muni di mercato, il cui scopo implica per l'appunto un costante adattamento in funzione dei mutamenti della situazione economica nei vari settori agricoli.

2. L'esame delle questioni sollevate non ha posto in luce elementi atti ad inficiare la validità del regolamento della Commissione n. 2604/77, che istituisce gli importi compensativi monetari per il grano duro e i prodotti derivati.

3. A parte l'eccezione stabilita dal regolamento n. 2792/77, gli importi compensativi monetari istituiti dal regolamento n. 2604/77 si applicano alle paste alimentari esportate dall'Italia negli altri Stati membri e nei paesi terzi a decorrere dal 2 gennaio 1978, in esecuzione di contratti stipulati anteriormente al 25 novembre 1977.

Nel procedimento 84/78,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dalla Pretura di Trento nella causa dinanzi ad essa pendente fra

DITTA ANGELO TOMADINI, S.N.C. con l'intervento dell'UNIONE INDUSTRIALE PASTAI ITALIANI (associazione dei produttori industriali di paste alimentari)

e

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

domanda vertente sulla validità del regolamento (CEE) della Commissione 25 novembre 1977, n. 2604, che istituisce importi compensativi monetari per il frumento duro e i prodotti da esso ottenuti (GU n. L 302, pag. 40),

LA CORTE,

composta dai signori: J. Mertens de Wilmars, presidente della Prima Sezione, f.f. di presidente: Mackenzie Stuart, presidente della Seconda Sezione; P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco e A. Touffait, giudici;

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

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, le varie fasi del procedimento e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

1 — Gli antefatti e il procedimento scritto

A — I regolamenti in materia

Il regolamento 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 n. L 106, pag. 1) autorizza, all'art. 1°, n. 1, gli Stati membri a riscuotere ed a corrispondere importi compensativi monetari (i.c.m.) all'importazione ed all'esportazione dei prodotti di cui al n. 2 dello stesso articolo:

«... prodotti per i quali sono previste misure di intervento nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli;

... prodotti il cui prezzo dipende da quello dei prodotti di cui (sopra)

... e che rientrano nell'organizzazione comune dei mercati o sono disciplinati da una regolamentazione specifica ai sensi dell'art. 235 del Trattato».

Il n. 3 del suddetto articolo, nella versione modificata dal regolamento del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2746, (GU n. L 291, pag. 148) dispone che il n. 1

«... si applica soltanto se l'applicazione delle misure monetarie di cui (trattasi) ... dovesse provocare perturbazioni negli scambi dei prodotti agricoli».

L'art. 4 del suddetto regolamento recita:

«se la percentuale di cui all'art. 2, paragrafo 1, non supera in alcuno Stato membro il 2,5 % non viene stabilito alcun importo di compensazione» (questa percentuale rappresenta lo scarto tra il tasso di conversione ufficiale della moneta considerata ed il tasso «verde»).

Il regime degli i.c.m. veniva applicato al frumento duro ed ai prodotti da esso ottenuti fino al 12 agosto 1974. I suddetti importi venivano poi soppressi: in effetti, il prezzo del grano duro aveva subito sul mercato mondiale un rialzo che andava oltre il prezzo d'entrata e, d'altra parte, lo scarto tra il corso reale della lira italiana e quello della lira verde si era ridotto al 2,5 %.

Dato che, negli anni 1975-1976, il prezzo del frumento duro sul mercato mondiale diminuiva, la Commissione instaurava un prelievo sulle importazioni dai paesi terzi. Sul piano monetario, la lira continuava a svalutarsi e lo scarto tra la lira verde e il suo valore reale raggiungeva nel marzo 1976, il 21,6 %. A seguito delle proteste delle categorie interessate, specialmente italiane, (importatori, associazioni industriali mugnai e pa-

stai) affluite a Bruxelles, un progetto diretto a reintrodurre gli i.c.m. per i prodotti di cui trattasi veniva sottoposto, nell'aprile 1976, al competente comitato di gestione. Poichè il progetto non veniva adottato, giungevano nuove proteste (in particolare da parte dei Governi belga, lussemburghese e tedesco) contro la mancata istituzione d'i.c.m. per il frumento duro e/o le paste alimentari.

