CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MICHAEL B. ELMER

presentate il 15 maggio 1997 *

1. Nella presente causa, il Dioikitiko Protodikeio di Atene, Repubblica ellenica, invita la Corte a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità del regolamento (CE) della Commissione 17 dicembre 1993, n. 3477, relativo ai tassi di conversione agricoli da applicare nel settore del tabacco [1] (in prosieguo: il «regolamento di conversione»).

La normativa comunitaria

2. Ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 727, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio [2] (in prosieguo: il «regolamento sul tabacco»), è previsto un premio per i soggetti che acquistino tabacco direttamente dai produttori comunitari.

3. Il regolamento (CEE) della Commissione 25 agosto 1970, n. 1726, che fissa le modalità relative alla concessione del premio per il tabacco in foglia [3] (in prosieguo: il «regolamento d'attuazione»), dispone, in particolare, quanto segue:

«Articolo 6

1. Il diritto al premio è acquisito nel momento in cui il tabacco lascia il luogo in cui è stato sottoposto al controllo ...

Il fatto generatore del diritto al premio ai sensi dell'art. 6 del regolamento (CEE) n. 1134/68 si considera intervenuto in tale data.

(...)»

* Lingua originale: il danese.

1 — GU L 317, pag. 30.

2 — GU L 94, pag. 1, modificato da ultimo dal regolamento (CE) del Consiglio 30 marzo 1992, n. 860 (GU L 91, pag. 1).

3 — GU L 191, pag. 1, modificato dal regolamento (CE) della Commissione 2 aprile 1985, n. 887, che modifica il regolamento (CEE) n. 1726/70 per quanto concerne il sistema di controllo delle operazioni di prima trasformazione e di condizionamento del tabacco (GU L 96, pag. 12).

4. Il regolamento di conversione contiene, in particolare, i 'considerando' e le disposizioni seguenti:

«(...) che poiché non corrisponde ai criteri stabiliti dall'articolo 6 del regolamento (CEE) n. 3813/92, tale fatto generatore deve essere modificato al termine del periodo transitorio previsto dal regolamento (CEE) n. 3820/92; che pertanto, per evitare distorsioni del mercato per il tabacco del raccolto 1993, è opportuno fissare al 1° luglio 1993 il fatto generatore del premio per i tabacchi dei raccolti precedenti il 1993, che escano dal luogo in cui sono stati sottoposti al controllo a partire da tale data»; (settimo "considerando")

«Articolo 5

Per il tabacco dei raccolti precedenti al raccolto del 1993, che esce dal controllo a partire dal 1° luglio 1993, il tasso di conversione agricolo per il premio previsto dall'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 727/70 è il tasso in vigore il 1° luglio 1993.

Articolo 6

Sono abrogate le seguenti disposizioni:

— articolo 6, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento [d'attuazione],

(...)

Articolo 7

Il presente regolamento entra in vigore il terzo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* [4].

Esso si applica a decorrere dal 1° luglio 1993».

4 — Il regolamento è stato pubblicato il 18 dicembre 1993.

5. Per fornire un fondamento adeguato alla soluzione da dare alle questioni pregiudiziali, occorre esaminare alcune altre norme di diritto comunitario. A fini di chiarezza e per essere ben inteso, mi richiamerò a queste normative a mano a mano che ciò si renda opportuno nel corso delle presenti conclusioni.

La causa pendente dinanzi al giudice a quo e le questioni pregiudiziali

6. La P. Moskof AE, con sede in Stavroupolis, Salonicco (in prosieguo: la «Moskof»), esercita un'attività di prima trasformazione del tabacco greggio. Nel 1994, la Moskof percepiva la somma di 1 793 340 DR a titolo di premio per il tabacco raccolto nel 1992, che, come dichiarato nel corso della fase orale del procedimento, usciva dal luogo in cui era stato sottoposto a controllo nel giugno 1994.

7. L'importo del premio era stato calcolato sulla base di un tasso di conversione agricolo che risultava dall'applicazione della norma, abrogata, posta dall'art. 6, n. 1, secondo comma, del regolamento d'attuazione. In applicazione della nuova regola dell'art. 5 del regolamento di conversione, l'importo del premio sarebbe stato calcolato sulla base del tasso di conversione agricolo in vigore il 1° luglio 1993, di modo che questo importo sarebbe stato ridotto a 564 570 DR.

8. L'Ethnikos Organismos Kapnou (ente nazionale ellenico dei tabacchi) reclamava il rimborso della differenza tra i due importi, vale a dire 1 228 770 DR.

9. La Moskof proponeva un ricorso d'annullamento avverso tale ingiunzione di rimborso dinanzi al Dioikitiko Protodikeio di Atene, prospettando l'invalidità del regolamento di conversione sul quale si basava l'ingiunzione. Il 24 maggio 1995 il Dioikitiko Protodikeio di Atene sottoponeva alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«A) Omessa presentazione, da parte della Commissione CE al Comitato di gestione per il tabacco, del regolamento 3477/90 come progetto di regolamento ad efficacia retroattiva

Si chiede se il progetto di regolamento di cui sopra, approvato dal Comitato di gestione per il tabacco come progetto di norma senza efficacia retroattiva, a motivo del tempo intercorrente (oltre cinque mesi) tra la sua approvazione e la sua votazione e pubblicazione, costituisca un nuovo progetto di regolamento con efficacia retroattiva, che implica la sua invalidità, dato che — in quanto progetto di tale natura, cioè con efficacia retroattiva — non è stato presentato al competente comitato di gestione per il tabacco, contravvenendo così all'art. 145, terzo trattino, seconda frase, del Trattato CE, alla decisione del Consiglio

del 13.7.1987 (87/373/CEE) "che stabilisce le modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione", all'art. 12 del regolamento 3813/92 e all'art. 17 del regolamento 727/70, poiché in queste disposizioni l'osservanza del procedimento dinanzi al comitato di gestione si considera condizione per l'esercizio della competenza esecutiva della Commissione.

