Soltanto in via eccezionale la Corte di giustizia potrebbe essere indotta, in base ad un principio generale di certezza del diritto, inerente all'ordinamento giuridico comunitario, e tenuto conto dei gravi sconvolgimenti che la sua sentenza potrebbe provocare per il passato nei rapporti giuridici stabiliti in buona fede, a limitare la possibilità degli interessati di far valere la disposizione così interpretata per rimettere in questione tali rapporti giuridici.

2. Il sistema generale delle disposizioni finanziarie del Trattato CEE è informato al principio generale di uguaglianza, in base al quale situazioni simili non possono essere trattate in modo diverso, a meno che la diversità di trattamento non sia oggettivamente giustificata.

   Ne risulta che i tributi che alimentano il bilancio comunitario e i vantaggi finanziari a carico dello stesso devono essere organizzati in modo da aggravare uniformemente o far fruire in modo uniforme tutti coloro che si trovano nella situazione stabilita dalla normativa comunitaria per divenirne soggetti passivi od attivi.

3. È compito dell'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro, se non vi sono disposizioni comunitarie in materia, stabilire le modalità e le condizioni di riscossione degli oneri finanziari comunitari in generale, e dei prelievi agricoli in particolre, nonché designare le autorità incaricate della riscossione ed il giudice competente a conoscere delle controversie cui tale riscossione possa dar luogo, purché dette modalità e condizioni non rendano il sistema di riscossione delle tasse e degli oneri comunitari meno efficace di quello relativo alle tasse ed agli oneri nazionali dello stesso tipo.

   Non sarebbe quindi conforme al diritto comunitario una normativa nazionale speciale, relativa alla riscossione delle tasse e degli oneri comunitari, che attribuisse all'amministrazione nazionale, per la riscossione di dette tasse, poteri più limitati di quelli ad essa attribuiti per la riscossione di tasse o di oneri nazionali dello stesso genere.

Nelle cause riunite 66, 127 e 128/79,

aventi ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dalla Corte suprema di cassazione nella causa dinanzi ad essa pendente fra

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE

e

SRL MERIDIONALE INDUSTRIA SALUMI,

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE

e

DITTA FRATELLI VASANELLI,

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE

e

DITTA FRATELLI ULTROCCHI,

domanda vertente sull'efficacia nel tempo delle sentenze interpretative pronunziate dalla Corte ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; A. O'Keeffe e A. Touffait, presidenti di Sezione; J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans e O. Due, giudici,

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

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti e gli argomenti dedotti dalle parti nella fase scritta del procedimento si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti ed il procedimento

1. I regolamenti del Consiglio relativi alle organizzazioni comuni dei mercati agricoli che prevedono la riscossione di prelievi all'importazione dispongono, nella maggior parte, se non tutti, che l'aliquota del prelievo da riscuotere è quella applicabile «il giorno dell'importazione». Nella sentenza 15 giugno 1976 (causa 113/75, *Frecassetti,* Racc. pag. 983), la Corte ha dichiarato che il «giorno dell'importazione ... è quello in cui la dichiarazione d'importazione della merce viene accettata dagli uffici doganali».

Detta sentenza è stata pronunziata in una controversia relativa alla questione se in caso di variazione in diminuzione del prelievo, dopo la data della dichiarazione d'importazione, le amministrazioni nazionali potessero applicare ai *prelievi agricoli* la raccomandazione della Commissione del 25 maggio 1962 (GU 1962, pag. 1545) in materia di *dazi doganali,* che raccomandava agli Stati membri di applicare, in caso di riduzione del dazio doganale dopo la dichiarazione d'importazione, ma prima dell'immissione in consumo, l'aliquota più favorevole. Nella sentenza citata la Corte ha escluso l'applicazione di una regola del genere in materia di prelievi, dovendo i prelievi essere riscossi nell'aliquota, fissata una volta per tutte, applicabile il giorno in cui la dichiarazione d'importazione è stata accettata dagli uffici doganali.

2. In diritto italiano, a norma dell'art. 6, n. 1, delle «Disposizioni preliminari alla tariffa dei dazi doganali», approvate con DPR 26 giugno 1965, n. 723 (Suppl. ord. alla Gazzetta ufficiale 1° luglio 1965, n. 160) «alle merci dichiarate per l'importazione i dazi si applicano secondo l'aliquota vigente alla data in cui è accettata dalla dogana la dichiarazione d'importazione. Questa norma è conforme, quindi, al senso in cui la Corte ha interpretato la nozione di «giorno dell'importazione», in materia di prelievi, nella sentenza *Frecassetti.* L'amministrazione italiana determinava in base all'art. 6, n. 1, tanto l'aliquota dei *prelievi agricoli,* quanto quella dei dazi doganali. Detto art. 6 comprende, tuttavia, un n. 2, a norma del quale, in caso di variazione della tariffa dopo la data indicata al n. 1, la dogana, su richiesta dell'importatore, può, finché la merce non sia stata messa a disposizione dell'importatore, applicare l'aliquota più favorevole. Anche tale regola era applicata dall'amministrazione italiana in materia sia di prelievi agricoli, sia di dazi doganali.

3. Dopo la sentanza *Frecassetti* il Governo italiano, per conformarvisi, ha completato il n. 2 dell'art. 6 delle succi-

tate «disposizioni preliminari» con un testo, secondo il quale la possibilità di applicare l'aliquota più favorevole non si estende ai prelievi agricoli, né alle altre imposizioni previste nell'ambito della politica agricola comune. Tale nuova disposizione è stata introdotta dall'art. 1, n. 3, del DPR 22 settembre 1978, n. 695 (GU 1978, n. 319, pag. 8235). L'art. 3 di detto DPR stabilisce che la citata nuova norma abbia effetto dall'11 settembre 1976, data in cui la sentenza *Frecassetti* è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

4. Tuttavia, fin da prima della sentenza *Frecassetti,* l'amministrazione delle finanze aveva ingiunto alle tre imprese Salumi, Vasanelli e Ultrocchi di pagare dei supplementi di prelievi relativi a importazioni di carni bovine, avendo essa applicato erroneamente il principio detto «dell'aliquota più favorevole».

In un primo stadio della lite, l'amministrazione italiana faceva valere, pare, in primo luogo, se non unicamente, la violazione della norma interna secondo cui «l'aliquota più favorevole» può essere accordata solo su domanda dell'importatore, domanda non presentata nel caso di specie.

Le tre imprese interessate proponevano opposizione avverso le ingiunzioni dinanzi al Tribunale di Genova, che la accoglieva. L'amministrazione italiana si appellava dinanzi alla Corte d'appello di Genova, che respingeva gli appelli, con sentenze 6 e 9 febbraio 1976, per il motivo che la determinazione dell'aliquota del prelievo agricolo va fatta non in base alle disposizioni doganali nazionali, bensì in base ai regolamenti comunitari, ai cui termini si applica l'aliquota del giorno dell'importazione. Secondo la Corte d'appello il giorno dell'importazione è quello «in cui la merce viene definitivamente e irrevocabilmente introdotta nel territorio doganale e messa in libera circolazione». Questa interpretazione differisce da quella in seguito stabilita dalla Corte di giustizia nella causa *Frecassetti.* La controversia continuava dinanzi alla Corte di cassazione. In corso di causa sopravveniva il DPR 22 settembre 1978, n. 695, che modificava l'art. 6 delle «disposizioni preliminari alla tariffa doganale», limitando, però, come si è detto, l'effetto retroattivo della modifica al periodo successivo all'11 settembre 1976. In cassazione la controversia si è estesa alla questione se il limite così posto all'effetto declaratorio ed «ex tunc» della sentenza *Frecassetti* fosse o no conforme al diritto comunitario. Secondo l'amministrazione italiana tale limite è del tutto conforme al diritto comunitario: il legislatore nazionale ha semplicemente accolto il prin-

cipio cui si sono informate la Corte di giustizia nella sentenza 8 aprile 1976 (causa 43/75, *Defrenne*, Racc. 1976, pag. 455) e la Commissione nella nota n. 75425312 del 30 maggio 1975, diffusa in seguito alla sentenza 12 novembre 1974, in causa 34/74, *Roquette*, Racc. pag. 1217.

Sorge così il problema se, allorché l'interpretazione di una norma di diritto comunitario è dubbia ed un'interpretazione erronea condivisa dalle parti in causa ha dato luogo, nel frattempo, a pagamenti indebiti od alla mancata riscossione di somme dovute, si possa esigere l'applicazione corretta della normativa comunitaria soltanto dalla data in cui si sono avute l'interpretazione autorizzata del diritto comunitario e la determinazione, da parte dell'autorità competente, degli elementi di conflitto fra la normativa comunitaria ed il diritto interno.

