3. L'offerta, ai sensi dei regolamenti sopra menzionati, va considerata come effettuata nel momento in cui giunge per iscritto all'ente d'intervento.
4. L'offerta per l'intervento è regolare e vincolante per l'ente d'intervento solo se indica il luogo in cui le merci offerte si trovano o si troveranno nel momento in cui l'offerta viene effettuata, cioè nel momento in cui essa perviene a detto ente. L'offerta, originariamente incompleta a questo proposito, può essere completata in seguito, ma produce effetti solo a partire dal momento in cui possiede tutti i prescritti requisiti.
5. L'espressione «si trovano al momento dell'offerta», di cui all'art. 1 del regolamento 132/67, va interpretata nel senso che le merci offerte devono trovarsi, nel momento in cui viene effettuata l'offerta, a disposizione dell'ente d'intervento, affinché il loro eventuale successivo trasferimento sia lasciato a discrezione di questo.
6. Per raggiungere gli scopi dell'organizzazione comune dei mercati, l'attuazione del sistema d'intervento dev'essere soggetta a norme il più possibile uniformi, al fine di evitare che sia ostacolata la libera circolazione dei cereali — in condizioni normali di mercato — nell'ambito della Comunità. È di conseguenza inammissibile che — senza un'espressa manifestazione di volontà degli autori del regolamento — gli Stati membri possano derogarvi.

Nel procedimento 50-71

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dallo Hessischer Verwaltungsgerichtshof (VI sezione), nella causa dinanzi ad esso pendente fra

WÜNSCHE OHG, di Amburgo,

e

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL, di Francoforte,

domanda vertente sull'interpretazione di talune disposizioni dei regolamenti 120/67 del Consiglio (GU 2269/67), 132/67 del Consiglio (GU 2364/67) e 1028/68 della Commissione (GU L 176, pag. 1),

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; J. Mertens de Wilmars (relatore) e H. Kutscher, presidenti di Sezione; A. M. Donner, A. Trabucchi, R. Monaco e P. Pescatore, giudici;

avvocato generale: K. Roemer,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento

Gli antefatti e le varie fasi del procedimento si possono riassumere come segue:

1. Dall'entrata in vigore del regolamento del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120 (GU 2269/67), gli enti d'intervento dei singoli Stati membri sono tenuti ad acquistare al prezzo d'intervento non solo — come avveniva in precedenza — i cereali di produzione nazionale che vengano loro offerti, ma anche quelli raccolti negli altri Stati membri (regolamento 120/67, art. 7).
Per essere valida, ogni offerta di vendita all'intervento dev'essere fatta per iscritto (regolamento della Commissione 19 luglio 1968, n. 1028, art. 3) ad un ente d'intervento (nella Repubblica federale, alla «Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel», per uno dei tre centri commerciali *più vicini al luogo in cui i cereali si trovano al momento dell'offerta* (regolamento del Consiglio 132/67, art. 1). Secondo la motivazione del regolamento 132/67, la limitazione del numero di centri commerciali per i quali può esser fatta l'offerta è dovuta al desiderio di rendere il sistema il più possibile semplice ed efficace. Tuttavia, spetta all'ente d'intervento il decidere in merito al «luogo di presa in consegna» dei cereali, cioè alla località in cui deve avvenire la consegna della merce. Se questa viene presa in consegna nel centro commerciale designato dal venditore, il prezzo da pagare è il prezzo d'intervento valido per detto centro. Se invece l'ente d'intervento stabilisce una diversa località di presa in consegna, il prezzo viene aumentato o diminuito, secondo i casi, dell'importo corrispondente alle spese di trasporto (art. 2, nn. 2 e 3).

2. Nel 1969, essendosi delineata la probabilità di una svalutazione del franco francese, gli operatori commerciali offrivano quantitativi sempre più rilevanti di cereali raccolti in Francia agli enti d'intervento tedesco, belga o olandese, allo scopo di fruire delle differenze di cambio.
Ritenendo che questo afflusso di offerte verso determinati Stati membri avrebbe potuto turbare il buon funzionamento del sistema, la Commissione, con decisione 69/138/CEE, dell'8 maggio 1969 (GU L 112, pag. 1), autorizzava la Repubblica federale di Germania a limitare l'acquisto di frumento tenero e d'orzo alle partite raccolte nel territorio nazionale.
Tuttavia, l'art. 1, n. 2 precisava che le suddette disposizioni non si applicavano «ai cereali offerti all'organismo d'intervento prima dell'entrata in vigore della presente decisione».
Nel Bundesanzeiger del 10 maggio 1969, la *«Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel»* pubblicava un avviso («Bekanntmachung») in data 8 maggio 1969, col quale dichiarava ch'essa non avrebbe più effettuato interventi sul mercato dei cereali, per le offerte presentate dopo le ore 18.40 dell'8 maggio 1969. In seguito, con regolamento 17 giugno 1969, che si richiamava alla decisione della Commissione 8 maggio 1969, il ministro dell'agricoltura disponeva che in Germania l'intervento sul mercato dei cereali avrebbe avuto luogo soltanto per il raccolto nazionale. Il regolamento entrava in vigore alle ore 8.45 del 9 maggio 1969.

3. Con moduli in data 8 maggio 1969, arrivati a destinazione il 9 maggio verso mezzogiorno, la ditta Ludwig Wünsche, appellante nella causa principale, offriva

all'Einfuhr- und Vorratsstelle, per i centri commerciali di Kiel e Stoccarda, cereali di produzione francese che si trovavano in viaggio per via fluviale. Nei moduli era indicata la chiatta a bordo della quale si trovava la merce e i magazzini di presa in consegna (Übernahmeläger) ai quali essa era diretta.
Il 12 maggio 1969, le partite di cereali indicate nei moduli venivano trasferite nei magazzini di Kiel e di Stoccarda, anch'essi indicati nelle offerte. Con tre lettere del 12 maggio 1969, l'appellante nella causa principale comunicava alla Einfuhr- und Vorratsstelle che i cereali offerti all'intervento si trovavano nei suddetti magazzini.