B) Inosservanza del regolamento del Consiglio 3813/92 e difetto di motivazione del regolamento della Commissione n. 3477/93

a) Si chiede se il preambolo del regolamento della Commissione 3277/93 sia corretto e sufficiente dal momento che la ricorrente si chiede se le "distorsioni" del mercato di cui al preambolo del regolamento in questione della Commissione possano rientrare in uno dei criteri di cui all'art. 6, n. 2, del regolamento 3813/92 del Consiglio o debbano venir fronteggiate con un intervento legislativo del Consiglio.

b) Si chiede se il preambolo del regolamento della Commissione 3477/93 sia corretto e sufficiente, considerato che detto regolamento della Commissione, al fine di non applicare, a norma dell'art. 6, n. 1, del regolamento 3813/92 del Consiglio, come fatto generatore del tasso di conversione agricolo il fatto con il quale si persegue lo scopo economico dell'atto, che nella fattispecie è l'uscita del tabacco grezzo dal deposito nel quale si trovava per il controllo, non dichiara in base a quale dei quattro criteri di cui all'art. 6, n. 2, del regolamento di cui sopra del Consiglio è stato scelto il fatto generatore di cui all'art. 5.

c) Si chiede se il preambolo del regolamento della Commissione 3477/93 sia corretto e sufficiente in considerazione del fatto che la necessità di evitare distorsioni del mercato con il tabacco del raccolto 1993 non si precisa nel testo del regolamento, né si fornisce la ragione per cui si è ritenuto necessario avvalersi di norme retroattive.

d) Si chiede se il preambolo del regolamento della Commissione n. 3477/93 sia corretto e sufficiente, dato che nell'ottavo considerando del regolamento si fa richiamo al parere conforme del comitato di gestione per il tabacco, mentre il regolamento in questione non è stato presentato a detto comitato come progetto di norma con efficacia retroattiva.

C) Inosservanza dell'art. 3, n. 1, lett. b), iv, del regolamento del Consiglio 727/70, come è stato sostituito dall'art. 1 del regolamento del Consiglio 1329/90

Poiché con questa disposizione si offre agli acquirenti di tabacco la possibilità di riscuotere il premio entro quattro anni dall'effettuazione del raccolto a condizione di averlo trasformato in

prodotto industriale o di averlo esportato, si chiede se con il blocco della parità agricola sancito dal regolamento della Commissione 3477/93, che induce gli aventi diritto al premio a non avvalersi del termine di quattro anni loro offerto da detto regolamento del Consiglio, non si contravvenga a quest'ultimo.

D) Violazione dell'art. 39, n. 1, c), del Trattato CE

Dato che la disposizione di cui sopra del Trattato pone come finalità della politica agricola comune la stabilizzazione dei mercati, si chiede in qual misura una norma retroattiva che blocca la parità agricola sancita dal regolamento della Commissione 3477/93 si concili con l'obiettivo della stabilizzazione dei mercati, dato che implicherà un riversamento sui produttori del danno che colpisce i trasformatori, giacché i primi non possono offrire prezzi soddisfacenti per il tabacco della stagione successiva a quella dell'adozione del regolamento.

E) Violazione del principio dell'irretroattività degli atti comunitari

Si chiede se il regolamento della Commissione 3477/93, pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* il 18 dicembre 1993 e, in forza dell'art. 7, entrato in vigore nel terzo giorno successivo alla data della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, cioè il 21 dicembre, ma al contempo, in forza del secondo comma dello stesso articolo, applicabile dal 1° luglio 1993, sia incompatibile con il principio dell'irretroattività degli atti comunitari, dato che la ricorrente contesta che nella fattispecie la finalità del regolamento in questione abbia indole di pubblico interesse superiore, in quanto non emerge il rischio di distorsioni prospettato nel regolamento e inoltre non è stata adottata alcuna misura transitoria a tutela del legittimo affidamento dei trasformatori come la ricorrente.

F) Inosservanza del principio del legittimo affidamento

Si chiede in che misura viene leso il principio del legittimo affidamento delle imprese trasformatrici, dato che con la disposizione dell'art. 5 del regolamento della Commissione n. 3477/93 si è sconvolto il quadro normativo dell'organizzazione comune dei mercati del tabacco istituito in virtù dei regolamenti 727/70 e 1726/70, rimasto in vigore per oltre un ventennio, facendo insorgere il convincimento che si trattasse di una disciplina speciale duratura, tenuto conto del fatto che non sono state prese misure transitorie per facilitare il passaggio dal regime di organizzazione comune di mercato istituito in virtù dei regolamenti n. 727/70 del Consiglio e n. 1726/70 della Commissione, dato che inoltre, come osserva la ricorrente, gli

accordi europei di coltivazione del raccolto 1992 erano stati stipulati un anno e mezzo prima dell'adozione delle disposizioni dell'art. 5 del regolamento n. 3477/93 e il tabacco è stato raccolto e posto sotto controllo fino al 15.5.1993.

G) Violazione del principio della parità di trattamento tra le imprese della Comunità

Dato che la dracma è soggetta ad un più marcato fenomeno di slittamento rispetto all'unità di conto europea che rispetto alle monete degli altri paesi membri, si chiede in qual misura detta disciplina del blocco del tasso di conversione agricolo istituito dal regolamento della Commissione 3477/93 non comporti una disparità di trattamento a danno delle imprese greche.

H) Sviamento di potere

Si chiede, vista la risposta della Commissione a una domanda della Corte dei conti, secondo la quale la Commissione "si impegna ad adottare immediatamente le disposizioni in materia di limitazione delle spese connesse ai prezzi rappresentativi" (Relazione speciale della Corte dei conti, n. 8/1993, GU 2.3.94, C 65, punti 3, 4 e 3.5), se la disciplina relativa al blocco della parità agricola del regolamento 3477/93 della Commissione non avesse effettivamente natura di norma pubblica e non avesse, come si dichiara nel preambolo, la funzione di evitare le distorsioni del mercato».