5. Dopo aver posto in rilievo che l'indicazione della data 11 settembre 1976 nel DPR 22 settembre 1978 può ricevere due diverse interpretazioni: o nel senso che essa esprime una semplice opinione del legislatore, non vincolante per l'interprete, o, invece, nel senso di un suo valore precettivo che impedisca all'amministrazione italiana, malgrado la sentenza *Frecassetti*, di recuperare, per il periodo anteriore all'11 settembre 1976, la differenza fra l'importo del prelievo vigente il giorno dell'importazione e l'importo, meno elevato, effettivamente riscosso in base al principio dell'«aliquota più favorevole», la Corte di cassazione afferma che la seconda ipotesi è tale da «mettere in discussione l'ambito cronologico di operatività degli effetti delle sentenze interpretative rese dalla Corte di giustizia».

6. Questa constatazione conduce la Corte di cassazione a proporre alla Corte di giustizia le due seguenti questioni pregiudiziali:

«a) Se, ai sensi dell'art. 177 del Trattato, quando le autorità dello Stato nazionale, rispetto a rapporti non ancora definiti secondo il proprio diritto interno, abbiano, in materia di importazioni, percepito o, per contro, non riscosso ciò che, invece, avrebbero dovuto non percepire o, rispettivamente avrebbero dovuto riscuotere alla stregua della normativa comunitaria del settore come successivamente interpretata da sentenza della Corte di giustizia, tale sentenza valga, nell'ordinamento interno dello Stato membro, anche per quei rapporti, ovvero no, ovvero entro determinati limiti ed a date condizioni: in quest'ultima ipotesi, entro quali limiti ed a quali condizioni;

b) se comunque, ancora in relazione all'art. 177 del Trattato, dal diritto comunitario sia vietato ovvero imposto ovvero sia per esso indifferente che il diritto nazionale attribuisca agli interessati, in relazione a quei medesimi rapporti, la potestà di agire in giudizio per esigere o per ripetere — sulla base dell'interpretazione data dalla sentenza della Corte di giustizia — quanto, rispettivamente, dovuto ma non percepito ovvero quanto indebitamente pagato.»

Le ordinanze di rinvio sono state registrate nella cancelleria della Corte il 20 aprile 1979 ed il 9 agosto 1979.

Con ordinanza 12 settembre 1979 la Corte ha disposto la riunione delle presenti cause ai fini della fase scritta e orale e della sentenza.

Conformemente all'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia hanno presentato osservazioni scritte: la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Gian Piero Alessi, del suo Servizio giuridico, in qualità di agente, le intimate nelle cause principali, con gli avvocati L. Cimaschi, del foro di Genova e G. M. Ubertazzi e F. Capelli, del foro di Milano, il Governo italiano, rappresentato dall'ambasciatore Adolfo Maresca, in qualità di agente, assistito dall'avvocato dello Stato M. A. Marzano.

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

II — Le osservazioni scritte presentate a norma dell'art. 20 dello Statuto (CEE) della Corte di giustizia

A — Osservazioni delle intimate nei procedimenti principali (Salumi, Vasanelli, Ultrocchi)

Dopo aver richiamato gli antefatti e lo svolgimento dei procedimenti davanti ai giudici nazionali, le intimate mettono in rilievo, come osservazione preliminare, la differenza fondamentale sussistente fra la situazione giuridica alla base delle sentenze della Corte relative a tasse nazionali di effetto equivalente a dazi doganali — sentenze che hanno dato luogo ad azioni di ripetizione dell'indebito dirette contro le amministrazioni nazionali — e la situazione giuridica alla base della sentenza *Frecassetti*, in cui la Corte ha interpretato la nozione di «giorno dell'importazione».

Le osservazioni delle intimate hanno per scopo di valutare se tale differenza debba condurre a soluzioni diverse, a seconda che ci si trovi in presenza del primo o del secondo caso, del problema degli effetti nel tempo delle sentenze interpretative pronunziate a norma dell'art. 177 del Trattato.

Poiché agli effetti «ratione temporis» delle sentenze pregiudiziali le fonti del diritto comunitario non dedicano alcuna disposizione specifica, i necessari punti di riferimento vanno ricercati nella giurisprudenza della Corte. Numerose sentenze della Corte stabiliscono da quale data la norma comunitaria produce effetto diretto e da quale data i singoli acquistano «diritti soggettivi che i giudici devono tutelare», ma soltanto con la sentenza 8 aprile 1976 (causa 43/75, *Defrenne*, Racc. 1976, pag. 455) la Corte si è posta il problema della portata nel tempo delle sue sentenze. Ponendo in rilievo le incertezze delle autorità nazionali riguardo all'efficacia temporale delle sentenze interpretative pregiudiziali, le intimate osservano che l'alternativa fra effetti «ex tunc» ed effetti «ex nunc» della sentenza è meno schematica di quanto non paia a prima vista. In effetti,

l'efficacia a ritroso può essere considerata contemporanea: a) alla norma interpretata, b) all'acquisto dell'effetto diretto da parte sua, c) ad altri fatti con essa in relazione, d) alla nascita della lite o alla domanda giudiziale o e) alla domanda di rinvio pregiudiziale. D'altro lato, la formula dell'efficacia «ex nunc» potrebbe riferirsi al giorno della lettura in udienza della sentenza, a quello della sua comunicazione al giudice a quo o, ancora, al giorno della pubblicazione del dispositivo nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

Le intimate si limitano, tuttavia, alla disamina dei criteri da prendere in considerazione per sostenere l'una o l'altra tesi, quella cioè dell'efficacia «ex tunc» e quella dell'efficacia «ex nunc», ed a prospettare i problemi da esse sollevati.

a) La discussione riguardo all'effetto «ex tunc»

Un primo elemento a sostegno della tesi dell'effetto «ex tunc» delle sentenze pregiudiziali deriva direttamente dalla funzione d'interpretazione affidata alla Corte. Interpretare è riconoscere e rendere palese il significato di un testo; il significato così reso palese inerisce al testo interpretato fin dall'inizio. Questa concezione, derivante dal carattere dichiarativo della sentenza, è stata sovente utilizzata dalla dottrina in diritto interno e non è sorprendente che vi abbiano fatto ricorso gli scrittori di diritto comunitario. In tal modo, tuttavia, viene trascurata l'esperienza tratta dal procedimento ex art. 177 e la diversità che le sentenze della Corte manifestano, tanto sotto l'aspetto dei criteri d'interpretazione, quanto sotto quello dei risultati di quest' ultima.

Per quanto riguarda i criteri d'interpretazione, una rapida rassegna dei casi di specie dovrebbe mettere in guardia da semplificazioni eccessive.

Quando le questioni sottoposte alla Corte dai giudici nazionali hanno potuto essere risolte o sulla base dei lavori preparatori o sulla base della motivazione dell'atto interpretativo o delle sue diverse redazioni linguistiche o con riferimento al senso naturale delle parole, la Corte si è limitata a dichiarare il contenuto del testo e ad esprimere «la volontà» del legislatore comunitario al momento dell' adozione della norma.

Nel caso dell'interpretazione sistematica, se essa si fonda su elementi del sistema anteriori o contemporanei al testo, si può supporre, per lo meno in astratto, che l'interpretazione porti ancora una volta su quell'unico significato al quale «il legislatore comunitario» poteva, all'epoca, fare riferimento. Se, però, il metodo sistematico si riferisce al sistema vigente all'epoca della decisione della Corte e se il sistema ha subito modifiche di cui la sentenza d'interpretazione tiene conto, solo un artificio consentirebbe di considerare la sentenza di interpretazione come una dichiarazione del contenuto originario del testo interpretato.

Solleva problemi anche il ricorso all' analogia, all'equità, al metodo compara-

tivo ed al richiamo dei principi generali del diritto degli Stati membri.

Certi criteri conducono, così, ad una semplice dichiarazione del contenuto delle disposizioni interpretate, che suggerisce l'efficacia «ex tunc», ma altri tendono a sviluppare e completare l'ordine giuridico comunitario ed, in tal caso, se la sentenza della Corte non è puramente dichiarativa, è difficile ammettere che debba necessariamente produrre effetti retroattivi.

Anche il risultato delle sentenze pregiudiziali è molto diverso. Alcune, in particolare, stabiliscono il significato di un testo in termini estensivi o restrittivi, altre stabiliscono l'efficacia vincolante di un atto comunitario o l'applicabilità diretta di una norma comunitaria o ancora riconoscono ad una disposizione comunitaria effetti non solo tra gli Stati membri o le istituzioni comunitarie, da un lato, ed i soggetti privati dall'altro, ma anche fra i soggetti privati. Mentre, allorché la Corte si limita a dichiarare il significato di una disposizione, è lecito ritenere spontaneamente che l'interpretazione valga dal momento in cui la disposizione interpretata è entrata in vigore; la situazione è diversa quando la sentenza colma le lacune del sistema apparendo come una sorta di diritto pretorio. Nella prima ipotesi, nulla si oppone all'efficacia retroattiva della sentenza d'interpretazione allorché essa fa sorgere per i soggetti privati nei confronti degli Stati membri, diritti soggettivi che i giudici nazionali debbono tutelare, ma se la sentenza fa sorgere obblighi a carico dei privati, bisogna accertare che l'effetto «ex tunc» della sentenza stessa non contraddica elementari esigenze di certezza del diritto. L'efficacia retroattiva della sentenza interpretativa non presenta difficoltà nella misura in cui il significato attribuito dalla Corte alla norma interpretata costituisce uno dei possibili significati individuati in base all'esperienza comune. Al di fuori di tal caso, l'efficacia «ex tunc» della sentenza interpretativa è ammissibile solo nella misura in cui il diritto comunitario non escluda, a certe condizioni, l'efficacia retroattiva dei suoi atti normativi.