4. Con decisione 14 maggio 1969, comunicata telefonicamente, l'appellata nella causa principale respingeva le tre offerte, dichiarando ch'esse non erano valide, in quanto non indicavano il centro commerciale più vicino al luogo in cui i cereali erano stati depositati al momento dell'offerta.
Con telex del 14 maggio 1969, confermato con lettera del 16 maggio, l'interessata faceva opposizione a tale decisione. L'appellata respingeva l'opposizione con provvedimento del 28 maggio 1969, richiamandosi fra l'altro alla decisione della Commissione 8 maggio 1969, nonché al proprio avviso n. 65-68/69, del 9 maggio 1969, relativo all'attuazione delle norme sull'intervento per i cereali importati.

5. Tale provvedimento veniva impugnato dalla Wünsche, dapprima dinanzi al Verwaltungsgericht di Francoforte, quindi, in appello, dinanzi allo Hessischer Verwaltungsgerichtshof, il quale, ritenendo che la soluzione della controversia dipende dall'interpretazione di determinate norme comunitarie, ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

1. *a)* Se le nozioni di «offerta» e «offerto» cui si richiamano i regolamenti di cui sopra vadano intese nei singoli Stati membri secondo i principi accolti dai rispettivi diritti nazionali;

   oppure

   b) se la Comunità abbia creato una propria nozione di «offerta» che deve valere nei sei paesi.

2. *Se il punto 1 b sarà risolto affermativamente*

   a) Se la nozione di «offerta» vada intesa nel senso che un'offerta di cereali all'organismo d'intervento vada considerata formulata nel momento in cui l'offerente la redige e non allorché essa perviene al destinatario;

   oppure

   b) se l'offerta sia giuridicamente efficace solo allorché giunge all'organismo d'intervento.

3. *Se il punto 1 b sarà risolto in modo positivo*

   a) Se l'offerta sia valida ed efficace anche se non contiene indicazioni sulla località in cui si trova o si trovava la merce al momento in cui è stata formulata l'offerta;

   oppure

   b) se tali indicazioni siano necessarie per la validità e l'efficacia dell'offerta.

4. *Se il punto 3 b sarà risolto positivamente*

   a) Se l'offerta sia valida solo nel caso in cui contenga tutte le indicazioni, compreso il luogo in cui si trovava la merce al momento della redazione del documento;

   oppure

   b) se possa venir completata indicando in un secondo tempo dove si trovava la merce al momento della redazione del documento.

5. *Se il punto 4 b sarà risolto positivamente*

   a) Se un'offerta incompleta abbia efficacia dal momento della formulazione;

   oppure

b) se solo il completamento la renda efficace.

6. *a)* Se l'espressione contenuta nel n. 1 dell'art. 1 del regolamento 132/67/CEE del Consiglio «i cereali si trovano al momento dell'offerta» vada intesa nel senso che la merce offerta in quel momento deve essere immagazzinata nel luogo indicato:

oppure

b) se possono venir offerti anche cereali che al momento dell'offerta sono in viaggio, purché l'offerta sia fatta solo per il «centro di commercializzazione», tra i tre prestabiliti, più vicino al punto in cui è stato dichiarato si trovava la merce al momento dell'offerta.

7. *a)* Se le disposizioni dei regolamenti summenzionati sulle norme generali dell'intervento e particolarmente quelle relative alla presentazione di offerte all'intervento abbiano carattere imperativo;

oppure

b) se i singoli Stati membri possano adottare norme derogatorie oppure seguire una prassi derogatoria.

6. La Commissione delle Comunità europee, l'appellante nella causa principale e l'appellata nella causa principale hanno presentato osservazioni scritte.

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

La Commissione delle Comunità europee, l'appellante e l'appellata hanno svolto le loro osservazioni orali nell'udienza del 1° dicembre 1971.

L'appellante nella causa principale era rappresentata dall'avv. Modest, del foro di Amburgo; la Commissione, dal suo consigliere giuridico sig. P. Kalbe; l'appellata nella causa principale, dal suo agente sig. A. Stockburger.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 18 gennaio 1972.

II — Osservazioni presentate in forza dell'art. 20 dello statuto

Le osservazioni presentate in forza dell'art. 20 dello statuto si possono riassumere come segue:

A — Osservazioni della Commissione delle Comunità europee

1. La *Commissione* osserva che, secondo l'avviso pubblicato nel Bundesanzeiger del 10 maggio, la decisione della Commissione 8 maggio 1969 è stata notificata alla Repubblica federale alle ore 8.40 dello stesso giorno. Ai sensi dell'art. 1, 2° comma, della decisione, la *Einfuhr- und Vorratsstelle* era tenuta ad accettare le offerte di cereali importati, solo qualora esse fossero state effettuate prima dell'entrata in vigore della decisione, e fossero valide in quanto rispondenti ai presupposti stabiliti nelle disposizioni d'attuazione emanate dal Consiglio (regolamento 132/67), dalla Commissione (regolamento 1028/68) e dagli Stati membri (nella fattispecie, «Richtlinien zur Durchführung der Intervention im Getreidewirtschaftsjahr 1967/58» del 3 ottobre 1967). Gli Stati membri potevano infatti stabilire norme d'attuazione, in forza dell'art. 5 del regolamento CEE 1028/68, che li autorizzava ad adottare norme complementari.

Ora, la circostanza che i cereali offerti all'intervento si trovavano ancora in viaggio fa sorgere dubbi circa la validità dell'offerta.

2. Sulle questioni 1, 2 e 6

La nozione di «offerta», almeno ai sensi dell'art. 1, 2° comma, della decisione della Commissione 8 maggio 1969, deve avere, secondo la Commissione, portata comunitaria e carattere imperativo. I cereali si possono considerare offerti — validamente — solo quando ricorrano determinati presupposti.