Osservazioni generali

10. Formulerò in primo luogo alcune osservazioni in merito alla questione se il regolamento di conversione arrechi pregiudizio alla Moskof o se, in realtà, avvantaggi gli operatori della prima trasformazione negli Stati la cui moneta abbia sperimentato, nel corso del periodo di cui si tratta, tassi di conversione in rialzo.

11. Ai sensi dell'art. 3 del regolamento base, è concesso un premio ai soggetti che acquistano tabacco direttamente dai produttori comunitari. Il premio è espresso in unità di conto e versato dopo che si è operata una conversione nella moneta nazionale in vigore.

12. Per assicurarsi che il premio sia versato solo qualora siano soddisfatte le condizioni poste dal regolamento base, le autorità del paese interessato assoggettano il tabacco a controlli che hanno ad oggetto il tipo, la quantità, la qualità e una serie di altre caratteristiche. Il tabacco è sottoposto a questo controllo al momento della presentazione,

allo stato greggio, all'impresa di prima trasformazione. Esso viene nuovamente controllato quando lascia, dopo la prima trasformazione e il condizionamento, l'impresa di prima trasformazione (vale a dire il «luogo in cui è stato sottoposto a controllo»).

13. L'art. 4, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1134/68 [5] prevede che la conversione nella moneta nazionale degli importi espressi in unità di conto è operata, nell'ambito delle disposizioni relative alla politica agricola comune, utilizzando il rapporto tra l'unità di conto e la moneta nazionale che era in vigore al momento della realizzazione dell'operazione. Risulta dall'art. 6 che il momento di realizzazione dell'operazione è la data in cui si verifica il fatto generatore del credito.

14. L'art. 6, n. 1, prima frase, del regolamento di attuazione prevede che il diritto al premio è acquisito nel momento in cui il tabacco lascia il luogo in cui è stato sottoposto al controllo. Ne discende che il premio dev'essere convertito dall'unità di conto in moneta nazionale sulla base del tasso di conversione in vigore al momento dell'uscita del tabacco dal luogo in cui è stato sottoposto a controllo, come previsto inoltre dall'art. 6, n. 1, secondo comma, del regolamento d'attuazione.

15. Il regolamento d'attuazione è stato modificato dal regolamento (CEE) della Commissione n. 1075/78 [6], di modo che è divenuto possibile, per gli operatori di prima trasformazione, ottenere un anticipo sull'importo integrale del premio al momento in cui il tabacco viene sottoposto a controllo. Nel momento in cui il tabacco, a uno stadio successivo, usciva dal luogo in cui è stato sottoposto a controllo, era effettuato un calcolo definitivo dell'importo del premio dovuto all'impresa, sulla base del tasso in vigore in quest'ultimo momento, ai sensi dell'art. 6, n. 1, secondo comma, del regolamento d'attuazione.

16. Nei paesi la cui moneta ha subito una forte svalutazione, nei quali il tasso di conversione è andato aumentando nel tempo, si è constatata una disparità tra l'anticipo sul premio e l'importo definitivo di questo. L'importo differenziale era versato agli operatori di prima trasformazione al momento dell'uscita del tabacco dal luogo in cui era stato sottoposto a controllo, ma ciò non era controbilanciato da alcun rischio monetario per detti operatori, in quanto essi avevano riscosso un anticipo sul premio integrale al momento in cui il tabacco era stato sottoposto a controllo [7].

17. Il regolamento (CEE) del Consiglio n. 1676/85 [8] ha abrogato il regolamento n. 1134/68, e quindi l'art. 4, n. 2, di questo, in base al quale la conversione in moneta nazio-

5 — Regolamento (CEE) del Consiglio 30 luglio 1968, n. 1134, che fissa le norme di applicazione del regolamento (CEE) n. 653/68 relativo alle condizioni di modifica del valore dell'unità di conto utilizzata per la politica agraria comune.

6 — Regolamento 23 maggio 1978, recante modifica del regolamento n. 1726/70 (GU L 136, pag. 5).

7 — La Corte dei conti ha esaminato tale questione al punto 3.4 della sua relazione speciale 21 dicembre 1993, n. 8 (GU 1994, C 65, pag. 1), ritenendo che «questa situazione comportava spese ingiustificate».

8 — Regolamento (CEE) del Consiglio 11 giugno 1985 relativo al valore dell'unità di conto e ai tassi di conversione da applicare nel quadro della politica agricola comune (GU L 164, pag. 1).

nale dell'importo espresso in unità di conto è operata utilizzando il tasso di conversione che era in vigore al momento della realizzazione dell'operazione (il fatto generatore del credito). L'art. 5, n. 1, lett. c), del regolamento n. 1676/85, considerato in relazione con l'art. 4, prevede invece che la conversione sia operata utilizzando il tasso di conversione in vigore al momento in cui si verifica il fatto mediante il quale è raggiunto lo scopo economico dell'operazione.

18. La disciplina relativa ai premi è diretta a garantire ai produttori un'equa retribuzione per i loro prodotti. Questo obiettivo economico è raggiunto, sotto questo profilo, nel momento in cui le imprese di prima trasformazione pagano ai produttori il prezzo minimo che è stato stabilito per il tabacco. Tenuto conto della nuova norma posta dall'art. 5, n. 1, lett. c), del regolamento n. 1676/85, considerato in relazione con l'art. 4, l'ECU, che si è sostituito all'unità di conto nella politica agricola comune nel 1979, doveva quindi essere convertito in moneta nazionale al momento in cui il produttore consegnava, contro corrispettivo, il tabacco greggio all'operatore di prima trasformazione. La disposizione dell'art. 6, n. 1, secondo comma, del regolamento di attuazione non è stata tuttavia conformata alla nuova norma del regolamento n. 1676/85 [9], e il premio ha perciò continuato ad essere convertito dall'ECU in moneta nazionale utilizzando il tasso in vigore al momento dell'uscita del tabacco dal luogo in cui è stato sottoposto a controllo.

