divergenze nella situazione degl'importatori o esportatori nei vari Stati membri, mettendoli al riparo da tutte le conseguenze delle variazioni nella parità delle monete nazionali.

3. In materia d'importi compensativi monetari, la circostanza che i fattori necessari per il calcolo vengono determinati solo dopo la scadenza del periodo per il quale detti importi vanno applicati è inerente al sistema stesso e non può quindi, di per sé, essere considerata come un elemento che conferisce alla relativa disciplina effetto retroattivo.
4. Sono validi i regolamenti della Commissione 1° marzo 1973, n. 648, relativo alle modalità d'applicazione degl'importi d'adeguamento degl'importi compensativi monetari.

Nel procedimento 7-76,

avente ad oggetto una domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del trattato CEE, dall'ufficio di conciliazione di Roma nella causa dinanzi ad esso pendente fra

I.R.C.A. (INDUSTRIA ROMANA CARNI E AFFINI SPA), con sede in Roma,

e

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO,

domanda vertente sull'interpretazione e sulla validità del regolamento (CEE) della Commissione 1° marzo 1973, n. 648, recante modalità di applicazione degli importi compensativi monetari (GU 9. 3. 1973, n. L 64, pag. 1), nonché del regolamento (CEE) della Commissione 23 marzo 1973, n. 905, che fissa gli importi d'adeguamento degli importi compensativi monetari (GU 7. 4. 1973, n. L 92, pag. 1),

LA CORTE,

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

avvocato generale: J.-P. Warner;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti che hanno dato origine alla controversia, le varie fasi del procedimento e le osservazioni presentate in forza dell'art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia si possono riassumere come segue.

I — Gli antefatti e il procedimento

A — Con regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805 (GU 28. 6. 1968, n. L 148, pag. 24) veniva creata l'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine.

Il regolamento (CEE) del Consiglio 12 maggio 1971, n. 974, relativo a talune misure di politica congiunturale da adottare nel settore agricolo in seguito all'ampliamento temporaneo dei margini di oscillazione delle monete di taluni Stati membri (GU 12. 5. 1971, n. L 106, pag. 1) ha introdotto, negli scambi fra gli Stati membri ed i paesi terzi, un sistema di importi compensativi da applicare ai prodotti per i quali sono previste, nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, misure d'intervento. Nella versione risultante dalle modifiche ad esso apportate con regolamento del Consiglio 22 febbraio 1973, n. 509 (GU 23. 2. 1973, n. L 50, pag. 1), il predetto regolamento dispone ora che «lo Stato membro la cui moneta si deprezza oltre il limite di fluttuazione riscuote all'esportazione ed accorda all'importazione importi di compensazione negli scambi con gli Stati membri e i paesi terzi» (art. 1, n. 1).

Il successivo art. 4 bis è del seguente tenore:

«1. Negli scambi con i paesi terzi, gli importi di compensazione

a) concessi all'importazione: sono detratti dall'onere all'importazione,

b) riscossi all'esportazione: sono detratti dalle restituzioni all'esportazione.

2. Negli scambi tra gli Stati membri ed in quelli con i paesi terzi, gli importi di compensazione applicabili in seguito ad un deprezzamento della moneta interessata non possono essere superiori all'onere all'importazione in provenienza dai paesi terzi. Tuttavia il Consiglio, decidendo su proposta della Commissione secondo la procedura di voto di cui all'articolo 43, paragrafo 2, del trattato può, in taluni casi eccezionali, stabilire che non è applicabile il primo comma.»

L'art. 6 recita: «Le modalità d'applicazione del presente regolamento, che potrebbero comportare altre deroghe ai regolamenti relativi alla politica agraria comune, vengono adottate seguendo la procedura prevista all'art. 26 del regolamento n. 120/67/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1967, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU 19. 6. 1967, n. 117, pag. 2269), modificato da ultimo con il regolamento (CEE) n. 2434/70 o, secondo il caso, al corrispondente articolo degli altri regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati agricoli».

Il regolamento della Commissione 1° marzo 1973, n. 648, recante modalità d'applicazione degli importi compensativi monetari (GU 9. 3. 1973, n. L 64, pag. 1) dispone, nel suo art. 6:

«1. Per l'applicazione dell'articolo 4 bis, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 974/71, la Commissione fissa gli

importi con cui devono essere adattati gli importi compensativi monetari.

2. Gli importi da detrarre fissati in conformità del paragrafo 1 vengono modificati periodicamente quando la variazione dell'onere all'importazione in provenienza dai paesi terzi lo renda necessario.»

e nel suo art. 17:

«1. Il presente regolamento entra in vigore il terzo giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

2. Tuttavia, gli importi risultanti dalla sua applicazione sono validi a decorrere dal 26 febbraio 1973.
In deroga al comma precedente, detti importi sono applicabili, su richiesta dell'interessato, a decorrere dal 13 febbraio 1973 quando l'applicazione del presente regolamento dà luogo:
a) alla concessione
— di importi superiori agli importi compensativi monetari applicabili fino all'entrata in vigore del presente regolamento,
oppure
— di importi compensativi monetari di nuova instaurazione,
b) alla riscossione di oneri all'importazione inferiori agli importi compensativi monetari validi fino all'entrata in vigore del presente regolamento.»

Gli importi compensativi monetari validi a decorrere dal 26 febbraio 1973 sono stati fissati dal regolamento (CEE) della Commissione 1° marzo 1973, n. 649 (GU 9. 3. 1973, n. L 64, pag. 7).

