dato seguito, modificando l'inizio del periodo di validità dei contratti di nove mesi.

19 Da questi fatti emerge che il governo italiano non ha potuto dimostrare che la sua errata interpretazione del regolamento n. 176/72 sia imputabile al comportamento della Commissione.

20 Occorre infine pronunziarsi sul mezzo relativo alla mancanza di motivazione della decisione impugnata. Questo mezzo, nella parte in cui riguarda l'interpretazione del regolamento n. 176/72 — problema già esaminato sopra — non tiene conto del fatto che il governo italiano è stato strettamente associato al procedimento di elaborazione della decisione impugnata e pertanto conosceva i motivi per il quali la Commissione riteneva di non dover imputare al FEAOG l'importo controverso.

21 In una situazione siffatta, e nel contesto particolare dell'elaborazione delle decisioni relative alla liquidazione dei conti, la motivazione della decisione impugnata dev'essere considerata sufficiente.

22 Ne consegue che il ricorso va respinto.

Sulle spese

23 A termini dell'art. 69, § 2, del Regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese; la ricorrente è rimasta soccombente e va pertanto condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1. **Il ricorso è respinto.**

2. **La ricorrente è condannata alle spese.**

Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans

O'Keeffe Bosco Touffait Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 27 gennaio 1981.

Il Cancelliere

A. Van Houtte

Il Presidente della seconda sezione, f. f. di presidente

P. Pescatore