In considerazione del fatto che la mancanza di i.c.m. aveva creato negli ultimi mesi (cioè nell'estate 1977) difficoltà tanto per il frumento duro quanto per i prodotti da esso ottenuti; che, in effetti, avevano potuto essere accertati sviamenti di traffico per il frumento duro nonché distorsioni della concorrenza relativamente a taluni dei prodotti di cui trattasi e che questi problemi venivano, inoltre, aggravati dalla notevole riduzione delle disponibilità di frumento duro indigeno e dall'accresciuta esigenza di importazioni dai paesi terzi, la Commissione col regolamento n. 2604/77 istituiva i.c.m. per i prodotti che rientrano in particolare nelle sottovoci doganali 10.01 B (frumento duro); 11.02 A I a) (semole, semolini, di frumento duro); 19.03 A (paste alimentari contenenti uova); 19.03 B I (paste alimentari non contenenti farina o semolino di grano tenero) e 19.03 B II (paste alimentari non nominate). Tale regolamento veniva adottato senza che i comitati di gestione competenti avessero emesso un parere nel termine impartito dal loro presidente. Esso si applica dal 2 gennaio 1978.

Col regolamento 15 dicembre 1977, n. 2792 (GU n. L 321, pag. 29), la Commissione aggiungeva un comma all'art. 2 del regolamento precedente, a termini del quale gli importi compensativi istituiti da questo non si applicano «alle operazioni effettuate in base a un titolo implicante fissazione anticipata della restituzione all'esportazione o del prelievo all'importazione, per il quale sia stata presentata domanda anteriormente al 26 novembre 1977».

Col regolamento 28 dicembre 1977, n. 2917, relativo a misure transitorie concernenti l'applicazione di i.c.m. per taluni prodotti del settore dei cereali (GU n. L 340, pag. 37), la Commissione decideva che nel periodo 2 gennaio - 28 febbraio 1978, gli importi compensativi contemplati per i prodotti delle sottovoci doganali 10.01 B e 11.02 A II a) sarebbero stati corrisposti per talune esportazioni e importazioni solo in determinate ipotesi.

B — Gli antefatti

Nel gennaio 1978, la società Tomadini esportava nella Repubblica federale di Germania q. li 85 netti di paste all'uovo. Essa versava per detta esportazione Lit. 724 200, per i.c.m. di cui ai regolamenti della Commissione n. 2604/77 e 5 gennaio 1978, n. 24 (GU n. L 6, pag. 1). Ritenendo illegittima la riscossione della suddetta somma, la Tomadini chiedeva al Pretore di Trento di condannare l'Amministrazione delle finanze al rimborso della somma versata, invocando a sostegno della domanda l'illegittimità del regolamento n. 2604/77 e la sua inapplicabilità alle esportazioni effettuate in esecuzione di un contratto stipulato nell'aprile 1977, cioè anteriormente alla sua adozione.

L'Amministrazione delle finanze dello Stato sollevava l'eccezione d'incompetenza *ratione materiae* del Pretore adito dalla Tomadini e concludeva nel senso della reiezione della domanda, ma non si

opponeva al rinvio avanti la Corte di giustizia, sottolineando che a questa, a seguito del ricorso proposto dal Governo italiano nella causa 12/78, *sub judice,* era già stata sottoposta una domanda relativa alla validità delle disposizioni comunitarie di cui trattasi.

L'Unione industriali pastai italiani (Un. IPI) è intervenuta nella controversia nella causa principale sostenendo la tesi patrocinata dalla Tomadini.

C — Le questioni pregiudiziali

Con ordinanza 16 marzo 1978, il Pretore di Trento ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, le questioni pregiudiziali seguenti:

1. Se il Reg. CEE 974/71 del Consiglio (e successive modificazioni) debba essere interpretato nel senso che le istituzioni comunitarie possano, dopo un periodo di tre anni — durante i quali esse si sono astenute dall'applicare gli importi compensativi ad un fondamentale prodotto agricolo di base (grano duro) — introdurre specifici i.c.m. ai prodotti derivati da detto prodotto di base (paste alimentari), senza che in detti tre anni, né tantomeno nell'ultimo anno (1977), siano intervenute perturbazioni di sorta sul mercato del prodotto agricolo di base considerato (grano duro).

2. Se, in caso di risposta *negativa* al quesito n. 1 di cui sopra, il Reg. CEE 2604/77 della Commissione debba essere considerato invalido, quantomeno nella parte in cui esso introduce gli i.c.m. alle esportazioni di paste alimentari.

3. Se, in caso di risposta *positiva* al quesito n. 1 di cui sopra, il Reg. 2604/77 con riferimento al Reg. CEE 2792/77 e al Reg. 2917/77 possa considerarsi applicabile all'esportazione di paste alimentari dall'Italia verso gli altri Paesi membri e Paesi terzi dopo il 2 gennaio 1978, in esecuzione di contratti stipulati precedentemente al 25 novembre 1977, data di emanazione del Reg. 2604/77, in un periodo in cui non era prevedibile l'introduzione di alcun i.c.m. nel settore considerato.