Secondo le intimate nelle cause principali, è anche opportuno verificare se l'efficacia «ex tunc» della sentenza interpretativa si giustifichi nei riguardi dei rapporti di struttura tra il procedimento davanti al giudice nazionale ed il procedimento pregiudiziale, nonché nei riguardi del valore «ultra partes» della sentenza resa dalla Corte.

Poiché il procedimento pregiudiziale è avviato da una decisione di rinvio presa da un giudice nazionale, è ragionevole dedurne che la sentenza della Corte debba retroagire per risolvere la controversia fra le parti sul merito.

Questa prima constatazione suona conferma del principio secondo il quale le sentenze interpretative ex art. 177 hanno, in genere, efficacia «ex tunc». Tale argomento è tanto più plausibile in quanto è stato evocato anche a proposito dell'efficacia nel tempo della sentenza della Corte costituzionale italiana, che dichiara incostituzionale una legge interna. La dichiarazione d'incostituzionalità equivale ad una dichiarazione d'invali-

dità della norma incostituzionale e tale invalidità è originaria. Secondo le intimate nelle cause principali, tale argomento non può tuttavia essere trasferito all'interpretazione del diritto comunitario, poiché dalla sentenza della Corte che stabilisce l'interpretazione corretta della disposizione oggetto del giudizio consegue l'illegittimità di una interpretazione diversa, ma non l'invalidità della disposizione, se ed in quanto interpretata nel modo dichiarato illegittimo.

L'efficacia «erga omnes» attribuita, con determinate riverve, all'interpretazione pregiudiziale ha condotto alcuni autori ad attribuire un valore «quasi autentico» alla giurisprudenza ex art. 177. Di qui si potrebbe essere indotti ad attribuire anche all'interpretazione pregiudiziale l'efficacia retroattiva propria dell'interpretazione autentica. Tale assunto troverebbe conferma in alcune sentenze della Corte, nelle quali, su esplicita richiesta del giudice nazionale, la Corte, dopo aver riconosciuto l'efficacia diretta ad una norma comunitaria, ha indicato l'efficacia «ex tunc» della norma stessa. Tuttavia, pretendere di trarre da queste decisioni un'indicazione tassativa e di valore generale sarebbe azzardato. Queste sentenze riguardano disposizioni particolari ed esistono, per di più, indicazioni di segno contrario, sia sul piano degli effetti della norma interpretata, sia sul piano degli effetti della sentenza di interpretazione.

Alla questione relativa alla data precisa in cui una norma ha assunto efficacia diretta, la Corte ha, talvolta, dato una soluzione essenzialmente ambigua, precisando che l'efficacia diretta della norma interpretata risale «al più tardi» ad una certa data. Quanto agli effetti della sentenza, la Corte, nella su richiamata sentenza 43/75, *Defrenne*, dopo aver posto in rilievo il carattere eccezionale di determinate circostanze della fattispecie, indicava che l'efficacia retroattiva della sentenza era limitata.

A tali dubbi si aggiungono altri derivanti tanto da un accostamento forzato fra interpretazione pregiudiziale ed interpretazione autentica, quanto dagli effetti che all'interpretazione autentica sembrano da attribuire: un simile modo di argomentare fa eccessivo ricorso all'analogia ed alla metafora, mentre l'effetto retroattivo dell'interpretazione autentica è soggetto a limiti ed a riserve.

b) La discussione relativa all'efficacia «ex nunc»

Secondo le intimate nei procedimenti principali, non è nemmeno opportuno, in mancanza di una norma espressa che permetta alla Corte di emettere sentenze interpretative volte unicamente al futuro, ritenere che la sentenza interpretativa ex art. 177 abbia, per principio, efficacia «ex nunc». Una soluzione del genere presenta inconvenienti molto gravi, quando la Corte si limita a fare opera di interpretazione nel senso più semplice e stretto. L'efficacia «ex nunc» della sentenza, lungi dall'essere giustificata con il ricorso ad un principio generale può, quindi, es-

sere ammessa solo in base alle circostanze del caso e non stupisce che, proprio nel caso *Defrenne,* la Corte si sia data cura di motivare la sua decisione.

c) Le soluzioni proposte

Da quanto precede le intimate nelle cause principali ricavano la conclusione che non è possibile pronunziarsi, in maniera generale, per il principio dell'efficacia «ex tunc» o per quello dell'efficacia «ex nunc» delle sentenze interpretative ex art. 177 del Trattato CEE. La soluzione del problema dipende, invece, dal carattere specifico dei diversi casi in cui la Corte interpreta il dititto comunitario in via pregiudiziale. A sostegno del loro assunto le intimate si rifanno al passo della sentenza *Defrenne* in cui la Corte afferma che «le conseguenze pratiche di ogni decisione giudiziaria debbono essere soppesate con cura» (Racc. 1976, pag. 477) ed alla convenienza di adottare un approccio pragmatico, piuttosto che dogmatico, riferendosi, a quest'ultimo proposito, alle conclusioni dell'avvocato generale Trabucchi, nella causa 2/73, *Geddo,* Racc. 1973, pag. 884 ed a quelle dell'avvocato generale Capotorti nella causa 50/76, *Amsterdam Bulb,* Racc. 1977, pag. 156. La determinazione degli effetti «ratione temporis» della sentenza di interpretazione compete alla Corte di giustizia, così come le compete determinare il significato della norma interpretata.

È tuttavia da prendere in esame l'ipotesi che la soluzione proposta incontri gravi difficoltà al momento dell'applicazione delle sentenze interpretative negli ordinamenti nazionali.

Allorché la sentenza stessa determina i propri effetti nel tempo, non sorgono problemi particolari. Difficoltà si possono, invece, presentare, quando la Corte, come sovente accade, non si pronunzia esplicitamente sulla decorrenza degli effetti della norma interpretata. La risposta dipende dai criteri interpretativi usati o dai risultati dell'interpretazione stessa. Una interpretazione condotta sulla base dei lavori preparatori implicherà l'efficacia «ex tunc» della sentenza, mentre l'efficacia «ex nunc» sarà suggerita da una interpretazione fondata sull' evoluzione del contesto normativo e socio-economico. Una sentenza d'interpretazione puramente dichiarativa avrà effetti «ex tunc», mentre una sentenza che introduca nel sistema norme nuove o consacri principi non scritti avrà efficacia «ex nunc». Indicazioni rilevanti saranno fornite anche dal contesto nel quale la sentenza si colloca.

Pur ammettendo che la portata della sentenza nella causa 113/75, *Frecassetti,* è meramente dichiarativa, con decorrenza «ex tunc» dei suoi effetti, le intimate nei procedimenti principali ritengono evidente che l'estensione della sua efficacia ai rapporti pregressi non possa avvenire in violazione del principio fondamentale della tutela dell'affidamento. È iniquo pretendere, nel termine di prescrizione quinquennale a partire dall'operazione d'importazione, il pagamento di una differenza di prelievo che l'operatore non può più recuperare nei confronti dei suoi aventi causa. Non è necessaria un'analisi approfondita per stabilire, in modo intuitivo, che il principio della tutela dell'affidamento, in assenza di una violazione

della normativa comunitaria da parte dell'operatore in buona fede, deve applicarsi alla fattispecie. Considerate, tuttavia, le gravi conseguenze economiche che deriverebbero da una applicazione non corretta della sentenza *Frecassetti,* le intimate ritengono necessario esaminare a fondo il problema. Dopo aver ricordato che il principio della tutela dell'affidamento è parte dell'ordinamento giuridico comunitario, le intimate rilevano che l'avvocato generale Mayras, nelle conclusioni relative alle cause riunite 44-51/77, *Union Malt c/ Commissione,* Racc. 1978, pag. 90, riassume nel modo seguente le condizioni richieste affinché gli operatori economici possano far valere il principio della protezione dell'affidamento; occorre, dunque;

a) che essi possano vantare un diritto quesito o interessi privati degni di tutela;

b) che le operazioni commerciali per le quali essi fanno valere tale diritto o tali interessi siano oggetto di impegni irrevocabili;

c) che la lesione arrecata a tale diritto e a tali interessi sia stata imprevedibile e che essa sia intervenuta senza preavviso;

d) infine, che nessun inderogabile interesse pubblico osti alla presa in considerazione di tali interessi privati.