Un'offerta che sia stata semplicemente *spedita* — come nella fattispecie — prima che entrasse in vigore la decisione 8 maggio 1969 non si può considerare, ai sensi di tale decisione, come un'offerta

valida. Il semplice invio del relativo documento all'EVSt non crea infatti, di per se stesso, un diritto soggettivo che giustifichi una deroga ai provvedimenti di salvaguardia adottati a norma della suddetta decisione. D'altra parte, vari testi comunitari, e precisamente i regolamenti 120/67 (artt. 12, 15 e 16), 1373/70 (art. 6) e 2591/69, prevedono che l'attribuzione di determinati diritti è subordinata alla *presentazione* della richiesta dell'interessato, il che deve valere come regola generale.

La ricezione dell'offerta è quindi condizione della sua efficacia; in concreto, l'offerta dei cereali all'intervento diventa efficace dal momento in cui il relativo documento perviene all'EVSt.

Nella fattispecie tuttavia, poiché l'offerta è pervenuta all'EVSt il 9 maggio, la questione relativa a questa prima condizione di validità non è essenziale, considerato che la limitazione ai soli cereali indigeni dell'obbligo di acquisto da parte dell'ente d'intervento aveva effetto a decorrere dal 10 maggio 1969, data della pubblicazione dell'avviso 65-68/69 del Bundesanzeiger. In forza dell'obbligo generale imposto dal regolamento 120/67, la EVSt avrebbe quindi dovuto accettare le offerte in questione, purché ricorressero i necessari presupposti dell'intervento.

Ora, le condizioni generali di validità dell'offerta si possono desumere, per quanto riguarda questo punto, dal regolamento CEE 132/67. In particolare, parlando del «luogo in cui i cereali si trovano», l'art. 1 del suddetto regolamento si riferisce ad una ben determinata località nell'ambito della Comunità. Questa localizzazione è indispensabile al fine di determinare il centro commerciale da prendere in considerazione per l'intervento; d'altra parte, nella motivazione del regolamento 132/67 è detto che «può essere fatta un'offerta alla partenza da un determinato luogo».

Non è tuttavia indispensabile che le merci siano depositate in un silo; basta che esse si trovino in una località determinata e nota della Comunità.

Non si può invece considerare come luogo dell'offerta una chiatta, di cui sono noti soltanto il punto di partenza e la destinazione, in quanto in tal caso sarebbe impossibile determinare con esattezza i tre centri commerciali più vicini al luogo in cui i cereali si trovano al momento dell'offerta (regolamento 132/67).

La tesi dell'appellante nella causa principale, secondo cui sarebbe sufficiente che l'offerta indichi una destinazione precisa in cui la merce verrà consegnata, al più tardi al momento della sua presa in consegna da parte dell'ente d'intervento, è inammissibile *de jure condito*. È indispensabile un punto fisso dell'offerta, affinché gli enti d'intervento di uno Stato membro possano stabilire con assoluta certezza se essi siano effettivamente competenti ovvero l'intervento spetti all'ente di un altro Stato membro, e affinché siano posti in grado di stabilire se la merce può essere ammessa all'intervento.

L'esclusione delle merci in viaggio non costituisce un'indebita limitazione dei diritti degli operatori commerciali. Lo scopo del sistema dell'intervento è quello di garantire un prezzo minimo a coloro che invano hanno cercato di collocare le merci sul mercato ad un prezzo conveniente. I prezzi corrisposti nei vari centri commerciali vanno fissati in modo che le differenze fra gli stessi corrispondano agli scarti derivanti, in caso di raccolto normale, dalla normale situazione di mercato e dalle naturali condizioni di formazione dei prezzi. In una situazione monetaria normale, i prezzi d'intervento della Comunità non rappresentano per il commerciante un incentivo tale da indurlo a trasportare i prodotti da un luogo all'altro per offrirli all'intervento; non vanno quindi prese in considerazione neppure le offerte di merci di cui non si può stabilire dove si trovino.

D'altra parte, il ragionamento seguito dall'appellante nella causa principale porterebbe logicamente ad ammettere all'intervento prodotti che, al momento dell'offerta, non sono stati ancora raccolti o acquistati dall'operatore commerciale. Ciò supererebbe certamente i limiti previsti dal regolamento 120/67.

3. Per quanto riguarda le *questioni 3 - 5*, la Commissione sostiene che non è escluso — ai sensi del diritto comunitario — che l'offerta di merci non localizzate sia valida, qualora le merci stesse giungano nel luogo di presa in consegna prestabilito, e l'interessato confermi la sua offerta, fornendo alla EVSt l'indicazione, originariamente mancante, del luogo preciso in cui sono depositati i cereali.
In generale, è irrilevante stabilire se, in tal caso, esistano due offerte, oppure un' offerta che diventa efficace (sia ex tunc, sia ex nunc), allorché viene integrata dalle indicazioni mancanti. Per l'ente d'intervento, infatti, l'offerta è comunque valida ex nunc, perché in precedenza esso non può esaminarla e accettarla.
Nel caso particolare previsto dalla decisione 8 maggio 1969, e cioè nel caso eccezionale di cui all'art. 1, 2° comma, la questione acquista notevole importanza. La tutela che detta norma garantisce ai diritti legittimamente quesiti dai singoli, contro provvedimenti d'interesse generale, non può essere estesa (attribuendo efficacia ex tunc all'offerta completata in un secondo momento) ad operatori che non abbiano presentato un'offerta regolare. L'offerta, quindi, avrebbe dovuto essere perfezionata prima che entrasse in vigore la decisione di cui si tratta, e prima che la Repubblica federale si fosse valsa dell'autorizzazione concessale.