L'ordinanza del Pretore è pervenuta in cancelleria il 23 marzo 1978.

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

II — Riassunto delle osservazioni scritte depositate dinanzi alla Corte in forza dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto CEE della Corte di giustizia.

A — Osservazioni presentate dalla società Tomadini e dall'Un. IPI

Dalla motivazione del regolamento n. 2604/77 la Tomadini e l'Un. IPI desumono che la Commissione ha posto a fondamento del provvedimento adottato una perturbazione concernente non solo il prodotto di base (frumento duro), ma anche il prodotto non agricolo da esso derivato (le paste alimentari). Orbene, secondo il regolamento 974/71, la facoltà di applicare gli i.c.m. può essere esercitata quando intervengano perturbazioni negli scambi agricoli. Le paste alimentari

sono prodotti di seconda trasformazione: nel caso di specie, si tratta addirittura di paste all'uovo che richiedono una lavorazione industriale molto più elaborata. Ne deriva, quindi, la invalidità del regolamento n. 2604/77.

La perturbazione ritenuta sufficiente per giustificare l'introduzione degli importi compensativi sul grano duro avrebbe dovuto essere rilevata nell'estate 1977. Ora, il raffronto fra la situazione esistente nell'estate 1976 e quella dell'estate 1977 mostra che non solo non era intervenuta alcuna perturbazione, ma neppure era intervenuta alcuna particolare variazione nelle importazioni e nei prezzi del grano duro che potesse attribuirsi esclusivamente ad oscillazione monetaria. Infatti, mentre le importazioni di grano duro effettuate in Italia nell'estate 1976 dai paesi terzi ammontavano a q.li 143 000 ca. (dal giugno all'ottobre 1976), per quanto riguarda lo stesso periodo del 1977 esse ammontavano a q.li 217 000 ca.

Per quanto riguarda i prezzi del frumento duro sembra che se aumenti del 6 % non erano apparsi sufficienti per giustificare l'introduzione degli importi compensativi nel 1976, le giustificazioni non sussistevano neppure nell'estate 1977 quando gli aumenti di prezzo ruotavano intorno agli stessi valori e risultavano per di più compensati dagli aumenti concessi nei prezzi CIP delle paste alimentari.

Se l'aumento dei prezzi o il rincaro delle importazioni fosse stato considerato «sensibile» nell'estate 1977, così da far ritenere necessario un'incremento delle importazioni dai paesi terzi, si sarebbe dovuto adottare un regolamento apposito per agevolare l'importazione del grano duro nell'intera Comunità; si sarebbe dovuto, cioè, ricorrere ad una normale manovra commerciale per agevolare tutte le importazioni e non solo quelle effettuate in Italia.

Invero, gli importi compensativi applicati alle importazioni in Italia, dai paesi terzi, assumono la forma di sovvenzioni all'importazione che vanno in deduzione dei prelievi comunitari rendendo meno care le importazioni medesime. Per quanto riguarda, invece, i paesi a moneta apprezzata questi importi compensativi assumono la forma di vere e proprie tasse all'importazione e, quindi, non agevolano certo l'incremento delle importazioni dai paesi terzi.

La Commissione riconosce che le perturbazioni esistenti sul mercato italiano erano dovute all'intervento dell'AIMA che acquistava direttamente il grano duro sul mercato mondiale per poi rivenderlo sul mercato italiano e all'esistenza in Italia del blocco dei prezzi della pasta. Tuttavia la Commissione accetta supinamente queste violazioni della normativa comunitaria.

Nell'estate 1977 non esistevano perturbazioni negli scambi di paste allimentari maggiori di quelle registratesi nell'estate 1976, e quindi non poteva essere giustificato più di allora il ricorso agli importi compensativi. Le esportazioni di paste alimentari dall'Italia negli altri paesi del mercato comune sono sempre state effettuate seguendo una progressione costante e ciò indipendentemente dall'applicazione degli importi compensativi, fino alla data di entrata in vigore del regolamento n. 2604/77. Da ciò si può dedurre che, per la pasta alimentare italiana, le variazioni del suo commercio dipendono anche dalle preferenze riservatele dai consumatori.

La Commissione ha accettato di reintrodurre gli importi compensativi nel settore

qui considerato in seguito a pressioni politiche esercitate su diretto intervento degli industriali tedeschi delle paste alimentari, concorrenti di quelli italiani. La stessa Commissione ammette espressamente tali pressioni nel documento fondamentale del 13 febbraio 1978 dedicato agli «effetti economici del sistema agro-monetario» (COM 78-20 def.): «Il sistema agro-monetario sinora applicato ha avuto effetti nefasti, poiché, per causa sua, il settore agricolo — in cui le leggi del mercato erano già parzialmente inoperanti — è rimasto, per lungo tempo, artificiosamente indenne dalle normali conseguenze che gli eventi monetari esercitano sugli altri settori economici».