Nel suo regolamento (CEE) 23 marzo 1973, n. 905 (GU 7. 4. 1973, n. L 92, pag. 1) la Commissione ha determinato gli importi di adeguamento da applicarsi, in conformità all'art. 6 del regolamento (CEE) n. 648/73, agli importi compensativi monetari di cui al regolamento (CEE) n. 649/73 (Allegato I: importi validi dal 26 febbraio 1973; allegato II: importi validi dal 5 marzo 1973).

B — La società I.R.C.A. dichiara di aver importato, il 22 marzo 1973, 563 sacchi di carne e frattaglie commestibili, della specie bovina domestica, congelata, per il peso complessivo di kg 19 800 e per un valore di Lit. 15 635 670.

Le autorità doganali le imponevano il pagamento d'un dazio di Lit. 1 563 570, pari al 10 % del valore della merce, e le riconoscevano contemporaneamente un credito di Lit. 1 506 780 a titolo di importi compensativi. Dopo aver sottratto tale credito dall'onere all'importazione, le predette autorità esigevano dalla ricorrente, in forza dell'art. 4 bis, n. 1, del regolamento CEE n. 974/71, il pagamento della differenza fra le due cifre, pari a Lit. 56 790.

La società I.R.C.A., ritenendo d'essere stata costretta ad effettuare un pagamento non dovuto in quanto gli importi compensativi erano inizialmente superiori ai dazi doganali ed erano stati ridotti in forza del regolamento della Commissione n. 905/73, da essa considerato illegittimo, adiva, il 10 gennaio 1975, l'ufficio di conciliazione di Roma e chiedeva che l'amministrazione delle finanze fosse condannata a restituirle la somma di Lit. 50 000 (la ricorrente rinunziava alla differenza di Lit. 6 790 per rimanere nell'ambito della competenza del giudice conciliatore).

Con ordinanza 22 gennaio 1976, il giudice conciliatore sospendeva il procedimento e sottoponeva alla Corte di giustizia delle Comunità europee, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il regolamento 905/73 del 23. 3. 1973, pubblicato sulla GU CE L 92/73 del 7. 4. 1973 potesse essere applicato a un'operazione che ha avuto luogo il 22. 3. 1973, e in caso positivo se esiste nell'ordinamento comunitario un principio o una norma che ammette la retroattività delle disposizioni delle autorità comunitarie.

2) Se il regolamento 905/73 nonché il regolamento 648/73 del quale il

primo è in applicazione siano a loro volta dettati in ossequio all'art. 4 bis, introdotto nel regolamento 974/71 dal regolamento 509/73, ovvero in caso contrario se la rigorosa osservanza dell'art. 4 bis avrebbe costituito la deroga ai regolamenti relativi alla politica agraria, di cui all'art. 6 del citato regolamento 974/71 o, comunque, se esso rientra nella potestà regolamentare propria della Commissione.

3) Se il regolamento 905/73 nonché il regolamento 648/73 siano validi posto che la loro applicazione mette gli importatori italiani in una situazione difforme rispetto a quella degli importatori appartenenti a paesi con moneta forte, e che comportano sempre per gli importatori italiani una differenza a loro danno tra il valore calcolato dalla Comunità in via forfettaria per gli i.c.m. e il valore accertato, all'atto della importazione, dalla autorità doganale italiana.
4) Se il regolamento 905/73 nonché il regolamento 648/73 siano validi posto che introducono una differenza nella applicazione delle misure monetarie tra le operazioni di carni bovine e quelle concernenti gli altri prodotti agricoli regolamentati, stante che non sussiste per l'Italia la asserita impossibilità di accertare il valore imponibile della merce importata, in quanto, a norma dell'art. 3 del DPR 26. 10. 1972 n. 633, l'autorità doganale italiana è tenuta ad accertare sempre e in ogni caso ai fini della applicazione dell'IVA il valore imponibile della merce importata, sia essa originaria o proveniente da paesi terzi o da Stati membri.»

C — L'ordinanza di rinvio è pervenuta alla cancelleria della Corte il 26 gennaio 1976.

In conformità all'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della CEE hanno depositato osservazioni scritte gli avvocati Augusto Pino e Pier Luigi Bonifazi ed il sig. Vincenzo Boccieri, consulente doganale, per conto della società I.R.C.A., ed il sig. Cesare Maestripieri, consigliere giuridico della Commissione delle Comunità europee, in rappresentanza di quest'ultima.

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

II — Osservazioni scritte presentate alla Corte

La *società I.R.C.A.* sostiene che la riduzione degli importi compensativi è stata effettuata in base a due regolamenti (il regolamento della Commissione n. 905/73 ed il regolamento della Commissione n. 648/73) che vanno considerati illegittimi:

a) il primo per aver disposto con efficacia retroattiva, ledendo così un diritto soggettivo quesito;
b) il secondo per aver violato l'art. 155 del trattato CEE, le norme del Consiglio e la parità tra operatori.

a) Dopo aver illustrato i regolamenti di cui si tratta nella presente causa, la ricorrente rileva una contraddizione nel regolamento n. 905/73, il quale da un lato stabilisce la propria efficacia a decorrere dalla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, cioè dal 7 aprile 1973, e dall'altro dispone retroattivamente che gli importi di adeguamento in esso determinati si applicano dal 26 febbraio 1973. È certo — essa aggiunge — che quest'ultima disposizione non può essere valida.

Nonostante il silenzio del trattato in ordine all'efficacia retroattiva delle norme comunitarie, non è possibile ammettere tale retroattività, che sarebbe in contrasto con i principi generali di diritto comuni a tutti gli Stati membri. Una diversa soluzione, per quanto riguarda gli importi di adeguamento, porterebbe a violare i diritti soggettivi quesiti ed a trascurare completamente le più elementari esigenze del commercio.