4. La Commissione osserva infine che la nozione di «offerta» ha carattere vincolante per gli Stati membri. Ciò risulta dal fatto che mediante regolamenti comunitari, e in particolare col regolamento 132/67, sono state stabilite condizioni uniformi d'intervento. Il regolamento 1028/68 (art. 5) consente unicamente agli Stati membri di adottare provvedimenti complementari, precisando espressamente ch'essi devono essere compatibili con le norme comunitarie vigenti in materia.

B — Osservazioni della ditta Wünsche

1. La *ditta Wünsche, appellante nella causa principale,* sottolinea in primo luogo gli elementi propri della controversia portata dinanzi al giudice di merito. Il problema della regolarità dell'offerta all'intervento di merci che si trovano in viaggio è sorto infatti solo incidentalmente; dinanzi al giudice di merito essa contesta la legittimità, riguardo al diritto tedesco, dell'avviso (pubblicato nel Bundesanzeiger del 10 maggio 1969) col quale la EVSt si valeva dell'autorizzazione 8 maggio 1969 della Commissione, come pure — sempre nei confronti del diritto interno — la legittimità del decreto ministeriale 17 giugno 1969 col quale l'autorità competente si valeva a sua volta della suddetta autorizzazione, in quanto esso dichiara di avere effetto retroattivo al 9 maggio 1969. Quanto alla sua offerta di cereali all'intervento — offerta effettuata comunque anteriormente al 17 giugno 1969 — essa la ritiene in ogni caso regolare, ma non si oppone a che la Corte di giustizia prenda in esame quest' aspetto del problema.
In secondo luogo, l'appellante nella causa principale sostiene che, tenuto conto del sistema istituito dall'amministrazione tedesca mediante le «direttive» per l'attuazione dell'intervento durante la campagna dei cereali 1967-1968, valide a partire dal 3 ottobre 1967 (Bundesanzeiger n. 185, del 30 settembre 1967) — sistema consistente nel designare, in anticipo e con provvedimento di carattere generale, un certo numero di luoghi (magazzini) di presa in consegna — all'EVSt sono state sempre offerte merci trasportate per via fluviale e, lungi dal considerare queste offerte come irregolari e dal respingerle, l'ente d'intervento le teneva in sospeso fino al momento in cui riceveva notifica del deposito dei cereali in uno dei «magazzini di presa in consegna» indicati negli allegati alle suddette «direttive».

2. Secondo l'appellante nella causa principale, la controversia riguarda sostanzialmente due punti:

a) Quale importanza abbia il luogo di deposito delle merci al momento della presentazione dell'offerta all'inter-

vento e l'indicazione di tale luogo nell'offerta stessa.

b) Quale fosse, alla luce del diritto tedesco e del diritto comunitario, la portata della «decisione generale» della Einfuhr- und Vorratsstelle, e se questa decisione, anteriore all'offerta litigiosa, fosse conforme al diritto comunitario.

a) Sul primo punto, la ricorrente osserva che il sistema dell'intervento ai sensi del regolamento 132/67, attribuisce la facoltà di dirigere le operazioni al *venditore,* poiché è questi che determina liberamente il luogo dal quale offrire i suoi prodotti all'intervento. Il potere di decidere in merito al luogo di presa in consegna dei cereali, spettante agli organismi d'intervento, è in realtà molto limitato: essi infatti, se non accettassero subito come luogo di presa in consegna il centro commerciale prescelto, sarebbero tuttavia obbligati ad accettare come tale una località situata nelle immediate vicinanze, a meno di accollarsi sproporzionate spese di trasporto.

Ciò significa che non si può attribuire al luogo in cui si trovano le merci al momento dell'offerta una funzione di regolazione del mercato.

La determinazione di questo luogo ha senso unicamente al fine di stabilire se e in qual misura debbano essere calcolate le spese di trasporto, allorché l'ente d'intervento prende in consegna i cereali in un maggazzino diverso da quello indicato dal venditore.

È questo il motivo per cui né le norme d'attuazione del regolamento 132/67, né il regolamento 1028/68 della Commissione stabiliscono che il venditore debba indicare, nell'offerta, il luogo in cui si trovano le merci. L'unica condizione è che l'offerta sia fatta per iscritto, mentre l'indicazione del luogo in cui si trova la merce può essere successivamente richiesta dall'ente d'intervento (ciò avviene eccezionalmente, qualora non venga accettato come luogo di presa in consegna il centro commerciale indicato nell'offerta).

b) Sul secondo punto, l'appellante osserva che con decisione di carattere generale e vincolante (direttive 3 ottobre 1967, relative alla campagna 1967-1968, ma estese alla campagna 1968-1969 con avviso del 1° agosto 1968) la Einfuhr- und Vorratsstelle indicava un certo numero di magazzini come luoghi di presa in consegna dei cereali; in proposito essa concedeva senz'altro un'autorizzazione preventiva, alla duplice condizione che il venditore dei cereali offerti all'intervento sopportasse le spese di trasporto fino ad uno dei suddetti magazzini, e prendesse accordi col proprietario del magazzino per esser certo di trovarvi posto. Il consenso del proprietario doveva essere notificato all'EVSt, che avrebbe tenuto in sospeso le offerte fino alla ricezione della notifica e dei documenti comprovanti l'avvenuto deposito nel magazzino di presa in consegna indicato nell'offerta, per procedere quindi all'accettazione («Angebotsannahme» o «Einkaufsschlußschein») (direttive 5-11, 5-12, 6-3 e 9-1, e allegato D).

La suddetta decisione generale va considerata come «la decisione» che l'ente d'intervento deve adottare in merito al luogo di presa in consegna dei cereali, a norma dell'art. 2, n. 1, del regolamento 132/67, dato che l'articolo nulla dice circa il momento in cui l'ente deve decidere (prima o dopo l'offerta).

In questo contesto, poco importa sapere dove i cereali si trovassero al momento dell'offerta e se l'offerente avesse fornito questa indicazione nel relativo documento. Anche in tal caso, infatti, la EVSt non abrebbe potuto fissare un altro luogo di presa in consegna.