19. L'art. 3 del regolamento base è stato modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 1329/90 [10], di modo che il versamento del premio è stato subordinato alla condizione che i produttori fornissero la prova che il tabacco era stato venduto per essere trasformato in prodotti manufatti o esportato nei paesi terzi, oppure si impegnassero a trasformarlo essi stessi, entro lo stesso periodo, in prodotti manufatti o a esportarlo nei paesi terzi.

20. Il regolamento (CEE) del Consiglio n. 3813/92 [11], entrato in vigore il 1° gennaio 1993, ha per certo abrogato integralmente il regolamento n. 1676/85, ma ha ripreso, all'art. 6, n. 1, la norma secondo cui la conversione dell'ECU in moneta nazionale dev'essere operata utilizzando il tasso di conversione in vigore al momento in cui si verifica il fatto mediante il quale si realizza lo scopo economico dell'operazione. L'art. 6, n. 2, del regolamento n. 3813/92 consente alla Commissione, in alcuni casi, di determinare regole specifiche relative al tasso di conversione che occorre utilizzare. L'art. 11, n. 2, dello stesso regolamento consente inoltre alla

9 — La Commissione ha comunicato di essersi basata sull'art. 5, n. 2, del regolamento n. 1676/85. Ai sensi di questa disposizione, può essere ritenuto un fatto generatore diverso da quelli considerati al n. 1 se il momento in cui lo scopo economico è realizzato: a) non può essere stabilito o b) non può essere preso in considerazione per motivi inerenti al settore o all'importo in causa. L'art. 5, n. 3, prevede che i fatti generatori sono determinati in base alla procedura di cui all'art. 12, fatte salve le disposizioni specifiche già adottate conformemente a tale procedura.

10 — Regolamento (CEE) del Consiglio 14 maggio 1990, recante modifica del regolamento n. 727/70 (GU L 132, pag. 25).

11 — Regolamento (CEE) del Consiglio 28 dicembre 1992, n. 3813, relativo all'unità di conto e ai tassi di conversione da applicare nel quadro della politica agricola comune (GU L 387, pag. 1).

Commissione di decidere misure in deroga al regolamento n. 3813/92 in caso di sopravvenienza di pratiche monetarie di carattere eccezionale, che rischino di compromettere l'applicazione degli atti relativi alla politica agricola comune.

21. Lo stesso giorno in cui il Consiglio ha adottato il regolamento n. 3813/92 la Commissione ha deliberato, ai sensi dell'art. 11, n. 2, di questo stesso regolamento, il regolamento (CEE) n. 3820/92 [12], il cui art. 1 prevede che, sino alla fine della campagna di commercializzazione 1992/1993, i riferimenti alle disposizioni del regolamento n. 1676/85 si intendono fatti, mutatis mutandis, alle disposizioni del regolamento del Consiglio n. 3813/92. Con questa norma la Commissione, per facilitare la transizione al nuovo regime agrimonetario, ha mantenuto le disposizioni d'attuazione del regime precedente, ivi comprese, per quanto riguarda il settore del tabacco, l'art. 6, n. 1, secondo comma, del regolamento d'attuazione, sino alla fine della campagna di commercializzazione 1992/1993, vale a dire il 1° luglio 1993.

22. Con il regolamento (CEE) n. 1068/93 [13] la Commissione ha stabilito norme di attuazione del regolamento n. 3813/92 applicabili a tutti i settori agricoli, tra i quali quello del tabacco. L'art. 10, n. 2, del regolamento n. 1068/93 prevede che il fatto generatore del tasso di conversione agricolo sia il primo atto che interviene dalla data in cui l'operatore pertinente prende in consegna tali prodotti. Applicate al settore del tabacco, queste norme implicano che il premio debba essere convertito dall'ECU nella moneta nazionale al momento in cui il tabacco è consegnato allo stato greggio agli operatori di prima trasformazione. Questa disposizione è quindi conforme alla norma fondamentale, di cui all'art. 6, n. 1, del regolamento n. 3813/92 del Consiglio, in base alla quale la conversione dev'essere operata utilizzando il tasso di conversione in vigore al momento in cui è realizzato lo scopo economico dell'operazione (v. sopra, punto 18).

23. La norma dell'art. 10, n. 2, del regolamento n. 1068/93 non si applicava unicamente agli anni di raccolto futuri, ma anche al tabacco dei raccolti precedenti non ancora uscito dal luogo in cui era stato sottoposto a controllo. Ciò significa, in pratica, il tabacco consegnato agli operatori di prima trasformazione nel corso del periodo 1989-1992. L'utilizzo del tasso di conversione in vigore al momento in cui il tabacco è stato sottoposto a controllo (1989, 1990, 1991 o 1992) invece che quello in vigore al momento, più recente, in cui il tabacco ha lasciato il luogo in cui era stato sottoposto a controllo sembra essere stato molto svantaggioso per gli operatori di prima trasformazione nei paesi la cui moneta aveva subito una forte svalutazione, nei quali il tasso di conversione era aumentato nel tempo e in cui gli operatori di prima trasformazione avevano immagazzinato il tabacco, in alcuni casi, da quattro anni per trarre in tal modo un eventuale profitto dall'aumento continuo del tasso di conversione.

12 — Regolamento (CEE) della Commissione 28 dicembre 1992, n. 3820, recante misure transitorie relative all'applicazione delle disposizioni agrimonetarie di cui al regolamento (CEE) n. 3813/92 del Consiglio (GU L 387, pag. 22).