Questa Corte, se non ritenesse di dover dichiarare l'invalidità del regolamento, dovrebbe senz'altro dichiararlo inapplicabile ai contratti conclusi, con data certa, anteriormente alla sua entrata in vigore. Infatti, se appare così dubbia l'esistenza delle perturbazioni invocate dal regolamento n. 2604/77, dato che durante tre anni in presenza di variazioni dello stesso genere, nessun provvedimento veniva adottato, com'è possibile far gravare sconsideratamente le conseguenze dannose di detti importi compensativi su operatori che hanno concluso dei normali contratti con data certa in epoca di molto anteriore all'entrata in vigore del regolamento impugnato? Da quanto precede discende la necessità di tutelare gli interessi degli operatori che hanno fatto affidamento nella immutabilità della situazione giuridica esistente al momento della conclusione del contratto.

La Tomadini intraprende poi una molto dettagliata analisi della giurisprudenza della Corte in materia di tutela dei diritti quesiti e del legittimo affidamento.

Nella causa 131/77 (Milac, Racc. 1978, pag. 1041), l'avvocato generale Capotorti sottolineava che gli i.c.m. sono stati istituiti unicamente in vista di una finalità ben precisa, che risiede nella necessità di «compensare l'incidenza delle misure monetarie sui prezzi dei prodotti di base per i quali sono previste misure d'intervento». Orbene, le misure disposte dal regolamento n. 2604/77 non hanno alcuna diretta incidenza nel campo monetario. Anche se si dovesse ritenere che gli importi monetari siano misure lecite disposte nell'interesse pubblico, sarebbe pur sempre da escludere che essi abbiano un'utilità talmente perentoria o inderogabile che — in un certo contesto — possa giustificare senz'altro il sacrificio dei diritti e delle aspettative dei soggetti privati. Qui non era in gioco un interesse generale della Comunità, ma, al più l'interesse di alcuni operatori per di più in concorrenza con quelli risultati poi danneggiati dall'applicazione degli importi compensativi.

Ancora l'introduzione degli importi compensativi nel settore delle paste alimentari non era prevedibile. Infatti la richiesta che i suddetti operatori avevano precedentemente rivolto alla Commissione per ottenere l'introduzione degli importi compensativi non era stata accolta, benché la situazione fosse caratterizzata proprio da quelle situazioni monetarie e da quelle conseguenti spinte inflazionistiche che si erano verificate negli anni 1975-1976. Il perdurante rifiuto della Commissione di introdurre gli importi compensativi nel settore in questione poteva apparire come il risultato di una scelta consapevole e in linea con la giurisprudenza comunitaria (Cfr. causa 74/74 CINTA, Racc. 1975, pag. 533).

B — Osservazioni presentate dal Governo italiano

Il Governo italiano si riporta alle argomentazioni e conclusioni presentate nella causa 12/78, Italia c/ Commissione, già menzionata.

C — Osservazioni presentate dalla Commissione

La Commissione fa presente che giustamente essa temeva delle perturbazioni negli scambi (difficoltà e sviamenti di traffico) a causa del livello dei prezzi espressi in valuta nazionale, e accentuatamente differenziati da uno Stato all'altro. L'esistenza di dette perturbazioni viene provata dalle seguenti considerazioni:

— le importazioni di grano duro in Italia da parte degli operatori economici incontravano sempre maggiori difficoltà. In effetti: il prezzo CIF del grano duro era superiore al prezzo di entrata di tale prodotto; il grano duro era venduto in Italia, probabilmente per l'effetto calmieratore delle vendite effettuate dai poteri pubblici (AIMA) ad un prezzo prossimo a quello d'intervento e quindi di gran lunga inferiore al prezzo indicativo;

— le importazioni di grano duro quale che fosse la loro destinazione nell'ambito della Comunità, transitavano per il Regno Unito. In particolare gli importatori belgi, olandesi e tedeschi, fruivano, grazie a questi sviamenti di traffico, di sostanziali benefici; infatti il prelievo espresso in unità di conto, tradotto in sterline al «tasso verde», consentiva un profitto intorno al 30 %, rispetto all'onere al quale gli importatori belgi, olandesi e tedeschi, avrebbero dovuto far fronte ove le importazioni fossero state realizzate direttamente. Venivano in tal modo penalizzate le importazioni di grano duro dalla Francia. Dai dati forniti dal Regno Unito è risultato che da gennaio a novembre 1977, venivano importate in tale Stato t 112 000 ca. di grano duro di cui circa 53 000 tonnellate venivano riesportate in altri Stati membri. Orbene, nell'anno precedente non vi erano state riesportazioni del genere;