3. Tenuto conto delle precedenti considerazioni, l'appellante propone che le varie questioni vengano risolte come segue:

Questione 1

«La nozione di offerta cui si richiamano l'art. 1 del regolamento 132/67 e l'art. 3 del regolamento 1028/68 va intesa secondo i principi accolti dal diritto interno, in quanto le suddette norme di diritto comunitario non dispongano altrimenti (etwas anderes). Di conseguenza,

l'offerta va fatta *per iscritto* e diventa efficace dal momento in cui l'ente d'intervento la riceve.»

Questione 2

«La nozione di offerta va intesa, in linea di principio, nel senso che un'offerta di vendita di cereali all'ente di intervento va considerata formulata nel momento in cui essa perviene al destinatario. Qualora, tuttavia, una norma comunitaria o una norma interna adottata per la sua attuazione prevedano che la buona fede dell'offerente va tutelata contro gli effetti di una modifica sopravvenuta nella situazione giuridica, si deve prendere in considerazione il giorno della spedizione dell'offerta.»

Questione 3

«L'offerta è valida ed efficace anche se non contiene indicazioni sulla località in cui si trovava la merce al momento in cui è stata formulata l'offerta. È sufficiente l'indicazione della qualità e del tipo dei cereali offerti, del mese di consegna e del centro commerciale (ovvero, qualora l'ente d'intervento abbia già adottato la decisione di cui all'art. 2, n. 1, del regolamento 132/67, il magazzino di presa in consegna.»

Questione 4

«L'offerta dei cereali da prendere in consegna è valida dal momento in cui all'ente d'intervento siano state comunicate, per iscritto, tute le indicazioni richieste. Non è necessario che tali indicazioni vengano fornite contemporaneamente, in un solo documento. Quelle mancanti possono essere comunicate successivamente, per iscritto. L'indicazione del luogo in cui si trovano i cereali al momento dell'offerta non è indispensabile.»

Questione 5

«L'offerta è efficace solo a partire dal momento in cui è completata con tutte le indicazioni necessarie. Tuttavia, qualora si debba tutelare la buona fede dell'offerente contro gli effetti di una modifica della situazione giuridica, la data da prendere in considerazione è quella in cui il relativo documento viene spedito o completato.»

Questione 6

«Qualora l'ente d'intervento abbia adottato la decisione di cui all'art. 2, n. 1, del regolamento 132/67 prima della presentazione dell'offerta, questa è valida anche se la merce non si trovava in un luogo determinato, al momento dell'offerta (essendo ad esempio, in viaggio), e se il documento nulla indica in proposito.»

Questione 7

La settima questione consiste nello stabilire se il n. 5-11 delle «direttive» tedesche sia conforme all'art. 2, n. 1, del regolamento 132/67.

Nei regolamenti comunitari, nulla vieta agli enti d'intervento di decidere, in anticipo e con provvedimento di carattere generale, in merito al luogo di presa in consegna dei cereali, tanto più che un sistema del genere consentirebbe una rapida liquidazione delle spese d'intervento. In questo senso, le «direttive» sono conformi al regolamento 132/67, poiché non superano i limiti da questo stabiliti.

D'altra parte, il carattere indubbiamente vincolante delle norme comunitarie non vieta che si tenga conto dello spirito di tali norme, senza attenersi alle lettera delle stesse. Qualora sia espressamente ammesso che, secondo lo spirito della norma in questione, l'indicazione del luogo in cui le merci sono immagazzinate serve unicamente a far sì che gli enti d'intervento possano adottare la decisione di cui all'art. 2, n. 1, del regolamento 132/67 in modo che tenga esattamente conto della realtà, e qualora l'ente competente abbia adottato tale decisione *prima* della presentazione dell'offerta, si deve ritenere conforme allo spirito delle norme in questione l'ammettere che in tal caso l'indicazione del luogo in cui le merci sono depositate è superflua, e non è quindi prescritta inderogabilmente.

La settima questione va perciò risolta come segue:

«In linea di principio, le norme generali sull'intervento hanno carattere imperativo. Esse non vanno però interpretate ed

applicate letteralmente. In linea di massima, gli Stati membri possono adottare, per l'attuazione delle norme sull'intervento, disposizioni complementari che siano conformi agli obiettivi del sistema di cui trattasi. Gli enti d'intervento possono adottare la decisione di cui all'art. 2, n. 1, del regolamento 132/67 anche prima della presentazione dell'offerta, con la conseguenza che gli offerenti non sono tenuti ad indicare nel relativo documento il luogo in cui le merci sono immagazzinate al momento dell'offerta.»

C — *Osservazioni dell'Einfuhr- und Vorratsstelle*

1. La *«Einfuhr- und Vorratsstelle», appellata nella causa principale,* osserva in primo luogo che il sistema istituito con le «direttive», in forza dei regolamenti comunitari, prevede un'alternativa: gli offerenti possono applicare letteralmente il regolamento 132/67, e cioè indicare il luogo preciso in cui i cereali si trovano al momento dell'offerta, scegliere un centro commerciale e attendere la risposta in cui la EVSt indichi loro un determinato luogo di presa in consegna; oppure, com'è consentito dalle «direttive», essi possono offrire cereali in uno dei punti di presa in consegna precedentemente designati dall'EVSt, a condizione però che la merce vi si trovi già al momento dell'offerta. Né nell'uno, né nell'altro caso è possibile offrire all'intervento cereali in viaggio: un'offerta del genere può essere tenuta in sospeso fino a quando non venga indicato il magazzino di presa in consegna, ovvero essere respinta.