Al momento dell'importazione di cui si discute, cioè in data 22 marzo 1973, la ricorrente aveva un diritto soggettivo a percepire gli importi compensativi fissati dal regolamento n. 649/73. Nessuna norma o principio dell'ordinamento comunitario consente che siano disconosciuti diritti soggettivi quesiti.

Per di più — osserva ancora la ricorrente — nel calcolo economico che ogni operatore compie si considerano i costi in tutti i loro elementi e sulla base dei costi si stabilisce il prezzo di rivendita agli operatori dello Stato membro importatore. L'aumento dei costi, a importazione avvenuta e a rivendita eseguita, significa infliggere ingiustificati e gravi pregiudizi economici.

La retroattività degli importi di adeguamento non risponde ai criteri cui si ispira di regola la Commissione, in particolare quando si tratta di regolamenti che prevedono deroghe all'applicazione degli importi compensativi (v. esempi a pag. 18 della memoria).

Ma l'invalidità del regolamento n. 905/73 risulta pure dalla circostanza che la norma stessa relativa alla fissazione degli importi d'adeguamento è nulla; essa si fonda infatti sull'art. 6 del regolamento n. 648/73, che va considerato illegittimo.

b) L'art. 6 del regolamento n. 648/73 viola l'art. 155 del trattato, le norme emanate dal Consiglio (in particolare gli artt. 4 bis e 6 del regolamento n. 974/71) ed il principio di non discriminazione.

Con il metodo degli importi d'adeguamento, la Commissione ha profondamente innovato una normativa, che rientrava e rientra nei poteri del Consiglio. Invece di detrarre gli importi compensativi dall'onere all'importazione (art. 4 bis, n. 1, del regolamento n. 974/71) e di cancellare l'eventuale eccedenza (n. 2), la Commissione ha disposto la riduzione degli importi compensativi al livello dell'onere all'importazione, determinando forfettariamente il suddetto onere, ed in tal modo ha deformato tutta l'ottica della disciplina dettata dal Consiglio. In realtà, arrestare l'efficacia delle misure monetarie, disponendo la cancellazione dell'eccedenza degli importi compensativi rispetto all'onere all'importazione, non è la stessa cosa che ridurre l'ammontare degli importi compensativi, adottando per giunta un sistema forfettario.

La mancanza di onere all'importazione negli scambi intracomunitari rende apparentemente impossibile l'applicazione dell'art. 4 bis, n. 2.

La riduzione degli importi compensativi ha posto la Commissione nella necessità di ricorrere ad un onere forfettario all'importazione, necessità che è stata la logica conseguenza dell'aver capovolto il sistema adottato dal Consiglio e che, ove fosse effettivamente sussistita, avrebbe costituito la premessa d'un nuovo regolamento del Consiglio, ma che in realtà sussiste solo perché si è trasformato il problema del raffronto fra gli importi compensativi e l'onere all'importazione in un problema di parità di importi compensativi, problema quest'ultimo che è del tutto estraneo agli obiettivi dell'art. 4 bis, n. 2, del regolamento n. 974/71.

Sul piano, pratico, il metodo adottato dalla Commissione ha per di più creato uno scarto fra l'onere imposto all'importazione ed il teorico onere forfettario, col risultato che gli importi compensativi spesso non raggiungono il livello dell'onere all'importazione, mentre l'art. 4 bis, n. 2, vieta solo che lo superino.

Con i regolamenti n. 905/73 e 648/73, la Commissione ha travalicato i limiti dei poteri attribuitile dall'art. 6 del regolamento n. 974/71. Nel prevedere e nel fissare le riduzioni forfettarie degli importi compensativi nel settore delle carni bovine, la Commissione non ha certo applicato l'art. 4 bis. Essa stessa ha riconosciuto che l'art. 4 bis non richiede il sistema forfettario dell'ammontare a dedurre per gli scambi con i paesi terzi (cfr. causa 46-75, I.B.C./Commissione, sen-

tenza della Corte 27 gennaio 1976, Racc. 1976, pag. 65) e che il metodo adottato le era parso necessario per rendere applicabile l'art. 4 bis negli scambi intracomunitari, dato che in questi ultimi manca l'onere all'importazione ed il valore della merce non può essere accertato dai servizi doganali per difetto di adeguate strutture.

Orbene, la norma in questione non prevede alcun raffronto negli scambi intracomunitari, ove non vi è onere all'importazione. Quando menziona gli scambi fra Stati membri, essa si riferisce evidentemente alla merce in libera pratica, per la quale l'onere all'importazione può, in generale, essere rilevato sulla base dei documenti contemplati dall'art. 11 del regolamento n. 648/73.

La regola fissata dal Consiglio va interpretata nel senso che gli importi compensativi accordati agli importatori appartenenti a Stati membri con moneta deprezzata non devono essere superiori alla differenza di valore sui due mercati, che, per le merci bovine, è costituita da una percentuale sul valore del mercato mondiale, da aggiungere o da detrarre secondo che gli scambi siano extra- od intracomunitari.