Le intimate ritengono che tutti i requisiti richiesti per l'applicazione del principio della tutela dell'affidamento nella fattispecie sussistano. Esse sono titolari di un interesse degno di tutela e le loro operazioni commerciali sono la conseguenza di impegni irrevocabili, contratti in passato in modo definitivo, prima della sentenza *Frecassetti.* Non è possibile trovare un'altra ipotesi in cui la modificazione della situazione giuridica sia stata altrettando imprevedibile. Le intimate fanno valere in proposito la prassi amministrativa delle autorità doganali italiane e la costante giurisprudenza della Corte di cassazione e dei giudici di merito italiani prima della sentenza *Frecassetti,* nonché la memoria depositata dalla Commissione in quella causa ed il fatto che l'istituzione comunitaria aveva approvato la prassi delle autorità italiane. Come argomento decisivo, le intimate rimandano ad una serie di atti e di progetti delle istituzioni comunitarie, in particolare ad un documento del comitato di legislazione doganale in data 7 febbraio 1972 (Gestione dell'unione doganale, 188/72), ad un progetto preliminare di direttiva, in data 27 dicembre 1972 (GUD 1049/72), ad una «note documentaire» del 7 giugno 1973 (GUD 461/73) ad un progetto preliminare del 24 luglio 1973 (GUD 569/73), ad una proposta di direttiva del Consiglio del 21 dicembre 1973 (GU 1974, n. C 14, pag. 45), nel frattempo adottata come direttiva del Consiglio 24 luglio 1979, n. 79/695/CEE, relativa all'armonizzazione delle procedure d'immissione in libera pratica delle merci (GU 1979, n. L 205, pag. 19), ai pareri del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale sulla proposta di direttiva (GU 1974, n. C 85, pag. 24 e GU 1974, n. C 125, pag.. 10) ed infine a documenti interni redatti dalle istituzioni dopo l'emissione della sentenza nella causa 113/75, quali la nota 23 agosto 1976 del «gruppo problemi economici» (R/12002/76), una nota in data 12 aprile 1977 (R/1771/77), una nota in data 16 maggio 1977 (R/1161/77) ed una proposta di direttiva del 28 luglio 1977

(R/1876/77), il cui art. 12, paragrafo 2, accoglie in pieno il principio affermato dalla Corte nella sentenza 113/75.

Del resto, a parere delle intimate nelle cause principali la Commissione è a tal punto responsabile, a causa del suo comportamento, che gli operatori economici, qualora non dovessero essere tutelati dal principio dell'affidamento, potrebbero pretendere da essa il risarcimento dei danni subiti.

Anche il quarto requisito, infine, cioè che nessun inderogabile interesse pubblico si opponga alla presa in considerazione dei loro interessi privati, è soddisfatto nel caso di specie. Le intimate nelle cause principali ritengono che non sussista, in realtà, alcun problema per l'applicazione futura della normativa comunitaria nel senso in cui è stata interpretata dalla Corte, poiché le operazioni commerciali di cui trattasi sono state tutte realizzate e concluse prima della pronunzia della sentenza *Frecassetti* e poiché, emessa la sentenza, tutti gli Stati membri, compreso lo Stato italiano, si sono immediatamente conformati al principio sancito dalla Corte di giustizia. Dalla proposta di regolamento relativa al recupero dei diritti nei confronti degli operatori economici, pubblicata nella GU n. C 138 dell'11 giugno 1977, si desume che, in casi analoghi a quello di specie, l'affidamento dell'operatore economico di buona fede viene sempre tutelato. Dal 2° «considerando» e, più specificamente, dall'art. 5 di tale proposta si ricava che le autorità competenti non possono iniziare alcuna azione di recupero quando i diritti all'importazione o i diritti all'esportazione che, secondo l'accertamento, sono inferiori agli importi legalmente dovuti, sono stati calcolati sulla base di elementi determinati dalle autorità stesse o da queste certificati conformi, sempre che risulti che il dichiarante abbia agito in buona fede ed abbia rispettato nella dichiarazione doganale tutte le disposizioni previste nella normativa in vigore.

Secondo le intimate nei procedimenti principali, lo Stato italiano si è uniformato alla menzionata proposta di regolamento adottando l'art. 3 del DPR 22 settembre 1978, n. 695. Tale decreto è, quindi, del tutto compatibile col diritto comunitario.

In conclusione, anche se la Corte di giustizia dovesse statuire che, in via di principio, le sue sentenze interpretative, rese in base all'art. 177, hanno portata dichiarativa ed efficacia «ex tunc» e che ciò vale, in particolare, per la sentenza *Frecassetti,* essa dovrebbe quanto meno riconoscere la necessità di salvaguardare i diritti degli operatori economici che, in buona fede, hanno rispettato scrupolosamente la normativa di cui trattasi, così come era interpretata prima della decisione giurisdizionale che ha modificato l'orientamento di tale interpretazione.

B — Le osservazioni del Governo italiano

Dopo aver richiamato i precedenti delle presenti cause principali, il Governo italiano attira l'attenzione della Corte sul nesso esistente fra queste e la causa 61/79, *Amministrazione delle finanze dello Stato* c/ *Denkavit italiana.* Le osservazioni presentate nelle presenti cause valgono anche per la causa 61/79.

Il problema di principio sollevato nei due gruppi di cause si era già presentato nel procedimento 33/76, *Rewe*, Racc. 1976, pag. 1989, per lo meno per quanto riguarda l'obbligo di restituire somme indebitamente riscosse. Nella sentenza resa il 16 dicembre 1976, la Corte non aveva, però, avuto motivo di pronunciarsi sulla questione sottopostale esplicitamente nelle presenti cause.

— Sulla portata nel tempo della sentenza interpretativa

Richiamando e criticando le tesi dedotte nella causa 33/76 il Governo italiano sottolinea, in particolare, che la soluzione da esso proposta derivava dalla sentenza 8 aprile 1976 in causa 43/75 (*Defrenne*, Racc. 1976, pag. 455). In quella sentenza la Corte pur dichiarando l'efficacia diretta dell'art. 119 del Trattato CEE, ne limitava l'applicazione nel tempo al periodo successivo alla data della sentenza, salvo nei confronti dei lavoratori che avessero già promosso un'azione giudiziaria o proposto un reclamo equipollente.

Secondo il Governo italiano, i criteri adottati nella causa *Defrenne* sono validi anche per casi come quello di specie. Se la limitazione dell'efficacia diretta dell'art. 119 è stata decisa per sole ragioni di opportunità, il riconoscimento del diritto alla restituzione di somme versate in un momento in cui non era stato accertato trattarsi di tasse di effetto equivalente a dazi doganali, ma, invece, si riteneva comunemente che gli importi in questione non avessero tale natura, risulta incompatibile non solo con gli scopi dell'art. 13, n. 2, del Trattato CEE, ma anche con quelli del diritto comunitario derivato, a motivo dell'ulteriore alterazione che ne risulterebbe negli scambi intracomunitari.

Prendendo in esame la tesi, espressa, in particolare, dall'avvocato generale nella causa 33/76 (*Rewe*, Racc. pag. 2006) secondo cui la fattispecie all'origine della causa non è analoga a quella sottostante alla sentenza *Defrenne*, il Governo italiano ritiene resti da verificare se, tenuto conto delle discriminazioni derivanti dai differenti termini nazionali di prescrizione e di decadenza, non si debba riconoscere, anche in considerazione di quanto disposto dall'art. 6, n. 2, del Trattato, all'onere finanziario conseguente all'obbligo della restituzione, la stessa rilevanza attribuita nella causa *Defrenne* alle pregiudizievoli conseguenze di una retroattività totale.

Si tratta, quindi, di verificare, in primo luogo, se, in seguito ad una sentenza della Corte che respinga un'interpretazione fino ad allora comunemente ammessa, gli operatori economici si vedano riconoscere il diritto, non esercitato in precedenza, di non pagare determinati dazi e contribuzioni. Seguendo lo stesso ordine di idee, si tratta, poi, di verificare se, in circostanze analoghe, gli Stati membri si vedano riconoscere il diritto di pretendere somme che prima ritenevano non dovute, allorché da una sentenza della Corte risulti che, in realtà, esse erano legittimamente esigibili.

Per quanto concerne la prima ipotesi, la soluzione può apparire agevole se ci si riferisce alle norme che disciplinano, in ciascun ordinamento nazionale, la «condictio indebiti». Un riferimento del genere al diritto nazionale condurrebbe, tuttavia, a soluzioni divergenti, dato che

la possibilità di una restituzione, come rivela la sentenza 26 giugno 1979 (causa 177/78, *Pigs and Bacon Commission c/ Mc Carren,* non ancora pubblicata), può addirittura essere esclusa dalle norme di diritto interno.

La soluzione deve, quindi, essere trovata nell'ambito dell'ordinamento giuridico comunitario. La restituzione di somme riscosse per diritti riconosciuti di effetto equivalente ai dazi doganali deve ammettersi solo a decorrere dalla sentenza della Corte di giustizia che ha dichiarato il diritto. riscosso di effetto equivalente ai dazi doganali, o, eventualmente, dalla data della direttiva della Commissione ai sensi dell'art. 13, n. 2, del Trattato CEE.