2. Sulla *prima* e la *sesta* questione, la EVSt osserva quindi che gli artt. 7 del regolamento 120/67, 1 del regolamento 132/67 e 3 del regolamento 1028/68 hanno creato una propria nozione di «offerta» che va interpretata nello stesso modo in tutti gli Stati membri. Ciò si può desumere dal fatto che le autorità comunitarie hanno attribuito un significato ben determinato alle offerte all'intervento. Una disciplina così particolareggiata implica che la nozione di offerta abbia ovunque contenuto identico. D'altra parte, la circostanza che cereali prodotti in qualsiasi Stato membro possano essere offerti all'ente d'intervento di qualsiasi altro Stato membro implica altresì che per tutti gli enti valgano gli stessi requisiti per quanto riguarda la validità dell'offerta.
Un'offerta valida, in senso comunitario, presuppone che la merce sia depositata in un punto *fisso*. Non è sufficiente l'indicazione del luogo — che può essere variabile — in cui la merce si trovava al momento dell'offerta.
Solo l'indicazione di un punto fisso consente di stabilire se si abbia un'offerta valida per un luogo determinato, in quanto l'art. 1, n. 1, del regolamento 132/67 permette di scegliere come centro commerciale solo uno dei tre centri più vicini al luogo in cui è stata fatta l'offerta.
Anche l'obbligo di prendere una *rapida* decisione, imposto agli enti d'intervento dal regolamento 1028/68, osta a che vengano prese in considerazione merci viaggianti, per le quali sarebbe necessaria una complicata indagine onde determinare esattamente il luogo dell'offerta.
Infine, anche l'art. 2 del regolamento 132/67 presuppone che gli organismi d'intervento possano determinare con esattezza quale sarà, per loro, il luogo di presa in consegna meno oneroso, cioè quello per cui si dovranno sopportare le minori spese di trasporto. È quindi indispensabile conoscere esattamente il luogo in cui i cereali si trovano al momento dell'offerta.

3. Per quanto riguarda la *seconda* questione, la EVSt sostiene che l'offerta è valida solo dal momento in cui essa perviene all'ente d'intervento. Le offerte sono dichiarazioni di volontà fatte con l'intenzione di compiere un atto giuridico, le quali non possono esplicare i loro effetti se non dal momento in cui pervengono al destinatario. Ne consegue che i presupposti cui l'art. 1 del regolamento 132/67 subordina l'efficacia dell'offerta devono sussistere al momento in

cui questa perviene all'ente d'intervento, e non soltanto al momento della formulazione dell'offerta. Gli enti d'intervento possono decidere in merito alla validità delle offerte loro pervenute, solo dal momento che ne hanno avuto notizia e riferendosi a questo momento.

4. L'appellata nella causa principale propone di risolvere la *terza* questione nel senso che, per essere valida ed efficace, l'offerta deve sempre contenere l'indicazione del luogo in cui si trovano in quel momento i cereali che ne costituiscono oggetto. Poiché l'art. 3 del regolamento CEE n. 1028/68 impone agli enti d'intervento di decidere senza indugio circa l'accettazione o la reiezione dell'offerta, è necessario ch'essi possano rilevare direttamente dal relativo documento il luogo in cui si trovano i cereali al momento dell'offerta. Tenuto conto dell'importanza di tale elemento al fine di stabilire se l'offerta sia valida, è indispensabile che il documento contenga l'indicazione esatta di questo luogo.

5. Secondo la EVSt, la *quarta* questione va risolta nel senso che nulla osta a che un'offerta originariamente incompleta — cioè presentata senza indicare il luogo in cui si trovano i cereali — venga completata in un secondo momento; tuttavia, al momento della presentazione dell'offerta incompleta, deve essere escluso ogni equivoco fra l'offerente e l'ente d'intervento sul fatto che l'offerta stessa non sarà considerata valida ai sensi dell'art. 1 del regolamento 132/67, ma sarà tenuta in sospeso fino al suo completamento.

6. L'appellata nella causa principale risolve la *quinta* questione nel senso che, quando l'offerta venga fatta in più tempi, la si può considerare «fatta» ai sensi dell'art. 1 del regolamento 132/67 solo dal momento in cui essa viene completata con l'indicazione del luogo dove si trovano i cereali («über den Aufenthalt).

7. Essa risolve la *settima* questione nel senso che le norme generali sull'intervento avevano lo scopo di creare un sistema comunitario, da applicarsi in tutti gli Stati membri e implicante un unico regime di prezzi. Si deve quindi affermare che si tratta di norme imperative.

In diritto

1 Con ordinanza 19 luglio 1971, pervenuta in cancelleria il 29 luglio 1971, lo Hessischer Verwaltungsgerichtshof ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, varie questioni relative all'interpretazione degli artt. 7 del regolamento del Consiglio 120/67 (GU n. 117 del 19 giugno 1967), 1 del regolamento del Consiglio 132/67 (GU n. 120 del 21 giugno 1967) e 3 del regolamento della Commissione 1028/68 (GU L 176 pag. 1 del 19 luglio 1968).

2 L'interpretazione viene chiesta onde accertare se l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel fosse tenuta ad acquistare delle partite di cereali prodotti in Francia e offerti all'intervento per i centri commerciali di Stoccarda e di Kiel. Le offerte erano state effettuate con moduli recanti la data dell'8 maggio (giunti a destinazione il 9 maggio 1969), e dichiaravano che i

cereali, ch'erano in viaggio, erano diretti verso i magazzini di presa in consegna di Kiel e Stoccarda. Le offerte venivano completate con la segnalazione dell'arrivo delle merci a detti magazzini il 12 maggio 1969, cioè in data posteriore all'entrata in vigore della decisione della Commissione 8 maggio 1969 (GU L 112 pag. 2, del 9 maggio 1969) che autorizzava la Repubblica federale di Germania a limitare gli acquisti d'intervento dei cereali che le sarebbero stati offerti dopo l'entrata in vigore della decisione stessa.