13 — Regolamento (CEE) della Commissione 30 aprile 1993, n. 1068, recante modalità per la determinazione e l'applicazione dei tassi di conversione utilizzati nel settore agricolo (GU L 108, pag. 106).1

24. Dopo che il regolamento di base, nel 1993, era stato abrogato e sostituito da una nuova organizzazione di mercato [14], conformemente alla quale il premio era versato direttamente ai produttori, la Commissione ha adottato, il 17 dicembre 1993, il regolamento di conversione, diretto in particolare a disciplinare la conversione nell'ambito della nuova organizzazione di mercato. A questo proposito, l'art. 1 del regolamento prevede che il premio o l'anticipo sul premio è convertito dall'ECU in moneta nazionale sulla base del tasso di conversione in vigore il 1° agosto dell'anno del raccolto, per le consegne fino al 31 dicembre di questo stesso anno, e di quello in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo, per le consegne ulteriori. L'art. 1 del regolamento di conversione, che si applica ai soli tassi di conversione agricoli sul tabacco, deroga in tal modo alla norma, applicabile a tutti i settori agricoli, di cui all'art. 10, n. 2, del regolamento n. 1068/93, per la quale la conversione dev'essere operata in base al tasso in vigore al momento in cui l'operatore adeguato prende in consegna i prodotti.

25. Anche se l'art. 1 del regolamento di conversione deroga alla norma generale dell'art. 10, n. 2, del regolamento n. 1068/93, questa disposizione collega chiaramente il tasso di conversione al momento in cui il tabacco è consegnato agli operatori di prima trasformazione. L'applicazione dell'art. 1 del regolamento di conversione al tabacco consegnato agli operatori di prima trasformazione nel periodo 1989-1992 avrebbe quindi avuto le stesse conseguenze negative, per tali operatori, nei paesi la cui moneta aveva subito una svalutazione, nei quali i tassi di conversione sono aumentati nel corso del tempo, di quelle che avrebbe avuto l'applicazione della norma dell'art. 10, n. 2, del regolamento n. 1068/93 (v. in proposito, sopra, paragrafo 23). L'art. 1 ha così una portata espressamente limitata ai premi e agli importi dei premi menzionati dal regolamento n. 2075/92.

26. L'art. 5 del regolamento di conversione prevede, invece, per il tabacco dei raccolti precedenti il raccolto del 1993 che usciva dal controllo il 1° luglio 1993, che il tasso di conversione agricolo applicabile al premio previsto dal regolamento base è quello in vigore al 1° luglio 1993. Ciò comporta che il premio per il tabacco consegnato agli operatori di prima trasformazione nel periodo 1989-1992, e che non ha ancora lasciato il luogo in cui è stato sottoposto a controllo, è convertito dall'ECU in moneta nazionale in base al tasso in vigore il 1° luglio 1993. Viene così posta una deroga, a vantaggio degli operatori di prima trasformazione nei paesi la cui moneta nazionale ha subito una svalutazione, alla norma di cui all'art. 10, n. 2, del regolamento n. 1068/93, per la quale la conversione doveva essere operata sulla base del tasso in vigore al momento in cui il tabacco è stato consegnato agli operatori di prima trasformazione.

27. La Moskof aveva riscosso nel 1994 l'importo di 1 793 340 DR a titolo di premio per il tabacco raccolto nel 1992. Questo importo è stato calcolato erroneamente, sulla scorta della regola dell'art. 6, n. 1, secondo comma, del regolamento d'attuazione, in base al tasso di conversione in vigore nel giugno 1994, momento in cui il tabacco aveva lasciato il luogo in cui era stato sottoposto a controllo.

14 — Regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 2075, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio (GU L 215, pag. 70).

L'Ethnikos Organismos Kapnou ha richiesto la restituzione di 1 228 770 DR, poiché la conversione avrebbe dovuto venire effettuata secondo la regola dell'art. 5 del regolamento di conversione, vale a dire sulla base del tasso di conversione in vigore il 1° luglio 1993, il che avrebbe comportato un importo di premio pari a 564 570 DR. Nel caso che l'art. 5 del regolamento di conversione venisse dichiarato invalido, la conversione dovrebbe, per contro, venire operata secondo la regola di cui all'art. 10, n. 2, del regolamento n. 1068/93, e cioè sulla base del tasso di conversione in vigore al momento in cui il tabacco è stato consegnato alla Moskof, vale a dire nel 1992. Se, come indicato nel corso del procedimento, il tasso di conversione a quest'epoca era ancora più sfavorevole di quello in vigore il 1° luglio 1993, l'Ethnikos Organismos Kapnou avrebbe dovuto richiedere alla Moskof la restituzione di un importo superiore a 1 228 770 DR.

28. Si deve quindi constatare che l'art. 5 del regolamento di conversione non lede gli operatori di prima trasformazione nei paesi la cui moneta ha subito una svalutazione, ma, al contrario, opera in loro favore.

29. La Moskof contesta sia la validità dell'art. 5 del regolamento di conversione, sia del regolamento nel suo complesso, e, di conseguenza, la validità del suo art. 6, che abroga l'art. 6, n. 1, secondo comma, del regolamento d'attuazione. Se il regolamento di conversione, e quindi il suo art. 6, fosse dichiarato interamente invalido, l'art. 6, n. 1, secondo comma, del regolamento d'applicazione non dovrebbe più considerarsi formalmente abrogato.