Il raffronto della differenza di valore con gli importi compensativi sul mercato delle carni bovine non presenta particolari difficoltà (la ricorrente ne fornisce un esempio a pag. 26 della sua memoria), né appare fondata l'obiezione della Commissione secondo cui i servizi doganali posti alle frontiere della Comunità non sarebbero equipaggiati per una simile incombenza. In tutte le operazioni di scambio tra Stati membri e paesi terzi, detti servizi sono tenuti ad accertare il prezzo delle merci. La società I.R.C.A. rinvia, in proposito, alle direttive del Consiglio in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulle cifre d'affari (direttiva 11 aprile 1967, n. 227, GU 14. 4. 1967, pag. 1301; direttiva 228/67, GU 14. 4. 1967, pag. 1303), nonché alle norme d'attuazione emanate dagli Stati membri in relazione all'accertamento del valore della merce (pagg. 27-32 della memoria).

L'accertamento del valore della merce ai fini dell'applicazione dell'IVA non richiede — osserva ancora la ricorrente — un metodo di valutazione diverso da quello adottato per il calcolo dell'onere all'importazione per le merci provenienti da paesi terzi e per il calcolo della differenza con il prezzo praticato sul mercato mondiale per le merci oggetto di scambio intracomunitario. Dall'art. 2 della direttiva n. 227/67 si ricava che il calcolo va effettuato con lo stesso criterio con cui si determina l'onere all'importazione delle carni bovine e, più in generale, la differenza di valore fra mercato comunitario e mercato mondiale, trattandosi sempre di una percentuale sul prezzo.

Il metodo degli importi di adeguamento ha violato il principio di non discriminazione.

Ancorché in contrasto con il disposto dell'art. 4 bis, esso si sarebbe però potuto applicare senza necessariamente causare i pregiudizi che invece ha arrecato e che la stessa Commissione ha riconosciuto. Sarebbe stato sufficiente che la Commissione, evitando l'applicazione simultanea di due diversi metodi di calcolo, avesse eliminato la possibilità di uno scarto tra onere forfettario calcolato e onere effettivamente gravante sull'importazione, disponendo che la detrazione stabilita dall'art. 4 bis fosse effettuata rispetto all'onere forfettario e non a quello effettivo. Si sarebbe cioè semplicemente trattato di seguire una prassi già osservata allorché, in applicazione dell'art. 17 del regolamento (CEE) 27 giugno 1968, n. 803 (GU 18. 6. 1968, n. L 168, pag. 6) istitutivo del sistema dei valori medi forfettari quale base imponibile per il trattamento daziario, essa aveva emanato il regolamento (CEE) 3 agosto 1970, n. 1570, per il settore degli agrumi (GU 4. 8. 1970, n. L 171, pag. 10).

Indubbiamente, agli svantaggi subiti da alcuni operatori corrispondono i vantaggi

conseguiti da altri, ma è proprio questa discriminazione che il mercato comune vuole evitare. La predetta disparità, inoltre, non si esaurisce fra operatori d'uno stesso Stato membro, ma si presenta, aggravata, pure fra operatori appartenenti ad uno Stato membro con moneta debole ed operatori appartenenti ad uno Stato membro con moneta forte. Per questi ultimi la mancanza di scarto fra onere forfettario ed onere effettivo comporta che la merce bovina risulti meno cara di quanto la stessa merce costa agli importatori di uno Stato membro con moneta deprezzata.

La *Commissione* rinvia innanzitutto alle osservazioni da essa già svolte nella causa 46-75 (I.B.C./Commissione; sentenza della Corte 27 gennaio 1976, Racc. 1976, pag. 65), ed illustra le circostanze in cui furono adottati i regolamenti impugnati.

Sul primo quesito

Secondo la Commissione il principio della irretroattività della legge si applica in tutto il suo rigore solamente nel diritto penale (cfr. art. 25 della Costituzione italiana). In altri rami del diritto, invece, e persino nel diritto fiscale, ben possono esistere norme retroattive, quando ragioni imperative di interesse pubblico lo esigono. La Commissione richiama, in proposito, la dottrina e la giurisprudenza italiana e tedesca (pag. 5 della memoria, note (1) e (2)).

Il diritto comunitario disciplina prevalentemente rapporti economici e può essere chiamato ad intervenire retroattivamente, al fine di proteggere il superiore interesse pubblico. Sarebbe, in ogni caso, pericoloso imporre al legislatore comunitario un divieto assoluto di adottare norme retroattive, quando esigenze impellenti le giustificano.

Nel caso di specie, occorre tener presenti le circostanze in cui il regolamento in causa è stato adottato ed è entrato in vigore.

Il regolamento della Commissione 1° marzo 1973, n. 648, aveva già preannunciato in modo chiaro l'instaurazione degli importi di adeguamento (cfr. nono considerando e art. 6 del regolamento). In base alla semplice lettura di queste disposizioni e del regolamento n. 649/73, emanato in pari data e pubblicato sullo stesso numero della Gazzetta ufficiale, «un prudente operatore avrebbe dovuto rendersi conto, a quell'epoca, che era imminente l'istituzione di un nuovo metodo di calcolo (sentenza 10 dicembre 1975, emessa nelle cause riunite 95—98-74, 15 e 100-75, Union nationale des coopératives agricoles de céréales e altri/Commissione e Consiglio, Racc. 1975, pag. 1615). Per di più, nell'art. 1 del regolamento n. 649/73 era stata inserita un'espressa riserva per quanto riguardava l'applicazione dell'art. 4 bis, n. 2, del regolamento n. 974/71. Ci si può quindi chiedere se, nel caso di specie, possa ancora parlarsi di retroattività della norma comunitaria.