3 A norma dell'art. 7 del regolamento del Consiglio 120/67, gli enti d'intervento designati dagli Stati membri sono tenuti, a determinate condizioni, ad acquistare i cereali, prodotti nella Comunità, che vengano loro offerti. L'art. 1 del regolamento del Consiglio 132/67 stabilisce che le offerte vanno fatte ad un ente d'intervento per un centro commerciale scelto fra i tre più vicini al luogo in cui i cereali si trovano al momento dell'offerta. A norma dell'art. 3 del regolamento della Commissione 1028/68, le offerte vanno fatte per iscritto. Infine, l'art. 5 dello stesso regolamento attribuisce agli enti d'intervento la facoltà di stabilire, se necessario, ulteriori modalità e condizioni per la presa in consegna conformi al regolamento stesso, in considerazione delle caratteristiche di ciascuno Stato membro.

Sulla prima questione

4 Con la prima questione si chiede se le espressioni «offerta» e «offerto», contenute nei regolamenti sopra menzionati, vadano interpretate nello stesso modo nei vari Stati membri.

5 L'art. 7 del regolamento 120/67 fa obbligo agli enti d'intervento di acquistare i cereali loro offerti, a condizione che le offerte possiedano dei requisiti, fra l'altro di qualità e di quantità, da determinarsi a norma del n. 5 dello stesso articolo. Secondo il quinto considerando di detto regolamento, onde stabilizzare i mercati e garantire un equo tenore di vita alla popolazione agricola interessata è necessario, non solo che gli interventi continuino, ma anche che siano uniformi, per non ostacolare la libera circolazione dei cereali all'interno della Comunità.

6 Posto che l'obbligo d'intervenire presuppone una previa offerta, l'auspicata uniformità degli interventi esige che la nozione di offerta regolare e le caratte-

ristiche di questa siano le stesse nell'intera Comunità. Questa esigenza vale, non solo nei confronti delle autorità comunitarie, quando determinano direttamente tali caratteristiche, ma anche nei confronti degli enti d'intervento, affinché gli ulteriori requisiti ch'essi sono talvolta autorizzati a stabilire siano conformi agli scopi del sistema. Salvo il caso di rinvio, espresso o implicito, al diritto nazionale, le nozioni giuridiche usate dal diritto comunitario vanno interpretate ed applicate in modo uniforme nell'intera Comunità.

7 Ne consegue che, il fatto che gli enti d'intervento siano autorizzati (art. 5 del regolamento 1028) a stabilire ulteriori modalità e condizioni per la presa in consegna non implica ch'essi possano discostarsi dalla nozione comunitaria di offerta, quale la si desume in ispecie dai regolamenti 120/67 e 132/67.

8 Si deve quindi ritenere che le espressioni «offerta» e «offerto», di cui ai regolamenti 120/67, 132/67 e 1028/68, vanno interpretate nei vari Stati membri in modo uniforme e in vista degli scopi del regime d'intervento disciplinato da detti regolamenti.

Sulla seconda questione

9 Si chiede a questa Corte se l'offerta di cereali per l'intervento si debba considerare come effettuata nel momento in cui l'offerente la spedisce, ovvero solo nel momento in cui perviene all'ente d'intervento.

10 L'offerta per l'intervento — ove sia regolare — determina di per sé l'obbligo, per l'ente d'intervento, d'acquistare i cereali offerti. Salvo eccezioni, un atto così gravido di conseguenze può vincolare il destinatario — a carico del quale tende a costituire degli obblighi — e quindi essere considerato come perfetto solo dal momento in cui è giunto a conoscenza del destinatario stesso.

11 Si deve quindi ritenere che l'offerta, ai sensi dei regolamenti menzionati dal giudice proponente, va considerata come effettuata nel momento in cui giunge, per iscritto, all'ente di intervento.

Sulla terza questione

12 Si chiede ancora a questa Corte se l'offerta sia valida ed accettabile qualora non contenga alcuna indicazione circa il luogo in cui le merci si trovano o si trovavano nel momento in cui essa è stata effettuata.

13 A norma dell'art. 1, n. 1, del regolamento del Consiglio 132/67, le offerte vanno effettuate per un centro commerciale scelto fra i tre più vicini al luogo in cui i cereali si trovano al momento dell'offerta e, a norma dell'art. 2, n. 1, dello stesso regolamento, gli enti d'intervento decidono circa il luogo di presa in consegna dei cereali.

14 Secondo l'appellata nella causa principale e la Commissione, queste disposizioni implicano necessariamente che l'interessato deve indicare il luogo in cui le merci si trovano nel momento in cui l'offerta viene effettuata, in modo da consentire all'ente d'intervento di stabilire se sia soddisfatta la condizione di cui all'art. 1 del regolamento 132/67 e di designare il luogo di presa in consegna che gli pare più indicato.

15 L'appellante nella causa principale, pur non contestando che questa indicazione debba essere, in generale, fornita, obbietta tuttavia ch'essa diviene superflua nel caso in cui uno Stato membro (nella fattispecie la Repubblica federale di Germania), valendosi della facoltà — attribuitagli dall'art. 5 del regolamento 1028/68 — di stabilire condizioni complementari, mediante un provvedimento di carattere generale ha determinato in anticipo, per ciascun centro commerciale, dei luoghi di presa in consegna nei quali gli enti d'intervento s'impegnano a prendere in consegna i cereali, senza altre spese per l'operatore. Secondo l'appellante, l'indicazione del luogo in cui si trovano le merci al momento dell'offerta non ha più in tal caso alcuna utilità, giacché l'ente d'intervento non ha da verificare se il centro commerciale indicato sia uno dei tre di cui all'art. 1, né da designare il luogo di presa in consegna, posto che questo è già stato indicato ed accettato in anticipo.