30. Come indicato, la norma dell'art. 6, n. 1, secondo comma, del regolamento d'applicazione è in contrasto con i regolamenti n. 1676/85 e 3813/92 del Consiglio, che prevedono entrambi la necessità di utilizzare il tasso di conversione in vigore al momento in cui si verifica il fatto mediante il quale è realizzato lo scopo dell'operazione. La Commissione ha tuttavia mantenuto l'art. 6, n. 1, secondo comma, del regolamento d'attuazione, e, come indicato, essa si è basata a tal fine sull'art. 5, n. 2, del regolamento n. 1676/85. Quest'ultimo regolamento, compreso quindi il suo art. 5, n. 2, è stato abrogato dal regolamento n. 3813/92, entrato in vigore il 1° gennaio 1993. Per facilitare la transizione dal vecchio al nuovo regime agrimonetario, la Commissione ha mantenuto in vigore per un periodo ulteriore, mediante il regolamento n. 3820/92, adottato sulla base del regolamento n. 3813/92 e, più in particolare, sull'art. 11, n. 2, di questo, gli effetti del regolamento d'attuazione. Tale periodo andava dal 1° gennaio al 1° luglio 1993, data in cui il regolamento n. 1068/93 è entrato in vigore [15].

31. Dal 1° luglio 1993 non esiste quindi più una base giuridica per mantenere in vigore l'art. 6, n. 1, secondo comma, del regolamento d'attuazione. In conseguenza della sua incompatibilità con l'art. 6, n. 1, del regolamento n. 3813/92, l'art. 6, n. 1, secondo

15 — Per quanto riguarda il tabacco.

comma, del regolamento d'attuazione è stato così sostituito dalla nuova norma dell'art. 10, n. 2, del regolamento n. 1068/93 dall'entrata in vigore di quest'ultimo, il 1° luglio 1993. A mio parere, l'art. 6, n. 1, secondo comma, del regolamento d'attuazione non può quindi essere invocato in luogo dell'art. 10, n. 2, del regolamento n. 1068/93, nemmeno nell'ipotesi in cui venisse dichiarata l'invalidità dell'intero regolamento di conversione, e quindi della disposizione abrogativa di cui all'art. 6.

32. Una declaratoria specifica di invalidità della disposizione abrogativa di cui all'art. 6 del regolamento di conversione, combinata con il mantenimento delle altre disposizioni di questo regolamento, non consentirebbe neppure di invocare l'art. 6, n. 1, secondo comma, del regolamento d'attuazione. In una situazione del genere, questa disposizione sarebbe resa inoperante dall'art. 5 del regolamento di conversione, tenuto conto, in particolare, della sua incompatibilità con la norma base dell'art. 6, n. 1, del regolamento del Consiglio n. 3813/92.

33. Si deve quindi concludere nel senso che l'art. 6, n. 1, secondo comma, del regolamento d'attuazione non può essere in alcun modo invocato, di modo che la sua abrogazione ad opera dell'art. 6 del regolamento di conversione ha carattere puramente formale.

Sulla questione del legittimo affidamento

34. L'art. 5 del regolamento di conversione esenta il tabacco già raccolto dall'applicazione degli effetti della transizione dal vecchio al nuovo regime agrimonetario. A mio parere, questo art. 5 non lede l'affidamento legittimo degli operatori di prima trasformazione, bensì, al contrario, ne tiene conto. Sebbene l'art. 5 non sia favorevole agli operatori di prima trasformazione come lo era stato l'art. 6, n. 1, secondo comma, del regolamento d'attuazione se avesse continuato ad essere applicato, è tuttavia nettamente più favorevole del nuovo regime risultante dall'art. 10, n. 2, del regolamento n. 1068/93.

35. Come ho osservato, l'art. 6, n. 1, secondo comma, del regolamento d'attuazione è in contrasto con il principio fondamentale introdotto dal regolamento n. 1676/85 e mantenuto dal regolamento n. 3813/92, secondo il quale la conversione dev'essere operata sulla base del tasso in vigore al momento in cui si verifica il fatto mediante il quale si realizza lo scopo economico dell'operazione. Gli operatori di prima trasformazione sono quindi stati in grado, dal 1985, di realizzare che l'art. 6, n. 1, secondo comma, del regolamento d'attuazione era in contrasto con un regolamento del Consiglio. Gli stessi operatori hanno potuto constatare che il regolamento n. 1134/68, cui fa riferimento l'art. 6, n. 1, secondo comma, del regolamento d'attuazione, è stato abrogato dal regolamento n. 1676/85.

36. Inoltre, gli operatori di prima trasformazione non avrebbero potuto nutrire un'aspettativa legittima in un tasso di conversione o un importo determinato, in quanto il tasso di conversione era noto solo al momento dell'uscita del tabacco dal luogo in cui era stato sottoposto a controllo, e l'importo del premio dipendeva dal tasso di conversione incidentalmente in vigore in quel momento. Non si tratta infatti d'altro che di speculazione sull'andamento dell'inflazione.

37. Considerato quanto precede, non vedo motivo di affermare che sia stato disatteso un legittimo affidamento.

Sull'effetto retroattivo

38. Il regolamento di conversione reca la data 17 dicembre 1993 ed è stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* il 18 dicembre 1993. Ai sensi del suo art. 7, tale regolamento è entrato in vigore il terzo giorno successivo a quello della pubblicazione in Gazzetta ufficiale, ma è applicabile dal 1° luglio 1993. Ritengo quindi che il regolamento di conversione abbia effetto retroattivo.

39. Secondo la giurisprudenza della Corte [16], benché, in linea di massima, il principio della certezza delle situazioni giuridiche osti a che l'efficacia nel tempo di un atto comunitario decorra da una data anteriore alla sua pubblicazione, una deroga è possibile, in via eccezionale, qualora lo esiga lo scopo da raggiungere e purché il legittimo affidamento degli interessati sia debitamente rispettato. Questi requisiti sussistono, a mio parere, in quanto il regolamento di conversione favorisca gli operatori di prima trasformazione nei paesi la cui moneta ha subito una svalutazione (v. sopra, paragrafo 28), e in cui, come indicato al paragrafo 37, tali operatori non avevano motivo di nutrire alcuna aspettativa legittima.