Sul secondo quesito

La Commissione si richiama all'art. 6 del regolamento n. 974/71, che comporta un'attribuzione particolarmente ampia di poteri, fatta dal Consiglio alla Commissione. Questa delega trova peraltro i suoi limiti nelle finalità stesse del sistema degli importi compensativi. Il regolamento n. 974/71 enumera inoltre esplicitamente i criteri cui deve ispirarsi l'azione della Commissione. Tra le modalità d'applicazione, che la Commissione deve stabilire, rientra la determinazione degli importi compensativi (art. 6, n. 2). Poiché non si tratta di un calcolo puramente automatico, va effettuata una stima che deve tener conto delle oscillazioni delle monete e delle variazioni nei prezzi dei prodotti. La Commissione deve certo tener conto degli interessi dei singoli operatori, ma solo di riflesso, dato che la sua preoccupazione maggiore dev'essere quella di evitare «movimenti anomali di prezzi atti a compromettere lo sviluppo normale della congiuntura nel settore agricolo», nonché «perturbazioni negli scambi di prodotti agricoli». Infine, allorché si istituiscono

importi compensativi, si deve tener conto dell'art. 4 bis, n. 2, primo comma, del regolamento n. 974/71, introdottovi col regolamento n. 509/73. La Commissione ha tenuto conto di questa complessa situazione ed ha svolto il suo compito nell'ambito delle competenze conferitele dal Consiglio.

La deduzione di un importo di adeguamento dall'importo compensativo non è in contrasto con le finalità degli importi compensativi. A questo proposito, la Commissione sottolinea l'importanza dell'art. 4 bis, n. 2, del regolamento n. 974/71 nel sistema degli importi compensativi, disposizione che dovrebbe dissuadere dall'importare dai paesi terzi a prezzi inferiori a quelli del mercato mondiale. Tale norma postula altresì che l'onere all'importazione che, nel caso delle carni bovine sottoposte al pagamento d'un dazio «ad valorem», varia per ogni partita di merce importata, sia calcolato per delimitare l'ammontare degli importi compensativi negli scambi intracomunitari.

La Commissione invoca la giurisprudenza della Corte che ribadisce il non automatismo degli importi compensativi (sentenza 15 gennaio 1974, causa 154-73, Becher/Hauptzollamt Emden, Racc. 1974, pag. 19) precisando gli obiettivi del sistema degli importi stessi (sentenza 12 novembre 1974, causa 34-74, Roquette-/Francia, Racc. 1974, pag. 1217) ed elencando le difficoltà che insorgerebbero da una differenziazione di detti importi atta a provocare degli sviamenti di traffico. (Sentenza 24 ottobre 1973, causa 5-73, Balkan-Import-Export/Hauptzollamt Berlin-Packhof, Racc. 1973, pag 1901).

Infine, la Commissione cita, con riferimento al problema testé considerato, le conclusioni dell'avvocato generale nella causa 46/75.

Sul terzo quesito

Secondo la Commissione, non v'è motivo di porre in dubbio la validità degli impugnati regolamenti per il fatto che essi introdurrebbero discriminazioni a detrimento degli importatori italiani.

Quando la stabilità dei prezzi agricoli sia venuta meno, gl'importi compensativi monetari si rendono necessari per compensare gli effetti dei provvedimenti valutari sui prezzi dei prodotti di base per i quali sono fissati prezzi d'intervento. Circa la situazione degli importatori di carni bovine nei diversi Stati membri, proprio la mancanza degli importi compensativi monetari sarebbe fonte di discriminazione. Tali importi non operano alcuna discriminazione poiché la loro imposizione si fonda su criteri obiettivi, stabiliti in modo perticolare dagli artt. 2, 3 e 4 del regolamento n. 974/71.

La Commissione allega alla propria memoria i calcoli concernenti, in astratto, importazione di carne proveniente da paesi terzi effettuata il 22 marzo 1973 in Italia e nella Repubblica federale (Allegato).

Sul quarto quesito

La Commissione ribadisce quanto ha già avuto occasione di esporre nella causa 46-75.

Essa ricorda che spetta a lei stabilire gli importi compensativi teoricamente applicabili, mentre gli Stati membri, dal canto loro, devono confrontare nel caso concreto l'importo teoricamente applicabile e l'onere all'importazione gravante sullo stesso prodotto e, se del caso, far ricorso alla regola del livellamento di cui all'art. 4 bis, n. 2, del regolamento n. 974/71. Tale ripartizione di compiti è indispensabile, perché sarebbe in pratica impossibile tenere conto della regola del livellamento all'atto della fissazione degli importi compensativi. Detti importi dipendono infatti da fattori del tutto diversi da quelli che determinano l'onere all'importazione, fattori che variano con frequenze diverse.

La singolare applicazione della regola del livellamento nel settore delle carni bo-

vine è dovuta al fatto che un dazio «ad valorem», calcolato sul valore del prodotto concretamente importato, grava sulle importazioni di carni bovine dai paesi terzi.

L'esistenza di un dazio «ad valorem» non porrebbe problemi particolari per l'applicazione dell'art. 4 bis se gli importi compensativi fossero applicati solo alle importazioni dai paesi terzi. Occorre invece tener conto anche degli scambi intracomunitari e considerare che:

a) gli importi compensativi negli scambi tra gli Stati membri debbono essere identici a quelli applicabili agli scambi con i paesi terzi a pena di provocare deviazioni di traffico;
b) l'onere all'importazione cui occorre raffrontare l'importo compensativo è costituito da una percentuale rapportata al valore del prodotto; per trasformare tale percentuale in una somma occorrerebbe controllare il valore della merce, operazione che ostacolerebbe grandemente gli scambi tra gli Stati membri e per la quale i servizi doganali posti alle frontiere interne della Comunità non sono più equipaggiati, dacché i dazi intracomunitari sono stati aboliti. Vi sarebbero complicazioni anche nelle esportazioni verso i paesi terzi, perché in tali casi normalmente gli uffici doganali non procedono ad un controllo del valore della merce.