— l'Italia si trovava in una situazione particolare: da un lato, le importazioni di grano duro erano ostacolate dalla mancanza degli i.c.m. e l'importatore non aveva altra scelta che rinunciare alle importazioni oppure effettuarle in perdita. D'altro lato, le vendite di grano duro importato dai paesi terzi effettuate dall'AIMA, nel semestre dell'anno 1977, ammontavano a circa 200 000 tonnellate. Il Governo italiano, nel luglio 1977 acquistava inoltre sul mercato mondiale 300 000 tonnellate di grano duro e 200 000 tonnellate nell'ottobre 1977. La mancanza di i.c.m. portava fino a provocare nel nord della Comunità la presentazione all'intervento del grano duro proveniente dai paesi membri produttori (trattavasi di 3 500 tonnellate di grano depositato a Gand e proveniente dall'Italia).

Quanto sopra ricordato in merito al grano duro aveva conseguenze sul mer-

cato della pasta. Le esportazioni italiane erano aumentate, nel 1976, del 50 % rispetto al 1975 ed erano ancora aumentate, nel 1977. Veniva quindi provocata una crisi nei settori concorrenti degli altri paesi membri.

Una volta accertate le perturbazioni proprie del mercato del grano duro, la Commissione aveva l'obbligo di preoccuparsi anche dei prodotti derivati, in particolare delle paste alimentari il cui valore è determinato, in maniera, preponderante, dal costo del frumento utilizzato nella fabbricazione. Il problema qui sollevato non è nuovo ed è già stato esaminato nella causa 29/77 *(Roquette, Racc.* 1977, pag. 1835), nella quale la Corte ha dichiarato che era «lecito alla Commissione valutare i rischi di perturbazioni tanto per gli scambi di prodotti di base, quanto per gli scambi di prodotti di base e derivati.»

La Commissione sottolinea che la reintroduzione degli i.c.m. nel settore di cui trattasi non veniva decisa alla leggera, ma al contrario, come è dimostrato dall'origine laboriosa del provvedimento impugnato, a conclusione di una disamina prolungata e di discussioni approfondite.

I fattori che avevano contribuito a perturbare il mercato delle paste alimentari nella Comunità erano i seguenti:

— il notevole deprezzamento della lira che non consentiva ai produttori di paste alimentari degli altri Stati, membri di sostenere la concorrenza coi produttori italiani;

— il basso livello, prossimo al prezzo d'intervento, del grano duro in Italia. Essendo la Comunità deficitaria di tale prodotto, i prezzi dovrebbero «tirare» verso l'alto e cioè verso il prezzo indicativo. La decisione di intervenire sul mercato del grano duro era stata determinata dalla volontà delle autorità italiane di bloccare il prezzo massimo di vendita delle paste alimentari al dettaglio;

— le condizioni di particolare favore in cui si trovavano le esportazioni, dagli Stati a moneta deprezzata, di paste alimentari fabbricate con frumento tenero. Il prodotto di base beneficiava infatti degli i.c.m. al momento dell'importazione mentre il prodotto trasformato rimaneva esonerato dal pagamento di tali importi.

Coloro che hanno diritto di lamentarsi che gli i.c.m. non siano stati reintrodotti in tempo utile sono gli importatori italiani di grano duro. Gli esportatori di paste alimentari, quanto ad essi, traevano profitto da questo ritardo, così come per tanti anni beneficiavano della esistenza degli i.c.m. sul grano tenero senza doverli pagare sulle paste alimentari, che pure venivano, in tutto o in parte, fabbricate con tale grano.

L'introduzione degli i.c.m. è giustificata quando, a seguito delle differenze tra tassi verdi e tassi reali, vi sono pericoli di perturbazioni. Nel presente caso la Commissione ritiene di aver provato l'esistenza concreta di perturbazioni, dimostrandone nel contempo la gravità.

In materia di i.c.m., non si può parlare di legittima aspettativa a vedere protratta una disciplina che non sia più giustificata

dalla situazione monetaria esistente in un determinato Stato membro. (Cfr. giurisprudenza della Corte, in particolare la causa n. 74/74, *CNTA*, già menzionata.