A sostegno di questa tesi il Governo italiano deduce che la portata del concetto di tassa di effetto equivalente non è stata definita dal Trattato. Alla progressiva abolizione delle tasse di effetto equivalente ai dazi doganali si sarebbe dovuto provvedere, a norma dell'art. 13, n. 2, del Trattato, ad opera degli Stati membri durante il periodo transitorio e secondo un ritmo determinato dalla Commissione mediante direttive ispirate alle norme previste dall'art. 14, nn. 2 e 3 ed alle direttive del Consiglio in applicazione di detto art. 14, n. 2. È, in effetti, notorio che la Commissione ha provveduto in concreto alla individuazione delle tasse di effetto equivalente, in base, in un primo tempo, ad un esame analitico delle informazioni fornite dagli Stati membri in risposta ad un questionario specifico ed in seguito in base ad autonoma valutazione. Tale lavoro, per quanto riguarda i sei Stati membri originari, non è stato ancora completato, benché il periodo transitorio sia ormai da parecchi anni interamente decorso e per quanto riguarda le imposizioni dei nuovi Stati membri, è stato appena iniziato.

In materia di politica agricola comune i regolamenti hanno contemplato direttamente l'incompatibilità della riscossione delle tasse di effetto equivalente con l'applicazione del regime dei prelievi, prima ancora che la Commissione adottasse la prima direttiva in materia, in data 15 ottobre 1963, e senza che vi fossero, quindi, indicazioni o precisazioni tali da permettere l'identificazione di dette tasse.

Il Governo italiano pone l'accento sulle esitazioni degli uffici della Commissione e sul fatto che è stato necessario che la Corte precisasse, attraverso una continua evoluzione della sua giurisprudenza, quali requisiti debbano ricorrere per poter riconoscere ad una tassa e ad un diritto riscossi all'importazione effetto equivalente a quello dei dazi doganali. Così stando le cose non si può imputare agli Stati membri le responsabilità del mantenimento in vigore delle tasse di effetto equivalente fino alla pronunzia della sentenza d'interpretazione. Bisognerebbe, altrimenti, ritenere, che ciascun funzionario doganale avrebbe dovuto autonomamente stabilire quali fossero le conseguenze dell'efficacia diretta del divieto di tasse di effetto equivalente, prima ancora che la Commissione adottasse le direttive appropriate e prima della sentenza interpretativa della Corte.

Il Governo italiano sostiene, inoltre, che sussiste una differenza fra il diritto del singolo di non pagare una tassa di effetto equivalente, derivante da una norma comunitaria direttamente applicabile e l'obbligo di restituzione a carico dello Stato, obbligo risultante non tanto dalla disposizione direttamente applicabile, quanto, piuttosto, dalla constatata situazione di «inadempimento». Il concetto di inadempimento, a motivo delle finalità istituzio-

nali delle Comunità, sembra avere, in diritto comunitario, una portata diversa da quella rilevante per il diritto interno. Lo Stato inadempiente non è stato obbligato dalle istituzioni comunitarie a recuperare gli aiuti od i ristorni all'esportazione concessi violando le norme comunitarie. Un ulteriore argomento è tratto dalla nota n. 75425312 della Commissione del 30 maggio 1975, diffusa in seguito alla sentenza 12 novembre 1974 in causa 34/74 (*Roquette*, Racc. pag. 1217) e concernente l'interpretazione dell'art. 4 bis, n. 2, del regolamento del Consiglio n. 974/71. In tale nota la Commissione riteneva che, a motivo delle particolari circostanze del caso di specie, gli Stati membri non fossero obbligati a recuperare le somme che non avrebbero dovuto essere erogate se l'articolo di cui trattasi fosse stato interpretato nel senso indicato dalla Corte. Ne consegue logicamente che, nell'ambito di uno stesso rapporto giuridico e con riferimento ad una stessa norma comunitaria, non si può usare un criterio diverso a seconda che certe somme debbano essere recuperate o restituite dalle autorità nazionali. L'obbligo di restituzione non deve, quindi, essere considerato necessaria conseguenza della riscossione indebita.

Il Governo italiano rileva che la soluzione proposta si ispira alla sentenza in causa 43/75 (*Defrenne*, cit.), in cui la Corte ha fatto, sia pure «in via eccezionale», una distinzione esplicita fra la constatazione dell'inadempimento e l'obbligo di eliminare retroattivamente gli effetti pregiudizievoli prodotti dall'inadempimento stesso. Le ragioni che hanno indotto la Corte a discostarsi dal principio dell'efficacia meramente dichiarativa delle sue, sentenze, cioè le conseguenze di carattere economico, il comportamento degli Stati membri, la mancata iniziativa della Commissione e l'erronea opinione sull'efficacia della normativa comunitaria applicabile, valgono ugualmente nel campo delle tasse di effetto equivalente a dazi doganali ed, in generale, nel caso di somme riscosse in base ad una erronea interpretazione della normativa comunitaria.

Le conseguenze di carattere economico discendono da una restituzione simultanea di somme riscosse per anni senza alcuna contestazione e nella convinzione che dovessero essere pagate; il pregiudizio sarebbe variabile e discriminatorio, a seconda dei termini di prescrizione e di decadenza previsti da ciascuna legislazione nazionale. Il comportamento degli Stati membri e la mancata iniziativa della Commissione hanno analoga rilevanza, poiché il pagamento e la riscossione delle somme di cui trattasi sono stati effettuati nella comune e pacifica convinzione che non vi fosse violazione della normativa comunitaria. Tale argomentazione assume particolare rilievo a proposito del regime dei diritti di visita sanitaria, a ragione della sua complessità. Soltanto nel 1970, quando la normativa comunitaria sulle organizzazioni comuni dei mercati nel settore dei vari prodotti soggetti a visita sanitaria era già da molti anni entrata in vigore, la Commissione assumeva iniziative in materia nei confronti di due soli Stati membri, iniziative rimaste per

circa sette anni senza alcun concreto seguito e che sono state riattivate soltanto dopo le varie sentenze rese dalla Corte di giustizia.

— Sul trasferimento in avanti della tassa litigiosa

Il Governo italiano rileva, poi, che la restituzione delle somme corrisposte alle Comunità europee o agli Stati membri in conseguenza di una erronea interpretazione della normativa comunitaria sarebbe causa di un effettivo arricchimento degli operatori interessati o, più esattamente, di un maggiore ed imprevisto margine di guadagno, avendo essi già compreso gli importi corrispondenti nel calcolo dei loro costi di produzione.

— Sull'art. 92 del Trattato CEE

Una «restitutio in integrum» che si rivelerebbe, in effetti, più dannosa del pregiudizio che dovrebbe a suo mezzo essere indennizzato è da escludere ugualmente alla luce della normativa comunitaria in materia di concorrenza. La restituzione si risolverebbe in un aiuto agli operatori nazionali che hanno trasferito sui propri clienti l'onere loro indebitamente imposto ed in un ulteriore danno per gli esportatori degli altri Stati membri che hanno già subito il danno effettivo costituito dalla riduzione delle loro operazioni d'esportazione. Secondo il Governo italiano, l'eliminazione retroattiva di una disparità di trattamento che ha già, di fatto, influito in modo irreversibile sulle relazioni commerciali assoggettandole ad un regime diverso da quello voluto dal legislatore comunitario, produrrebbe un effetto contrario agli obiettivi perseguiti dalle norme comunitarie, nella specie la libera circolazione delle merci nel territorio comunitario ed un regime di libera concorrenza fra gli operatori economici interessati. Va riconosciuta rilevanza, quindi, al principio secondo cui «cessante ratione legis, cessat et ipsa lex» ed all'esigenza di non applicare le norme comunitarie in contrasto con le finalità da esse perseguite.

Per quanto concerne l'ipotesi analoga, ma inversa, in cui l'erronea interpretazione della normativa comunitaria non ha fatto riscuotere diritti doganali invece dovuti è certamente meno agevole, ad avviso del Governo italiano, ritenere rilevanti gli argomenti fatti valere a proposito della prima ipotesi. Una differenza fondamentale è costituita dal fatto che la riscossione di somme dovute, che, per errore, non sono state precedentemente liquidate e riscosse è conforme alla funzione ed alle finalità della normativa interpretata erroneamente e che l'errore dell'amministrazione costituisce proprio il normale e necessario presupposto della richiesta di pagamento suppletivo. Non si può, tuttavia, escludere «a priori» che il principio «cessante ratione legis, cessat et ipsa lex» possa risultare rilevante anche quando si tratti di recuperare, a distanza di anni e con possibile irreversibile pregiudizio degli interessati, diritti doganali che si sarebbero dovuti riscuotere. Argomenti in tal senso si possono trarre dalla succitata nota della Commissione e dalle norme di talune proposte di regolamento già presentate, in proposito, dalla Commissione. Anche la comune convinzione degli operatori economici e delle autorità doganali potrebbe essere presa in consi-

derazione, poiché, in tal caso, soltanto gli oneri ritenuti dovuti in base all'interpretazione erronea sono stati trasferiti sui terzi dagli operatori economici interessati, quali costi inclusi nell'ammontare del prezzo.