Le considerazioni di cui sopra inducono, l'una ad estendere il sistema forfettario alle importazioni dai paesi terzi e l'altra ad effettuare, nel settore della carne bovina, il livellamento secondo il particolare sistema stabilito dai regolamenti impugnati. Tale sistema prevede che la diminuzione eventuale dell'importo compensativo al fine di livellarlo sull'onere all'importazione, invece d'essere effettuata caso per caso dal doganiere, sia fatta in via astratta dalla Commissione.

La Commissione riconosce che l'applicazione del sistema in esame può comportare degli inconvenienti, come essa stessa aveva già sottolineato nel telex del 7 dicembre 1973, inviato dal direttore generale dell'agricoltura alla rappresentanza permanente della Repubblica italiana. La determinazione forfettaria dell'onere all'importazione, come tutte le valutazioni del genere, è in fondo una media ed è inevitabile che l'applicazione di tale metodo arrechi a taluni dei sacrifici.

La Commissione ha ritenuto che si dovesse tener conto, in modo prioritario, dell'interesse pubblico ed evitare «in primis» le distorsioni di traffico pericolose per l'organizzazione comune dei mercati nel settore in causa. In relazione a questa prevalenza dell'interesse pubblico, la Commissione cita le conclusioni presentate dall'avvocato generale e la sentenza emessa dalla Corte nella causa 74-74 CNTA (14 maggio 1975; Racc. 1975, pag. 533). Nella specie esisteva sicuramente questo interesse a salvaguardare il funzionamento dell'organizzazione comune di mercato nel settore delle carni bovine e nessuno ha sin qui dimostrato che, per ovviare alle difficoltà derivanti dall'esistenza di un dazio «ad valorem», fosse possibile una soluzione diversa da quella adottata dalla Commissione.

La Commissione ritiene perciò che l'esame delle questioni poste dal giudice conciliatore di Roma non abbia messo in luce elementi atti ad inficiare la validità dei regolamenti nn. 648 e 905/73.

III — Fase orale del procedimento

La società I.R.C.A. e la Commissione delle Comunità europee hanno presentato osservazioni orali nell'udienza del 21 maggio 1976.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 22 giugno 1976.

In diritto

1 Con ordinanza 22 gennaio 1976, pervenuta in cancelleria il 26 dello stesso mese, il giudice conciliatore di Roma ha sottoposto a questa Corte, in via pregiudiziale, quattro questioni vertenti sull'interpretazione e sulla validità del regolamento della Commissione 1° marzo 1973, n. 648, «recante modalità di applicazione degli importi compensativi monetari» (GU n. L 64, del 9 marzo 1973, pag. 1), nonché del regolamento della Commissione 23 marzo 1973, n. 905, «che fissa gli importi di adeguamento degli importi compensativi monetari» (GU n. L 92, del 7 aprile 1973, pag. 1).

2 Le questioni sono state sollevate nell'ambito di una lite pendente fra la società I.R.C.A., ricorrente nella causa principale, e l'Amministrazione italiana delle finanze dello Stato. La società chiedeva che l'Amministrazione delle finanze venisse condannata a restituirle una somma indebitamente percepita a causa di un errore nel calcolo degli importi compensativi che avrebbero dovuto essere versati alla stessa I.R.C.A.

3 Avendo questa importato, il 22 marzo 1973, 563 sacchi di carne e frattaglie commestibili, della specie bovina domestica, merce congelata, le autorità doganali le imponevano il pagamento di un dazio di Lit. 1 563 570, le riconoscevano contemporaneamente un credito di Lit. 1 506 780 a titolo d'importi compensativi monetari e, dopo aver sottratto tale credito dall'onere all'importazione, corrispondente nella fattispecie al dazio doganale, esigevano dalla ricorrente il pagamento della differenza fra le due cifre, pari a Lit. 56 790.

4 Le questioni formulate dal giudice a quo sono intese a stabilire, in primo luogo, se i regolamenti comunitari sui quali l'Amministrazione delle finanze ha basato i suoi calcoli siano validi e, in secondo luogo, se sia conforme ai principi e alle norme dell'ordinamento giuridico comunitario l'applicazione retroattiva che l'Amministrazione avrebbe dato, nella fattispecie, ai suddetti regolamenti.

5 Sembra opportuno prendere in considerazione dapprima le questioni relative alla validità dei regolamenti 648/73 e 905/73 (questioni 2, 3 e 4).

6 Prima di procedere ad un esame particolareggiato dei problemi ivi sollevati, va ricordato che il regolamento del Consiglio 974/71 veniva modificato col regolamento 509/73, il quale non soltanto introduceva nel testo l'art. 4 bis, bensì cambiava ed ampliava l'intero sistema, date le perturbazioni del mercato mondiale dei cambi che, dal 13 febbraio 1973, influivano sui tassi di cambio di vari Stati membri.

7 La suddetta modifica costringeva la Commissione a sostituire il vecchio regolamento d'attuazione n. 1013/71 (GU n. L 110, pag. 8) col regolamento n. 648/73. Quest'ultimo prevede, in primo luogo, come debbano essere fissati i coefficienti relativi alle variazioni dei tassi di cambio e, inoltre, come vadano rilevati i prezzi cui si applicano detti coefficienti, disponendo, all'art. 5, che «per ciascuno Stato membro per il quale ricorrono i presupposti di cui all'art. 1 del regolamento (CEE) n. 974/71 è fissato un importo compensativo di base». I due elementi necessari ai fini del calcolo degli importi compensativi monetari sono così fissati dalla Commissione, in modo da garantire l'applicazione uniforme e sollecita del sistema.