La tesi secondo cui i prodotti derivati, cui riferire le eventuali perturbazioni, devono essere esclusivamente quelli agricoli e non si deve tenere conto delle perturbazioni che colpiscono i prodotti di cui al regolamento del Consiglio 28 maggio 1969, n. 1059, che determina il regime di scambi da applicarsi a talune merci risultanti dalla trasformazione dei prodotti agricoli (GU n. L/141, pag. 1), è inaccettabile per le seguenti ragioni:

— il regolamento n. 974/71 è fondato anche sull'art. 235 e le sue disposizioni si applicano «ai prodotti che sono disciplinati da una regolamentazione specifica ai sensi dell'art. 235 del Trattato»;

— le perturbazioni che esistono sul prodotto di base e sui prodotti derivati hanno un'incidenza diretta sui prodotti di cui al regolamento n. 1059/69. Sostenere che, per quanto riguarda questi ultimi, non si debba tenere conto delle perturbazioni che li colpiscono, anche se lo scambio di tali prodotti è perturbato proprio dalla differenza di costo dei prodotti agricoli che entrano nella loro composizione, condurrebbe ad un cieco automatismo. Ci si troverebbe infatti in questo dilemma:

  — o applicare, automaticamente, gli i.c.m. sui prodotti di cui al regolamento n. 1059/69, non appena sussistano le condizioni per applicare tali importi sui prodotti di base;

  — o, lasciata sfuggire l'occasione di una estensione automatica al momento dell'introduzione degli i.c.m. sui prodotti agricoli di base, non poterli mai più applicare.

Col regolamento n. 2792/77 si teneva conto dei negozi coperti da certificati con prefissazione della restituzione all'esportazione o del prelievo all'importazione. Le ragioni che non consentivano l'estensione dell'esonero alle esportazioni verso gli altri Stati membri possono essere riassunte come segue:

— l'intenzione della Commissione era ben nota agli operatori economici che non sono stati sicuramente colti di sorpresa e potevano quindi adeguatamente premunirsi;

— vi è poi una imprescindibile esigenza di controllo: per non aprire la porta a troppo facili frodi, la misura non veniva prevista negli scambi intracomunitari, per i quali, com'è ovvio, mancando istituzioni o prelievi, non vi sono prefissazioni;

— non era opportuno, nell'impossibilità di disporre dei certificati di prefissazione, derogare all'applicazione degli importi compensativi per concedere vantaggi non giustificati. Basti pensare alle paste alimentari prodotte con frumento tenero, frumento che

aveva sempre beneficiato degli importi compensativi all'importazione;

— l'esonero dal pagamento degli importi compensativi non sarebbe stato giustificato ove i prodotti fossero stati esportati in uno Stato membro a moneta deprezzata, tenuto — com'è noto — a concedere importi compensativi all'importazione.

Col regolamento n. 2917/77, la Commissione intendeva ovviare a movimenti speculativi atti a provocare deviazioni di traffico e distorsioni della concorrenza.

La Commissione ritiene che questa Corte può risolvere le questioni sottopostele dal Pretore di Trento nel senso che non si ravvisano elementi idonei ad inficiare la validità dei regolamenti della Commissione nn. 2604/77, 2792/77 e 2917/77.

All'udienza del 13 dicembre 1978, la società Tomadini e l'Un.IPI, rappresentate dagli avv.ti G. M. Ubertazzi e F. Capelli, del foro di Milano, il Governo della Repubblica italiana, rappresentata dal sig. O. Fiumara, avvocato dello Stato, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico, sig. C. Maestripieri, hanno svolto osservazioni orali.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 31 gennaio 1979.

In diritto

1 Con ordinanza 16 marzo 1968, pervenuta in cancelleria il 23 marzo successivo, il Pretore di Trento ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, varie questioni pregiudiziali vertenti sulla validità del regolamento della Commissione 25 novembre 1977, n. 2604, che istituisce importi compensativi monetari per il frumento duro e i prodotti da esso ottenuti (GU n. L 302, pag. 40);

2 le suddette questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia relativa alla riscossione di importi compensativi monetari, nella misura di 724 000 Lit., per l'esportazione di 85 q. li netti di pasta all'uovo effettuata dalla società Tomadini, attrice nella causa principale, dall'Italia nella Repubblica federale di Germania, durante il mese di gennaio 1978;

3 l'attrice nella causa principale ha chiesto al Pretore di Trento di dichiarare l'illegittimità della riscossione, da parte dell' Amministrazione delle finanze, convenuta nella stessa causa, di un importo compensativo su dette merci ai sensi del regolamento n. 2604/77;

4 l'Amministrazione delle finanze ha eccepito l'incompetenza ratione materiae del Pretore ed ha chiesto, quanto al merito, la reiezione della domanda della società Tomadini, ma non si è opposta al rinvio a questa Corte, facendo rilevare che dinanzi a quest'ultima era già pendente, in seguito a ricorso del Governo italiano (causa 12/78) un procedimento vertente sulla validità delle disposizioni comunitarie in questione;

5 l'Unione industriali pastai italiani è intervenuta nella causa principale a sostegno della tesi difesa dalla società Tomadini.