Secondo il Governo italiano, il principio della tutela dell'affidamento non può, però, giustificare tale soluzione, poiché nessun onere di corretta interpretazione, maggiore o diverso da quello riferibile a qualsiasi altro soggetto di diritto, grava sugli Stati membri, né sussiste a carico dell'operatore interessato alcun obbligo giuridico di adeguarsi ad una interpretazione in ipotesi inesatta. Il principio dell'affidamento non può essere fatto valere a proposito dell'applicazione di norme che hanno la stessa forza vincolante tanto per gli Stati quanto per i singoli.

In conclusione, il Governo italiano propone alla Corte di dichiarare che al diritto di non pagare e al dovere di riscuotere non sono necessariamente corrispondenti, nell'ordinamento comunitario, l'obbligo di restituire e, rispettivamente, l'obbligo di provvedere al recupero delle somme non riscosse e che la corretta applicazione retroattiva della normativa comunitaria può essere pretesa, qualora una errata interpretazione, di carattere generale e comune alle due parti del rapporto doganale, abbia dato luogo «medio tempore» a pagamenti non dovuti o a mancata riscossione di somme dovute, soltanto a decorrere dalle date in cui siano intervenute la competente interpretazione della normativa comunitaria e la competente individuazione di profili di contrasto tra tale normativa e le disposizioni di diritto interno.

C — Le osservazioni della Commissione

Dopo aver precisato che la prima questione è da intendersi relativa al problema se una norma di diritto comunitario debba essere applicata a fatti anteriori ad una sentenza della Corte di giustizia secondo l'interpretazione datane nella sentenza stessa, la Commissione sostiene che una risposta affermativa appare, sotto l'aspetto della natura e delle finalità stesse del rinvio pregiudiziale, ineluttabile. Ai sensi dell'art. 164 del Trattato CEE alla Corte è assegnato un ruolo tipicamente giurisdizionale, con esclusione di qualsiasi attività di tipo normativo. Tale norma è espressione del principio di legalità, in forza del quale la Corte deve decidere secondo il diritto e non in base a considerazioni d'opportunità. In un contesto del genere, l'art. 177 organizza una stretta collaborazione tra la Corte ed i giudici nazionali: la Corte interpreta la norma, in via generale ed astratta, mentre al giudice nazionale compete l'applicazione al caso concreto.

Le sentenze della Corte ex art. 177 sono necessariamente vincolanti per il giudice investito del procedimento principale: altrimenti verrebbe meno il fine per cui il rinvio pregiudiziale è stato istituito. La Corte lo ha espressamente ricordato nelle sentenze 3 febbraio 1977, in causa 52/76, *Benedetti c/ Munari* (Racc. pag. 163) e 24 giugno 1969, in causa 29/68,

Milch- Fett- und Eierkontor GmbH c/ *Hauptzollamt Saarbrücken,* (Racc. pag. 165).

L'interpretazione della Corte non è tuttavia priva di rilievo, sul piano giuridico, anche nei riguardi di altre fattispecie analoghe di cui debbano conoscere i giudici nazionali. La rilevanza giuridica dell'interpretazione della Corte si traduce, per le giurisdizioni superiori che intendano conformarvisi, nella dispensa dell'obbligo di effettuare un nuovo rinvio, conformemente alla sentenza della Corte 27 marzo 1963, nelle cause 28-30/62, *Da Costa* (Racc. 1963, pag. 65). Le giurisdizioni inferiori, da parte loro, non potrebbero, senza effettuare un'applicazione erronea del diritto comunitario, adottare un'interpretazione diversa, salvo provocare un nuovo intervento della Corte ai sensi dell'art. 177.

L'interpretazione data dalla Corte incide, così, necessariamente sulla norma comunitaria, nel senso che essa dovrà essere applicata successivamente da ogni giudice nazionale in conformità a detta interpretazione, ogni qual volta sia fatta valere in giudizio, fatta salva una modificazione in seguito ad un nuovo rinvio pregiudiziale.

Il fatto che la controversia riguardi fatti anteriori alla sentenza della Corte non può avere alcuna rilevanza in materia.

Questa concezione per cui le sentenze della Corte ex art. 177 vanno oltre al caso concreto e investono la stessa norma comunitaria, oggetto dell'interpretazione, è confermata, a parere della Commissione, dalla stessa giurisprudenza della Corte, sulla base delle finalità del rinvio pregiudiziale, della partecipazione degli Stati membri e delle istituzioni al procedimento e dall'assenza infine delle parti, in senso stretto, al giudizio a quo.

La validità «ex tunc» dell'interpretazione della Corte deriva anche dal carattere essenzialmente dichiarativo delle sentenze in questione. L'interpretazione della Corte, in sostanza, è prossima all'interpretazione autentica, la quale si applica, generalmente, ai fatti anteriori. Non applicare l'interpretazione della Corte ai rapporti precedenti equivarrebbe in sostanza a rendere inefficace o a dare un significato diverso ad una norma riguardo al passato, frazionando, così, nel tempo il diritto comunitario. Una attribuzione del genere è propria del potere legislativo e non di quello giudiziario.

L'efficacia «ex tunc» dell'interpretazione data dalla Corte ex art. 177 trova tuttavia un limite invalicabile in ordine ai fatti giuridici che abbiano esaurito i propri effetti. Le situazioni divenute intangibili, ad esempio, per prescrizione, decadenza o sentenza passata in giudicato, non possono essere rimesse in discussione. Allo stato attuale del diritto comunitario dette situazioni sono disciplinate dal diritto interno.

La Commissione prende poi in esame la questione se il principio dell'efficacia «ex tunc» delle sentenze interpretative non sia, in tutto o in parte, paralizzata da al-

tri principi di diritto comunitario, esterni al rinvio pregiudiziale, ma conseguenti a ragioni superiori di certezza del diritto, di tutela dell'affidamento e di stabilità dei rapporti giuridici.

Detti principi si fonderebbero sulla necessità di non perturbare rapporti ormai consolidati sul piano economico, pur non avendo ancora esaurito i propri effetti sul piano giuridico, in modo da evitare pregiudizi ancora più gravi di quelli risultanti dall'applicazione erronea di una data norma. Tale principio è espresso, in particolare, nel 2° comma dell'art. 174 del Trattato, interpretato estensivamente dalla Corte nella sentenza 5 giugno 1973 in causa 81/72, *Consiglio* c/ *Commissione,* Racc. 1973, pag. 575.

La Commissione ritiene, tuttavia, che non si possa applicare un tale orientamento al rinvio pregiudiziale ex art. 177 per giustificare l'efficacia «ex nunc» delle sentenze d'interpretazione.

Pur non dovendosi sottovalutare l'importanza dei principi della certezza del diritto e della tutela dell'affidamento, questi devono tuttavia essere coordinati necessariamente con il principio di legalità, comportante una corretta ed uniforme applicazione del diritto comunitario. La mancanza, nel Trattato, di una norma espressa in proposito non sembra autorizzare il riconoscimento di una efficacia «ex nunc» alle sentenze interpretative ex art. 177.

Non si può tuttavia escludere la possibilità di situazioni eccezionali in cui, sia per l'ampiezza del turbamento dei rapporti economici, sia per le particolari incidenze sull'affidamento, appaia opportuno privilegiare il principio della certezza del diritto, ritardando così gli effetti dell'interpretazione della Corte ex art. 177. In tali casi, la Corte dovrebbe poter constatare una lacuna nel procedimento pregiudiziale e colmarla applicando analogicamente il principio di cui all'art. 174, 2° comma, del Trattato.

Applicando i richiamati principi alla controversia sottoposta al giudice nazionale, relativa ad importazioni di prodotti agricoli ed a prelievi agricoli, la Commissione ritiene indubbio che la nozione di «giorno dell'importazione», usata nei regolamenti comunitari in materia, debba essere intesa, conformemente alla giurisprudenza della Corte, come la data di accettazione della dichiarazione d'importazione. Non v'è ragione di differenziare le operazioni anteriori alla sentenza della Corte in causa 113/75, da quelle ad essa posteriori.

Riguardo alla seconda questione pregiudiziale, a parere della Commissione risulta dalla giurisprudenza della Corte, in particolare dalla sentenza emessa in causa 33/76 *(Rewe,* cit.), che, quando il diritto comunitario conferisce diritti ai singoli, le giurisdizioni nazionali sono tenute a garantirne la tutela e che, se le modalità ed i termini delle relative azioni sono, nel presente stato del diritto comunitario, disciplinati dal diritto interno, essi non devono comunque essere tali da rendere praticamente impossibile la tutela

dei diritti in questione, né in ogni caso meno favorevoli di quelli applicabili ad azioni analoghe relative a rapporti interni. Non deve trattarsi di disposizioni adottate specificamente per il diritto comunitario, al fine di limitarne l'applicazione. La Commissione ritiene, sulla base delle considerazioni svolte in relazione alla prima questione, irrilevante, quanto al potere degli interessati di agire in giudizio per ottenere un'applicazione corretta delle norme comunitarie, il fatto che si tratti di rapporti sorti antecedentemente ad una sentenza interpretativa della Corte. Tuttavia, limitatamente alle azioni dello Stato volte ad esigere somme che esso avrebbe dovuto riscuotere in base ad una interpretazione corretta di una norma comunitaria, si deve ammettere che, in forza del principio dell'affidamento, il diritto interno possa restringere in certe circostanze il potere dello Stato di agire in giudizio. In tal senso è orientata la proposta di regolamento (GU n. C 138 dell'11 giugno 1977, pag. 13) presentata dalla Commissione al Consiglio per regolare in modo uniforme le riscossioni *a posteriori* da parte degli Stati membri. Secondo la Commisione, il ricorso al principio della tutela dell'affidamento si giustifica allorché l'insufficienza della percezione deriva o da informazioni fornite dalle autorità competenti o da disposizioni generali ulteriormente annullate o dichiarate invalide da decisioni giudiziarie o infine da errore delle autorità competenti, non riconoscibile dal soggetto privato in buona fede.