8 Successivamente veniva adottato e pubblicato il regolamento della Commissione 1° marzo 1973, n. 649, «che fissa gli importi compensativi monetari» (GU n. L 64, pag. 7), il quale recita, all'art. 1: «Fatto salvo il disposto dell'art. 4 bis, paragrafo 2 del regolamento (CEE) n. 974/71, gli importi compensativi monetari si ottengono come segue:

1. Gli importi di base indicati per lo Stato membro interessato nell'allegato I vengono moltiplicati per il coefficiente di cui all'allegato II . . .».

9 L'art. 6 del regolamento n. 648/73 dispone:

«1. Per l'applicazione dell'art. 4 bis, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 974/71, la Commissione fissa gli importi con cui devono essere adattati gli importi compensativi monetari.

2. Gli importi da detrarre fissati in conformità del paragrafo 1 vengono modificati periodicamente quando la variazione dell'onere all'importazione in provenienza dai paesi terzi lo renda necessario».

10 Per dare attuazione a questa norma, la Commissione adottava e pubblicava il regolamento n. 905/73.

11 La questione relativa al se i regolamenti della Commissione 648/73 e 905/73 siano stati dettati in ossequio agli artt. 4 bis e 6 del regolamento del Consiglio n. 974/71 va risolta nel senso che detti regolamenti sono stati legittimamente adottati, tenuto conto, fra l'altro, della formulazione eccezionalmente ampia dell'art. 6 del regolamento n. 974/71, che affida alla Commissione il compito di stabilire le modalità d'attuazione e sancisce espressamente che dette modalità implicano, in particolare, la fissazione degli importi compensativi.

12 Con la terza questione si chiede se i regolamenti nn. 905/73 e 648/73 «siano validi, posto che la loro applicazione mette gli importatori italiani in una situazione difforme rispetto a quella degli importatori appartenenti a paesi con moneta forte, e che comportano sempre per gli importatori italiani una differenza a loro danno tra il valore calcolato dalla Comunità in via forfettaria per gli i.c.m. e il valore accertato, all'atto dell'importazione, dalla autorità doganale italiana».

13 Se gl'importatori ed esportatori dei vari Stati membri sono posti in situazioni diverse, ciò è dovuto non già all'applicazione del sistema degli importi compensativi, bensì alle circostanze che hanno portato all'istituzione di questo sistema, e cioè i movimenti delle monete nazionali oltre i limiti di oscillazione autorizzati dalla normativa internazionale. Il sistema degli importi compensativi mira per l'appunto ad evitare che i suddetti movimenti valutari possano perturbare il funzionamento della politica agricola comune. Non si può tuttavia pretendere che tale sistema riesca ad eliminare completamente le divergenze nella situazione degli importatori o esportatori nei vari Stati membri, mettendoli al riparo da tutte le conseguenze delle variazioni nella parità delle monete nazionali. D'altra parte, anche se in taluni casi può porre gli importatori italiani in situazione sfavorevole rispetto a quella degli importatori di altri Stati membri, il sistema prescelto può, per le medesime ragioni, avere l'effetto inverso per quanto riguarda gli esportatori.

14 Sulla validità dei regolamenti di cui è causa non può quindi influire la circostanza messa in rilievo nella terza questione.

15 Con la quarta questione si chiede se detti regolamenti «siano validi posto che introducono una differenza nell'applicazione delle misure monetarie tra le operazioni di carni bovine e quelle concernenti gli altri prodotti agricoli regolamentati». In proposito, il giudice nazionale osserva che l'asserita impossibilità di accertare il valore imponibile della merce importata è irrilevante per

l'Italia, ove, per i motivi indicati nella questione stessa, tale impossibilità non sussiste.

16 È inesatto che il regolamento n. 905/73 riguardi soltanto le carni bovine. I suoi allegati I e II comprendono infatti una parte A, relativa al settore dei cereali, ed una parte B, relativa al settore della carni bovine. Ne consegue che detto regolamento non è un provvedimento eccezionale, adottato unicamente per il settore delle carni bovine, ma costituisce un provvedimento generale inteso a dare attuazione, per i prodotti agricoli interessati, all'art. 4 bis del regolamento n. 974/71.

17 La ricorrente nella causa principale sostiene tuttavia che l'applicazione data col regolamento 905/73 al suddetto articolo 4 bis è inammissibile per quanto riguarda il settore delle carni bovine, in quanto, a differenza di ciò che è stabilito per gli altri prodotti agricoli, per l'importazione delle carni bovine la tariffa doganale comune non prevede un'aliquota fissa secondo il peso, bensì un dazio «ad valorem» del 10 %.

18 Tanto il regolamento 649/73, quanto il regolamento 905/73 fissano tuttavia rispettivamente per le carni bovine, a norma dell'art. 4 bis del regolamento n. 974/71, un importo di base ed un coefficiente di adeguamento, senza tener conto del valore delle singole partite. Conseguentemente, per le carni bovine importate aventi un valore superiore alla media dei prezzi mondiali, che serve a determinare gli importi di base e i coefficienti di adeguamento, si crea uno scarto risolventesi nel fatto che l'importatore ha l'obbligo di pagare parte dei dazi doganali, anche se, in base al valore reale della merce, esso dovrebbe avere diritto ad un calcolo più favorevole degli importi compensativi.