6 La controversia si riferisce all'applicazione del regime degli importi compensativi monetari, secondo quanto stabilito dall'art. 1, n. 2, lett. b), del regolamento 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 fluttuazione delle monete di taluni Stati membri» (GU n. L 106, pag. 1), al frumento duro e a taluni dei prodotti da esso derivati non compresi nell'allegato II del Trattato e che sono oggetto di una normativa specifica ai sensi dell'art. 235 del Trattato;

7 la Commissione riteneva che l'assenza di importi compensativi monetari aveva creato, durante l'estate del 1977, difficoltà tanto per il frumento duro quanto per i prodotti derivati, che si erano potute accertare deviazioni di traffico per il frumento duro e distorsioni della concorrenza per taluni dei prodotti derivati, e che questi problemi erano inoltre aggravati dal forte calo delle disponibilità di frumento duro di produzione comunitaria e dall'accresciuto fabbisogno d'importazioni dai paesi terzi;

8 col regolamento n. 2604/77, la Commissione istituiva, pertanto, importi compensativi monetari per i prodotti rispettivamente classificati nelle sottovoci doganali 10.01 B (frumento (grano) duro), 11.02 A I a) (semole, semolini di frumento duro), nonchè 19.03 A (paste alimentari contenenti uova), 19.03 B I (paste alimentari non contenenti farina o semolino di grano tenero) e 19.03 B II (paste alimentari non nominate);

9 pochi giorni dopo, col regolamento 15 dicembre 1977, n. 2792, essa aggiungeva un nuovo comma all'art. 2 del regolamento precedente, per stabilire che gli importi compensativi da questo istituiti non si applicano «alle operazioni effettuate in base a un titolo implicante fissazione anticipata della restituzione all'esportazione o del prelievo all'importazione, per il quale sia stata presentata domanda anteriormente al 26 novembre 1977»,

10 due settimane dopo, col regolamento n. 2917/77, la Commissione stabiliva che, durante il periodo 2 gennaio — 28 febbraio 1978, la concessione degli importi compensativi per i prodotti delle sottovoci doganali 10.01 B (frumento (grano) duro) e 11.02 A I a) (semole, semolini di frumento (grano) duro) era sottoposta, per certe operazioni di esportazione e di importazione, a determinate condizioni.

11 Le questioni formulate dal Pretore di Trento sono le seguenti:

1. Se il Reg. CEE 974/71 del Consiglio (e successive modificazioni) debba essere interpretato nel senso che le istituzioni comunitarie possano, dopo un periodo di tre anni — durante i quali esse si sono astenute dall'applicare gli importi compensativi ad un fondamentale prodotto agricolo di base (grano duro) — introdurre specifici i.c.m. ai prodotti derivati da detto prodotto di base (paste alimentari), senza che in detti tre anni, né tantomeno nell'ultimo anno (1977), siano intervenute perturbazioni di sorta sul mercato del prodotto agricolo di base considerato (grano duro).

2. Se, in caso di risposta *negativa* al quesito n. 1 di cui sopra, il Reg. CEE 2604/77 della Commissione debba essere considerato invalido, quantomeno nella parte in cui esso introduce gli i.c.m. alle esportazioni di paste alimentari.

3. Se, in caso di risposta *positiva* al quesito n. 1 di cui sopra, il Reg. 2604/77 con riferimento al Reg. CEE 2792/77 e al Reg. 2917/77 possa considerarsi applicabile all'esportazione di paste alimentari dall'Italia verso gli altri Paesi membri e Paesi terzi dopo il 2 gennaio 1978, in esecuzione di contratti stipulati precedentemente al 25 novembre 1977, data di emanazione del Reg. 2604/77, in un periodo in cui non era prevedibile l'introduzione di alcun i.c.m. nel settore considerato.

Sulle prime due questioni

12 I problemi giuridici prospettati nelle prime due questioni del Pretore di Trento sono identici a quelli esaminati nell'ambito del ricorso per annullamento proposto il 25 gennaio 1978 dal Governo italiano contro la Commissione (causa 12/78);

13 con sentenza 10 maggio 1979, tale ricorso è stato respinto;

14 è quindi sufficiente fare rinvio alla sentenza 12/78, il cui testo è allegato alla presente sentenza, e dichiarare che l'esame delle questioni non ha messo in luce elementi atti ad inficiare la validità del regolamento n. 2604/77.