Allo stato attuale del diritto comunitario si deve considerare consentito, ma non obbligatorio, che il diritto interno limiti, per ragioni di affidamento, il diritto d'azione dello Stato.

Sulla base delle considerazioni esposte, la Commissione propone alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali nel modo seguente:

«1) Ai sensi dell'art. 177 del Trattato, quando le autorità di uno Stato membro, rispetto a rapporti non ancora definiti secondo il diritto interno, abbiano, in materia di importazioni, percepito, o, per contro, non riscosso ciò che, invece, avrebbero dovuto non percepire o, rispettivamente, avrebbero dovuto riscuotere, alla stregua del diritto comunitario, come successivamente interpretato da una sentenza della Corte di giustizia, le pertinenti norme comunitarie devono essere applicate dai giudici nazionali in conformità a tale sentenza anche in ordine a quei rapporti, salvo un nuovo rinvio alla Corte e salvo circostanze eccezionali risultanti dalla sentenza stessa.

2) Il diritto interno deve attribuire agli interessati, in relazione a quei medesimi rapporti, la potestà di agire in giudizio per esigere o per ripetere, sulla base del diritto comunitario come interpretato dalla Corte di giustizia, quanto rispettivamente dovuto ma non percepito ovvero quanto indebitamente pagato, salvo limitazioni alla potestà di agire dello Stato, che il diritto interno può prevedere, dovute alla tutela dell'affidamento dei privati.»

III — La fase orale del procedimento

All'udienza del 25 ottobre 1979 il Governo italiano, rapresentato dal sig.

A. Marzano, avvocato dello Stato, le intimate nel procedimento principale, con gli avvocati G. M. Ubertazzi e F. Capelli, del foro di Milano, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. G. P. Alessi, del suo servizio giuridico, hanno svolto le loro osservazioni orali.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 9 gennaio 1980.

In diritto

1 Con tre ordinanze dell'11 gennaio 1979, registrate nella cancelleria della Corte di giustizia, la prima il 20 aprile 1979 (causa n. 66/79, *Meridionale Salumi),* le altre due il 9 agosto 1979 (cause n. 127/79, *Vasanelli,* e n. 128/79, *Ultrocchi),* la Corte suprema di cassazione, con sede in Roma, ha posto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, due questioni relative all'interpretazione dell'art. 177 del Trattato CEE per quanto riguarda la portata delle sentenze interpretative pronunciate dalla Corte di giustizia nell'ambito di detta disposizione.

2 Le questioni, formulate nelle tre ordinanze di rinvio in termini identici, hanno il seguente tenore:

«a) Se, ai sensi dell'art. 177 del Trattato, quando le autorità dello Stato nazionale, rispetto a rapporti non ancora definiti secondo il proprio diritto interno, abbiano, in materia di importazioni, percepito o, per contro, non riscosso ciò che, invece, avrebbero dovuto non percepire o, rispettivamente, avrebbero dovuto riscuotere alla stregua della normativa comunitaria del settore come successivamente interpretata da sentenza della Corte di giustizia, tale sentenza valga, nell'ordinamento interno dello Stato membro, anche per quei rapporti, ovvero no, ovvero entro determinati limiti ed a date condizioni: in quest'ultima ipotesi, entro quali limiti ed a quali condizioni;

b) se comunque, ancora in relazione all'art. 177 del Trattato, dal diritto comunitario sia vietato ovvero imposto ovvero sia per esso indifferente che il diritto nazionale attribuisca agli interessati, in relazione a quei medesimi rapporti, la potestà di agire in giudizio per esigere o per ripetere — sulla base dell'interpretazione data dalla sentenza della Corte di giustizia — quanto, rispettivamente, dovuto ma non percepito ovvero quanto indebitamente pagato».

3 Le questioni sono poste nell'ambito di controversie opponenti operatori economici all'amministrazione italiana competente, che pretende da loro, per importazioni di carni bovine effettuate nel 1968, supplementi di prelievi agricoli all'importazione dovuti in forza del regolamento del Consiglio 5 febbraio 1964, n. 14, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU 1964, pag. 562) e del regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nello stesso settore (GU n. L 148, pag. 24).

4 L'importo dei prelievi era stato calcolato, all'epoca, dall'amministrazione doganale italiana secondo il metodo, raccomandato del resto, in materia doganale, dalla Commissione, che, nel caso della diminuzione di un diritto doganale dopo la dichiarazione all'importazione, ma prima dell'immissione in consumo della merce, consentiva, su domanda dell'importatore interessato, l'applicazione dell'aliquota più favorevole.

5 Con sentenza del 15 giugno 1976 (causa n. 113/75, *Frecassetti,* Racc. pag. 983), la Corte di giustizia affermava però che tale metodo non poteva essere applicato ai prelievi agricoli all'importazione da paesi terzi, i quali dovevano essere calcolati in modo uniforme secondo l'aliquota di prelievo in vigore il giorno dell'accettazione della dichiarazione d'importazione da parte dell'ufficio doganale. Di conseguenza, gli operatori economici interessati avrebbero dovuto pagare prelievi di importo maggiore.

6 Già prima della sentenza *Frecassetti,* l'amministrazione italiana aveva preteso i supplementi in parola, facendo valere, a quanto pare, che gli operatori non avevano comunque adempiuto una formalità imposta dalla legislazione italiana per poter fruire dell'aliquota più favorevole, ma, in corso di causa, è sorta la questione di accertare in quale misura l'interpretazione data nella sentenza *Frecassetti* potesse offrire, per le situazioni sorte prima della data di detta sentenza, una base giuridica comunitaria alla pretesa dei supplementi litigiosi, tenuto conto peraltro che, nel frattempo, il decreto del presidente della Repubblica 22 settembre 1978, n. 695, aveva modificato un precedente decreto per adeguarlo, quanto al calcolo dei prelievi agricoli, alla sentenza *Frecassetti,* precisando però nello stesso tempo che la modifica aveva effetto

soltanto dall'11 settembre 1976, con la conseguenza che sarebbero stati pretesi supplementi di prelievi solo per i prodotti dichiarati dopo tale data. La data dell'11 settembre 1976 è stata scelta perché essa corrisponde alla data della pubblicazione del dispositivo della sentenza *Frecassetti* nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, n. C 214 dell'11 settembre 1976.

Sulla prima questione

7 La questione è posta, in sostanza, per veder chiarito se, particolarmente in materia di tasse e di oneri dovuti in forza del diritto comunitario, quando all'interpretazione di una disposizione di diritto comunitario compiuta dalla Corte di giustizia nell'ambito dell'art. 177 del Trattato risulti che a tale disposizione le autorità nazionali hanno dato un'applicazione incompatibile con la sua portata, quale precisata dalla Corte, la disposizione in tal modo interpretata debba essere applicata dai giudici nazionali regolarmente investiti delle controversie cui tale applicazione dà luogo, anche a rapporti giuridici sorti e costituiti prima della data della sentenza che risolve la questione d'interpretazione.

8 Ai sensi dell'art. 177 del Trattato la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale, in particolare sull'interpretazione del Trattato e degli atti compiuti dalle istituzioni. Tale competenza ha lo scopo di assicurare l'interpretazione e l'applicazione uniformi, da parte dei giudici nazionali, del diritto comunitario, ed in particolare delle disposizioni aventi efficacia diretta.

9 L'interpretazione di una norma di diritto comunitario data dalla Corte nell'esercizio della competenza ad essa attribuita dall'art. 177 chiarisce e precisa, quando ve ne sia il bisogno, il significato e la portata della norma, quale deve, o avrebbe dovuto, essere intesa ed applicata dal momento della sua entrata in vigore. Ne risulta che la norma così interpretata può, e deve, essere applicata dal giudice anche a rapporti giuridici sorti e costituiti prima della sentenza interpretativa, se, per il resto, sono soddisfatte le condizioni che consentono di portare alla cognizione dei giudici competenti una controversia relativa all'applicazione di detta norma.