16 Una siffatta interpretazione dell'art. 1 del regolamento 132/67 sarebbe in contrasto tanto con la lettera quanto con lo spirito di questa disposizione. Questa impone tassativamente agli enti d'intervento — nell'interesse di un'organizzazione del sistema d'intervento il più possibile razionale e poco costosa — di

controllare in ogni caso se il centro commerciale indicato sia uno dei tre più vicini al luogo in cui si trovano al momento dell'offerta. Il sistema d'intervento, istituito allo scopo di garantire ai produttori (tenendo conto della regionalizzazione dei prezzi) lo smercio ad equo prezzo dei loro cereali che non abbiano potuto essere collocati con un profitto normale, può implicare cautele intese ad evitare qualsiasi incentivo a trasportare le merci al solo fine di ottenere un intervento più vantaggioso. L'obbligo d'indicare, per il momento in cui viene effettuata l'offerta, il luogo in cui le merci si trovano e di tenervele a disposizione dell'ente d'intervento — consentendogli di controllare la regolarità dell'offerta e, in caso affermativo, lasciandogli la libertà di determinare da sé il luogo della presa in consegna — contribuisce al conseguimento della finalità di cui sopra.

17 Detto obbligo non perde importanza né utilità nel caso in cui i luoghi di presa in consegna siano stabiliti in anticipo e in via generale. In questo senso, del resto, le autorità della Repubblica federale di Germania dichiarano di applicare le norme complementari da esse emanate.

18 Si deve quindi ritenere che l'offerta per l'intervento è regolare e vincolante per l'ente d'intervento solo se indica il luogo in cui le merci offerte si trovano o si troveranno nel momento in cui l'offerta viene effettuata, cioè nel momento in cui essa perviene a detto ente.

Sulle questioni quarta e quinta

19 Per il caso in cui l'offerta non indichi il luogo dove si trovano i cereali, si chiede se l'offerta stessa possa essere completata in seguito e, in caso affermativo, se possa essere considerata come effettuata alla data della prima offerta incompleta.

20 Il buon funzionamento del sistema d'intervento non osta a che l'offerta incompleta, ma per il resto regolare, venga completata in seguito con l'indicazione del luogo in cui si trovano le merci. L'offerta però produce effetti solo dal momento in cui è completa.

21 Si deve quindi ritenere che l'offerta originariamente incompleta può essere completata in seguito, ma produce effetti solo a partire dal momento in cui possiede tutti i prescritti requisiti.

Sulla sesta questione

22 Con una sesta questione si chiede a questa Corte se l'espressione: «si trovano al momento dell'offerta», di cui all'art. 1 del regolamento 132/67, significhi che l'offerta è valida solo se le merci sono depositate in un luogo determinato ovvero l'indicazione di uno dei tre centri commerciali di cui al detto art. 1 possa riguardare delle merci in viaggio.

23 Dalle soluzioni date alle questioni precedenti si desume che l'art. 1 del regolamento 132/67 prescrive che le merci offerte si trovino, nel momento in cui viene effettuata l'offerta, a disposizione dell'ente d'intervento, affinché il loro eventuale successivo trasferimento sia lasciato a discrezione di questo. In questo senso si deve intendere l'espressione «si trovano al momento dell'offerta».

Sulla settima questione

24 Si chiede infine se le disposizioni dei sopra menzionati regolamenti comunitari siano imperative ovvero gli Stati membri possano derogarvi.

25 Le disposizioni di cui viene chiesta l'interpretazione riguardano elementi essenziali dell'organizzazione comune dei mercati dei cereali. Per raggiungere gli scopi di questa, l'attuazione del sistema d'intervento dev'essere soggetta a norme il più possibile uniformi, al fine di evitare che sia ostacolata la libera circolazione dei cereali — in condizioni normali di mercato — nell'ambito della Comunità.

26 È di conseguenza inammissibile che — senza un'espressa manifestazione di volontà degli autori del regolamento — gli Stati membri possano derogarvi.

Sulle spese

27 Le spese esposte dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Il presente procedimento, nei confronti delle parti nella causa principale, ha il carattere

di un incidente sollevato dinanzi allo Hessischer Verwaltungsgerichtshof, al quale spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,
sentite le osservazioni orali delle parti nella causa principale e della Commissione delle Comunità europee,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in ispecie gli artt. 38 - 47 e 177,
visti i regolamenti del Consiglio della Comunità economica europea del 19 giugno 1967 n. 120 e del 21 giugno 1967 n. 132,
visto il regolamento della Commissione delle Comunità europee del 19 luglio 1968, n. 1028,
visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della Comunità economica europea, in ispecie l'art. 20,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dallo Hessischer Verwaltungsgerichtshof con ordinanza 19 luglio 1971, afferma per diritto:

1° **Le espressioni «offerta» e «offerto», di cui ai regolamenti 120/67, 132/67 e 1028/68, vanno interpretate negli Stati membri in modo uniforme e in vista degli scopi del regime d'intervento disciplinato da detti regolamenti.**

2° **L'offerta, ai sensi dei regolamenti sopra menzionati, va considerata come effettuata nel momento in cui giunge per iscritto all'ente d'intervento.**

3° a) **L'offerta per l'intervento è regolare e vincolante per l'ente d'intervento solo se indica il luogo in cui le merci offerte si trovano o si troveranno del momento in cui l'offerta viene effettuata, cioè nel momento in cui essa perviene a detto ente.**

b) **L'offerta, originariamente incompleta a questo proposito, può essere completata in seguito, ma produce effetti solo a partire dal momento in cui possiede tutti i prescritti requisiti.**

4° **L'espressione «si trovano al momento dell'offerto», di cui all'art. 1 del regolamento 132/67, va interpretata nel senso che le merci offerte devono trovarsi, nel momento in cui viene effettuata l'offerta, a disposizione dell'ente d'intervento, affinché il loro eventuale successivo trasferimento sia lasciato a discrezione di questo.**

5° **In mancanza di espresse disposizioni, gli Stati membri non possono derogare ai regolamenti sopra menzionati.**

Lecourt Mertens de Wilmars Kutscher

Donner Trabucchi Monaco Pescatore

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 1° febbraio 1972.

Il cancelliere
A. van Houtte

Il presidente
R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER

(vedasi causa 49-71, pag. 40)