19 L'intero sistema degli importi compensativi monetari è fondato sul principio secondo cui non viene fatto riferimento ai prezzi effettivamente pagati per le merci, bensì ad importi di base fissati dalla Commissione settimana per settimana. Benché in singoli casi possa creare inconvenienti, non solo per il settore delle carni bovine, ma anche per tutti i settori agricoli contemplati, questo principio è tuttavia imposto dall'esigenza di mantenere l'uniformità nella sua applicazione e di garantire la massima celerità nell'espletamento delle relative pratiche amministrative.

20 Esso è, d'altra parte, quello che meglio risponde alle finalità del sistema, il quale non tende ad ovviare alle conseguenze derivanti, per gli interessati, dalla perturbazione del mercato mondiale dei cambi, bensì a rendere possibile il funzionamento delle organizzazioni comuni dei mercati agricoli, nonostante le variazioni nel valore delle monete degli Stati membri.

21 Per di più, una deroga come quella suggerita dalla ricorrente incontrerebbe gravi difficoltà, poiché il valore della merce, negli scambi intracomunitari, viene ancora accertato secondo criteri non uniformi.

22 Da quanto precede risulta che le questioni formulate dal giudice nazionale non hanno messo in luce motivi atti a far dubitare della validità dei regolamenti 648/73 e 905/73.

23 Con la prima questione si chiede se il regolamento 905/73, pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 7 aprile 1973, potesse essere applicato ad una importazione effettuata il 22 marzo precedente e, in caso affermativo, se esista nell'ordinamento comunitario un principo o una norma che ammette la retroattività delle disposizioni delle autorità comunitarie.

24 Le finalità e la struttura del sistema degli importi compensativi monetari rendono inevitabile il fatto che, spesso, gli importi da applicare per un certo periodo vengono fissati solo in un secondo momento, in quanto, per forza di cose, i fattori decisivi possono generalmente essere determinati solo verso la fine di tale periodo. Ciò si verificherà, fra l'altro, per i periodi durante i quali i tassi di cambio o i prezzi mondiali siano soggetti a notevoli variazioni. La fissazione degl'importi compensativi per periodi già scaduti non può quindi, in tal caso, essere qualificata come applicazione retroattiva degli stessi. Inoltre, la disciplina anteriormente vigente in materia conferma quanto precede e prova che gl'interessati avrebbero dovuto, da tempo, rendersi conto delle necessità del sistema.

25 Va osservato che il regime degli importi compensativi non veniva istituito, bensì unicamente modificato, dai regolamenti 509/73 e 648/73. L'ultimo testo in cui si applicava il sistema precedente, e cioè il regolamento della Commissione 6 febbraio 1973, n. 450, che fissava gli importi compensativi per determinati prodotti agricoli, cessava necessariamente di produrre effetti con

l'entrata in vigore, il 26 febbraio 1973, della modifica apportata col regolamento 509/73 al regolamento 974/71.

26 Al fine di evitare lacune nell'applicazione di uno strumento divenuto essenziale per il funzionamento della politica agricola comune, era quindi necessario adottare norme e fissare importi per il periodo posteriore a tale data. Stando così le cose, i regolamenti 648/73 e 649/73 dovevano stabilire di avere effetto a partire dal 26 febbraio 1973. D'altra parte, come già detto, questa fissazione posticipata degli importi compensativi era insita nella natura stessa del sistema.

27 Gli importi stabiliti dal regolamento 649/73 dovevano tuttavia essere adeguati in conformità all'art. 4 bis del regolamento 974/71, come viene espressamente stabilito dall'art. 1 del primo di questi regolamenti. L'applicazione dei coefficienti di adeguamento faceva parte integrante della fissazione degli importi di cui al regolamento n. 649/73 ed ai regolamenti successivi, pur essendo tale fissazione avvenuta con un certo comprensibile ritardo.

28 Se, stando così le cose, si deve ammettere che il regolamento 649/73 poteva applicarsi fin dal 26 febbraio 1973, benché pubblicato soltanto il 9 marzo 1973, lo stesso deve dirsi del regolamento 905/73, che ne costituisce il complemento necessario e, dopo la pubblicazione del regolamento 509/73, prevedibile.

29 In base a quanto precede va ritenuto che, in materia d'importi compensativi monetari, la circostanza che i fattori necessari per il calcolo vengono determinati solo dopo la scadenza del periodo per il quale detti importi vanno applicati è spesso, soprattutto in epoca di repentini ed imprevedibili mutamenti dei dati del mercato, inerente al sistema stesso e non può quindi, di per sé, essere considerata come un elemento che conferisce alla relativa disciplina effetto retroattivo.

Sulle spese

30 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dall'ufficio di conciliazione di Roma con ordinanza 22 gennaio 1976, afferma per diritto:

1° **In materia d'importi compensativi monetari, la circostanza che i fattori necessari per il calcolo vengono determinati solo dopo la scadenza del periodo per il quale detti importi vanno applicati è inerente al sistema stesso e non può quindi, di per sé, essere considerata come un elemento che conferisce alla relativa disciplina effetto retroattivo.**

2° **Le questioni formulate dal giudice nazionale non hanno messo in luce motivi atti a far dubitare della validità dei regolamenti 648/73 e 905/73.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart Capotorti

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 7 luglio 1976.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 22 GIUGNO 1976 [1]

Signor presidente,
signori giudici,

Questa causa verte sulla validità di un regolamento della Commissione in data 23 marzo 1973 che ha fissato, o voluto fissare, determinate riduzioni da apportarsi agli importi compensativi monetari relativi in particolare agli scambi di carni bovine. Essa costituisce in larga misura

1 — Traduzione dall'inglese.