10 Soltanto in via eccezionale la Corte di giustizia, come ha essa stessa riconosciuto nella sentenza 8 aprile 1976 (Causa 43/75, *Defrenne* c/ *Sabena*, Racc. pag. 455), potrebbe essere indotta, in base ad un principio generale di certezza del diritto, inerente all'ordinamento giuridico comunitario, e tenuto conto dei gravi sconvolgimenti che la sua sentenza potrebbe provocare per il passato nei rapporti giuridici stabiliti in buona fede, a limitare la possibilità degli interessati di far valere la disposizione così interpretata per rimettere in questione tali rapporti giuridici.

11 Una limitazione del genere può tuttavia essere ammessa soltanto nella sentenza stessa relativa all'interpretazione richiesta. L'esigenza fondamentale dell'applicazione uniforme e generale del diritto comunitario implica la competenza esclusiva della Corte di giustizia a decidere sui limiti temporali da apporre all'interpretazione da essa data.

12 Infine, tenuto conto delle precisazioni richieste dal giudice nazionale, è d'uopo osservare che la norma di diritto comunitario interpretata nel modo indicato ha, fin dalla sua entrata in vigore, effetti conformi all'interpretazione data, senza che si debba distinguere fra il caso in cui le disposizioni in questione impongano oneri agli interessati e quello in cui attribuiscano loro vantaggi, e, in particolare, senza che si debba distinguere fra il caso in cui si tratti di importi che le amministrazioni nazionali avrebbero dovuto riscuotere, ma, violando il diritto comunitario, hanno omesso di riscuotere, e quello in cui dette autorità abbiano riscosso importi violando tale diritto.

Sulla seconda questione

13 Con la seconda questione si chiede in sostanza se l'esercizio dei diritti che i singoli o, a seconda dei casi, le autorità pubbliche, desumono dall'effetto diretto di una disposizione di diritto comunitario interpretata nella situazione e con le conseguenze sopra descritte possa o no essere strutturato e eventualmente limitato dal diritto nazionale. Tale questione riguarda in particolare il potere dell'amministrazione di agire in giudizio per ottenere il pagamento di tasse o di oneri comunitari che si sarebbe dovuto riscuotere.

14 Le norme relative alla determinazione ed alle condizioni di riscossione degli oneri finanziari che la Comunità è competente ad imporre e che costituiscono specificamente risorse proprie comunitarie, quali i dazi doganali ed i prelievi agricoli, sono state definite dalla decisione del Consiglio del 21 aprile 1970, relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità (GU n. L 94, pag. 19) e dai regolamenti adottati per la sua esecuzione. Questo insieme di norme deve essere visto nell'ambito del sistema generale delle disposizioni finanziarie del Trattato, sistema che, esattamente come quelli corrispondenti degli Stati membri, si ispira al principio generale di uguaglianza, in base al quale situazioni simili non possono essere trattate in modo diverso, a meno che la diversità di trattamento non sia oggettivamente giustificata.

15 Ne risulta che il sistema dei tributi che alimentano il bilancio comunitario deve essere organizzato in modo da gravare uniformemente su tutti coloro che si trovano nella situazione stabilita dalla normativa comunitaria per divenirne soggetti passivi. Tale esigenza dovrebbe implicare un trattamento uguale per quanto riguarda i presupposti di forma e di sostanza cui è subordinata la possibilità, per gli operatori economici, di contestare le imposizioni comunitarie poste a loro carico e di chiederne la restituzione nel caso di pagamento indebito. Essa dovrebbe comportare una parificazione analoga dei presupposti per la riscossione di tali imposizioni e, se del caso, il recupero di benefici finanziari concessi irregolarmente, da parte delle amministrazioni degli Stati membri, che agiscono per conto della Comunità.

16 Il Consiglio si è avviato in questa direzione col regolamento (CEE) n. 1430 del 2 luglio 1979, relativo al rimborso o allo sgravio dei diritti all'importazione o all'esportazione (GU n. L 175, pag. 1) e col regolamento (CEE) n. 1697 del 24 luglio 1979, relativo al ricupero a posteriori dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione che non sono stati corrisposti dal debitore per le merci dichiarate per un regime doganale comportante l'obbligo di effettuarne il pagamento (GU n. L 197, pag. 1). Questa normativa, non ancora entrata in vigore alla data della presente sentenza, risolve tuttavia soltanto in parte i problemi relativi all'uguaglianza dei soggetti giuridici nel settore in questione ed il carattere necessariamente tecnico e dettagliato di una normativa del genere consente di porre rimedio soltanto parzialmente alla sua mancanza, per via di interpretazione giurisprudenziale.

17 Da tale stato di cose risulta che, come la Corte ha riconosciuto in particolare nella sentenza 21 maggio 1976 (causa 26/74, *Roquette,* Racc. pag. 677), le controversie relative alla restituzione degli importi percepiti per conto della Comunità rientrano nella competenza dei giudici nazionali e vanno risolte da questi ultimi a norma del loro diritto nazionale, ove il diritto comunitario non abbia disposto in materia. Lo stesso vale, per i medesimi motivi, nei procedimenti e nelle controversie relativi ad oneri finanziari che le amministrazioni degli Stati membri sono incaricate di riscuotere per conto delle Comunità.

18 È compito quindi dell'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro, se non vi sono disposizioni comunitarie in materia, stabilire le modalità e le condizioni di riscossione degli oneri finanziari comunitari in generale, e dei prelievi agricoli in particolare, nonché designare le autorità incaricate della riscossione ed il giudice competente a conoscere delle controversie cui tale riscossione possa dar luogo, purché dette modalità e condizioni non rendano il sistema di riscossione delle tasse e degli oneri comunitari meno efficace di quello relativo alle tasse ed agli oneri nazionali dello stesso tipo.

19 Questa considerazione ha trovato espressione nella decisione del Consiglio del 21 aprile 1970 relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità (già citata), il cui art. 6 prevede in chiari termini che le risorse proprie — fra le quali sono i prelievi agricoli — «sono riscosse dagli Stati membri conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali che, se del caso, sono modificate a tal fine».

20 Tale rinvio espresso alle legislazioni nazionali è tuttavia soggetto agli stessi limiti posti al rinvio implicito riconosciuto necessario in mancanza di normativa comunitaria, nel senso che la legislazione nazionale deve essere applicata in modo non discriminatorio rispetto ai procedimenti di risoluzione delle controversie dello stesso genere, ma puramente nazionali, e che le modalità di procedura non possono avere l'effetto di rendere praticamente impossibile l'esercizio dei diritti attribuiti dalle norme comunitarie.

21 Non sarebbe quindi conforme al diritto comunitario una normativa nazionale speciale, relativa alla riscossione delle tasse e degli oneri comunitari, che attribuisse all'amministrazione nazionale, per la riscossione di dette tasse, poteri più limitati di quelli ad essa attribuiti per la riscossione di tasse o di oneri nazionali dello stesso genere.

Sulle spese

22 Le spese sostenute dal Governo italiano e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento riveste il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni ad essa sottoposte dalla Corte suprema di cassazione, con sede in Roma, con ordinanze dell'11 gennaio 1979, registrate il 20 aprile 1979 e il 9 agosto 1979, dichiara:

1° **L'interpretazione di una norma di diritto comunitario data dalla Corte di giustizia nell'esercizio della competenza ad essa attribuita dall'art. 177 chiarisce e precisa, quando ve ne sia bisogno, il significato e la portata della norma, quale deve, o avrebbe dovuto, essere intesa ed applicata dal momento della sua entrata in vigore. Ne risulta che la norma così interpretata può, e deve, essere applicata dal giudice anche a rapporti giuridici sorti e costituiti prima della sentenza interpretativa, se, per il resto, sono soddisfatte le condizioni che consentono di portare alla cognizione dei giudici competenti una controversia relativa all'applicazione di detta norma. Soltanto in via eccezionale la Corte può essere indotta, nella sentenza stessa che risolve**

la questione d'interpretazione, a limitare la possibilità per gli interessati di far valere la disposizione in tal modo interpretata per rimettere in discussione rapporti giuridici sorti e costituiti anteriormente.

2° Non sarebbe quindi conforme al diritto comunitario una normativa nazionale speciale, relativa alla riscossione delle tasse e degli oneri comunitari, che attribuisse all'amministrazione nazionale, per la riscossione di dette tasse, poteri più limitati di quelli ad essa attribuiti per la riscossione di tasse o di oneri nazionali dello stesso tipo.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 27 marzo 1980.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 9 GENNAIO 1980 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Nei procedimenti principali si discute della riscossione di conguagli su prelievi all'importazione di carni bovine in Italia. Per comprendere il caso è necessario sapere quanto segue:

In diritto italiano, a norma dell'art. 6, n. 1, delle «Disposizioni preliminari alla tariffa dei dazi doganali» (DPR 26 giugno 1965, n. 723), alle merci importate il dazio si applica secondo l'aliquota vigente alla data in cui è accettata dalla dogana la dichiarazione d'importazione. Ai termini del n. 2 di detto articolo, nella versione originaria, in caso di variazione della tariffa dopo la data indicata al n. 1, la dogana, a richiesta dell'importatore, poteva, finché la merce non fosse stata messa a disposizione dell'importatore,

1 — Traduzione dal tedesco.