40. Risulta inoltre dalla giurisprudenza della Corte che le decisioni che hanno un effetto retroattivo devono comportare nella motivazione una giustificazione dell'effetto retroattivo che si è inteso raggiungere. Conformemente alla giurisprudenza della Corte, la motivazione richiesta dall'art. 190 del Trattato ha lo scopo di consentire agli interessati di conoscere le ragioni della misura adottata per poter difendere i loro diritti e alla Corte di esercitare il suo controllo [17].

41. Atteso che il regolamento di conversione, come indicato sopra al paragrafo 28, favorisce i soggetti interessati, non è necessaria una motivazione, né per consentire a questi di difendere i propri diritti, né alla Corte di tutelare tali diritti.

16 — Sentenze 11 luglio 1991, causa C-368/89, Crispoltoni (Racc. pag. I-3695, punto 17), e 1° aprile 1993, cause riunite C-260/91 e C-261/91, Diversinte e Iberlacta (Racc. pag. I-1885, punto 9).

17 — Sentenza Diversinte e Iberlacta (citata in nota 16), punti 10 e 11.

42. Se l'art. 7 del regolamento di conversione avesse previsto l'applicabilità di questo solo dal giorno della sua pubblicazione, e non dal 1° luglio 1993, l'art. 10, n. 2, del regolamento n. 1068/93 sarebbe stato applicabile al tabacco uscito dal luogo in cui era stato sottoposto a controllo nel periodo dal 1° luglio 1993 alla data di pubblicazione del regolamento di conversione. Ciò costituisce, a mio parere, una motivazione sufficiente dell'effetto retroattivo. Anche se questa motivazione non risulta dai 'considerando' del regolamento di conversione, la Corte può constatarne l'esistenza ed esercitare così il suo controllo.

Sulla violazione del principio della parità di trattamento

43. La Moskof e il governo ellenico fanno valere che l'art. 5 del regolamento di conversione arreca pregiudizio agli operatori di prima trasformazione nei paesi la cui moneta ha subito una svalutazione, di modo che viola il principio della parità di trattamento.

44. Osservo in proposito che la possibilità di farsi versare un anticipo sull'importo totale del premio implica che gli operatori di prima trasformazione non incorrono in alcun rischio monetario. Essi hanno invece tratto vantaggio, grazie al sistema precedente, da un'opportunità di speculare senza rischi, a spese della Comunità, sull'inflazione in aumento. L'intervento della Commissione rispetto a questa situazione era quindi legittimo, come indicava l'osservazione, di cui alla nota 6, della Corte dei Conti, che ha stimato i costi risultanti da tale speculazione in circa 50 milioni di ECU l'anno.

Sulla violazione dell'art. 39, n. 1, lett. c), del Trattato

45. Secondo questa disposizione, la politica agricola comune ha per obiettivo, in particolare, la stabilizzazione dei mercati. La Moskof e il governo ellenico fanno valere, tra altri argomenti, che il congelamento del tasso di conversione al 1° luglio 1993 osta al perseguimento di questo obiettivo.

46. Ritengo che questo motivo sia manifestamente infondato. Il congelamento del tasso di conversione è, al contrario, più idoneo a stabilizzare i mercati di quanto non lo fosse il regime precedente, in cui il tasso fluttuante e le speculazioni determinavano il comportamento degli operatori di mercato.

Sul rapporto con l'art. 3, n. 1, secondo comma, punto iv)

47. Questa disposizione prevede che il premio sia concesso ai soli acquirenti che provano, decorso il periodo di quattro anni successivi all'anno del raccolto, che il tabacco è stato venduto per essere trasformato in prodotti manifatturati o esportato in paesi terzi, o si impegnano, dopo aver sottoposto il tabacco alle operazioni di prima trasformazione, a trasformare essi stessi, prima della

decorrenza dello stesso periodo, il tabacco in prodotti manifatturati o a esportarlo in paesi terzi.

48. La Moskof e il governo ellenico fanno valere che il congelamento del tasso di conversione al 1° luglio 1993 si oppone al diritto di scegliere autonomamente, nei limiti del termine di quattro anni, il momento dell'uscita del tabacco dal luogo in cui è stato sottoposto a controllo, e, così, il momento determinante per il calcolo del tasso di conversione.

49. A mio parere, il congelamento del tasso di conversione al 1° luglio 1993 non influisce sul diritto di scelta, entro i limiti del termine previsto di quattro anni, del momento dell'uscita del tabacco dal luogo in cui è stato sottoposto a controllo. Ritengo quindi che non sussista alcuna violazione di questa disposizione del regolamento base.

Sulla motivazione e sullo sviamento di potere

50. Nel settimo 'considerando' del regolamento di conversione si osserva, a titolo di motivazione, che il fatto generatore considerato all'art. 6, n. 1, secondo comma, del regolamento d'applicazione non corrisponde ai criteri determinati all'art. 6 del regolamento n. 3813/92. Come ho rilevato sopra, l'art. 6, n. 1, secondo comma, del regolamento di attuazione si basa sugli artt. 4, n. 2, e 6 del regolamento n. 1134/68, secondo i quali occorre operare la conversione sulla base del tasso di conversione in vigore al momento della realizzazione dell'operazione. Questo principio fondamentale è stato modificato dall'art. 5 del regolamento n. 1676/85, che vi ha sostituito la regola per la quale occorre operare la conversione nel momento in cui si verifica il fatto mediante il quale si realizza lo scopo economico dell'operazione. Questa regola è stata ripresa dall'art. 6, n. 1, del regolamento n. 3813/92. Tenuto conto di questa circostanza, si deve quindi dichiarare che la giustificazione apportata dal settimo 'considerando' del regolamento di conversione costituisce una motivazione corretta e sufficiente dell'introduzione di nuove norme relative ai tassi di conversione agricoli.

51. Il settimo 'considerando' del regolamento di conversione dichiara che occorre, al fine di evitare distorsioni del mercato con il tabacco del raccolto 1993, ritenere il 1° luglio 1993 come fatto generatore del premio per i tabacchi dei raccolti precedenti il 1993, che escono dal controllo a partire da questa data.

52. Risulta dal tenore dell'art. 5 del regolamento di conversione che quest'ultimo si applica al tabacco dei raccolti precedenti il raccolto del 1993, che esce dal controllo a partire dal 1° luglio 1993. La scelta di questa data è opportuna, in quanto l'art. 6, n. 1, secondo comma, del regolamento d'attuazione è per l'appunto stato sostituito il 1° luglio 1993 dal regolamento n. 1068/93. Il fatto che il 1° luglio 1993 sia stato scelto ugualmente come data determinante del tasso di conversione mi sembra quindi logico.

Sulla procedura dinanzi al comitato di gestione

53. L'11 giugno 1993 il comitato di gestione del tabacco ha approvato, ad eccezione della Repubblica ellenica e della Repubblica italiana, un progetto di regolamento di conversione. La Commissione avrebbe poi potuto adottare immediatamente tale regolamento e pubblicarlo nella Gazzetta ufficiale prima del 1° luglio 1993, data prevista per la sua applicazione. Questo regolamento è stato tuttavia adottato solo il 17 dicembre 1993 e pubblicato in Gazzetta ufficiale il 18 dicembre 1993.

54. La Commissione ha segnalato che uno dei suoi membri ha sollecitato la realizzazione di ricerche supplementari, a seguito delle quali il commissario all'agricoltura ha domandato al servizio competente di ricercare una soluzione più accettabile per la Repubblica ellenica e la Repubblica italiana. Il 10 settembre 1993 è stata sottoposta al comitato di gestione del tabacco una proposta secondo la quale l'art. 6, n. 1, del regolamento d'attuazione sarebbe stato mantenuto, per il tabacco del raccolto 1992, fino al 1° luglio 1994. La delegazione ellenica non ha tuttavia potuto accettare la data di scadenza proposta. In occasione di una nuova riunione, il 13 ottobre 1993, la stessa delegazione ha comunicato di non poter prendere posizione sulla nuova proposta, di modo che la Commissione la ritirava. La Commissione decideva quindi di adottare il regolamento di conversione nella versione sottoposta al comitato di gestione del tabacco l'11 giugno 1993.

55. Osservo che i verbali delle riunioni del comitato di gestione del tabacco relativi ai periodi dall'11 giugno al 3 dicembre 1993, che sono stati prodotti nel presente procedimento, non menzionano in alcuna parte il ritiro, da parte della Commissione, del progetto che era stato approvato l'11 giugno 1993, o la rinuncia, in altro modo, ad adottare il regolamento di conversione nella versione risultante da tale progetto.

56. Il fatto che la Commissione presenti una nuova proposta diretta, suggerendo modifiche a un progetto approvato, a ottenere l'adesione della Repubblica ellenica e della Repubblica italiana non implica di per sé, a mio parere, che essa rinunci ad adottare il regolamento di conversione nella versione del progetto approvato.

57. Il testo dei diversi articoli del regolamento di conversione corrisponde integralmente a quello del progetto approvato dal comitato di gestione del tabacco l'11 giugno 1993. Al settimo 'considerando' la Commissione ha tuttavia inserito i due motivi ulteriori sopra esaminati [18]. Questi motivi hanno sostituito una dichiarazione che figurava nel progetto approvato, secondo la quale il 1° luglio 1993 doveva essere ritenuto quale fatto generatore del tasso di conversione per il tabacco, dei raccolti precedenti il 1993, che lascia il luogo di controllo a partire da questa data.

18 — Questi motivi sono stati inseriti nel progetto sottoposto al comitato di gestione del tabacco il 10 settembre 1993.

58. Tale dichiarazione non costituiva, a mio avviso, una motivazione, bensì una semplice ripetizione del contenuto dell'art. 5 del regolamento di conversione, di modo che la soppressione di questo non costituisce in alcun modo una violazione dell'obbligo di motivazione. Si deve considerare la modifica apportata come di carattere redazionale.

59. Tenuto conto di questa circostanza, ritengo che il fatto che la Commissione non abbia sottoposto al comitato di gestione del tabacco la nuova formulazione del settimo 'considerando' del regolamento di conversione non costituisca motivo sufficiente per dichiarare l'invalidità dello stesso regolamento.

60. Il ritardo nell'adozione del regolamento di conversione, così come indicato, ha comportato l'effetto retroattivo di questo, in quanto esso prevede la propria applicabilità dal 1° luglio 1993. Il progetto di regolamento di conversione non è stato sottoposto una seconda volta al comitato di gestione affinché questo si pronunciasse sull'effetto retroattivo.

61. Ritengo che l'effetto retroattivo presenti carattere puramente formale, e avvantaggi, come indicato sopra, al paragrafo 28, gli operatori di prima trasformazione nei paesi a moneta svalutata. Tenuto conto di questa circostanza, il fatto che il progetto di regolamento di conversione non sia stato sottoposto una seconda volta al comitato di gestione del tabacco non costituisce, a mio parere, un motivo sufficiente per dichiarare l'invalidità del regolamento stesso.

Conclusioni

62. Tenuto conto di quanto esposto precedentemente, suggerisco che la Corte fornisca la seguente soluzione alle questioni sollevate dal Dioikitiko Protodikeio:

«L'esame, condotto alla luce dell'ordinanza di rinvio e degli altri elementi agli atti, del regolamento (CE) della Commissione 17 dicembre 1993, n. 3477, relativo ai tassi di conversione agricoli da applicare nel settore del tabacco, non ha posto in luce elementi atti ad inficiarne la validità».