Sulla terza questione

15 L'attrice nella causa principale sostiene che, anche qualora il regolamento n. 2604/77 fosse valido, gli importi compensativi monetari non si dovrebbero applicare alle paste alimentari esportate dall'Italia negli altri Stati membri in base a contratti stipulati prima del 25 novembre 1977, data del'adozione del suddetto regolamento;

16 a suo dire, per facilitare lo smercio dei loro prodotti sui mercati degli altri Stati membri, gli esportatori italiani hanno stipulato contratti a lungo termine;

17 al momento in cui veniva stipulato il contratto in base al quale sono state effettuate le esportazioni considerate nella causa principale, il produttore italiano non avrebbe potuto logicamente prevedere l'istituzione di importi compensativi monetari sulle paste alimentari;

18 i pastai italiani avevano chiesto, nel 1976, il ripristino degli importi compensativi monetari sul grano duro e sulle paste alimentari, ma la Commissione, con lettera 9 agosto 1976, aveva respinto tale richiesta;

19 l'adozione del regolamento n. 2604/77, senza che venisse stabilito un regime transitorio per gli scambi intracomunitari, costituirebbe una violazione del principio del legittimo affidamento, tanto più che il regolamento 15 dicembre 1977, n. 2792, esonerava dal pagamento degli importi compensativi le operazioni effettuate in base a licenze con prefissazione della restituzione all'esportazione o del prelievo all'importazione, per le quali fosse stata presentata domanda prima del 26 novembre 1977, esonero limitato agli scambi coi paesi terzi.

20 Nell'ambito di una normativa in materia economica, come quella delle organizzazioni comuni dei mercati agricoli, il principio della tutela del legittimo

affidamento vieta alle istituzioni comunitarie — che abbiano adottato, per tener conto di casi singoli, una disciplina specifica la quale consenta agli operatori economici di garantirsi nei confronti della pubblica amministrazione, mediante l'assunzione di certi obblighi, quanto ad operazioni cui si siano definitivamente impegnati, contro gli effetti delle necessariamente frequenti variazioni delle modalità d'applicazione del sistema dell'organizzazione comune — di modificare tale disciplina senza stabilire norme transitorie, se un interesse pubblico inderogabile non osti all'adozione di un provvedimento in tal senso;

21 la sfera d'applicazione di tale principio non può tuttavia essere estesa fino a rendere impossibile, in generale, che una nuova disciplina si applichi agli effetti futuri di situazioni sorte sotto l'impero della disciplina anteriore, senza assunzione di alcun obbligo nei confronti della pubblica amministrazione;

22 ciò vale in particolare in un campo come quello delle organizzazioni comuni di mercato, il cui scopo implica per l'appunto un costante adattamento in funzione dei mutamenti della situazione economica nei vari settori agricoli.

23 Per attenersi al principio della tutela del legittimo affidamento, la Commissione stabiliva, all'art. 2, ultimo comma, del regolamento n. 2604/77, nella versione di cui all'art. 1 del regolamento 15 dicembre 1977, n. 2792, che, a domanda degli interessati, gli importi compensativi monetari di nuova istituzione non sarebbero stati applicati alle operazioni effettuate in base a licenze implicanti fissazione anticipata della restituzione all'esportazione o del prelievo all'importazione e per le quali fosse stata presentata domanda anteriormente al 26 novembre 1977, data di pubblicazione e di entrata in vigore del regolamento n. 2604/77;

24 è esatto che tale esonero è subordinato alla circostanza che l'operatore economico interessato abbia chiesto ed ottenuto una licenza con prefissazione del prelievo o della restituzione, il che limita il vantaggio dell'esonero agli scambi coi paesi terzi, escludendone gli scambi intracomunitari, per i quali non esistono restituzioni, né prelievi, né, di conseguenza, possibilità di prefissazione;

25 tuttavia, per i motivi sopra esposti, né il principio generale del rispetto dei diritti quesiti, né quello della tutela del legittimo affidamento imponevano l'estensione di un siffatto esonero a tutti i contratti in corso di esecuzione alla data del 26 novembre 1977;

26 per di più, pubblicando fin dal 26 novembre 1977 il regolamento n. 2604/77, destinato ad avere effetto solo a decorrere dal 2 gennaio 1978, la Commissione mitigava, nella misura compatibile col perseguimento degli scopi cui era inteso il ripristino degli importi compensativi monetari, gli effetti della nuova disciplina sulle operazioni in via di esecuzione;

27 il mezzo relativo alla violazione del principio del legittimo affidamento va perciò disatteso;

28 di conseguenza, la terza questione pregiudiziale dev'essere risolta nel senso che, a parte l'eccezione stabilita dal regolamento n. 2792/77, gli importi compensativi monetari istituiti dal regolamento n. 2604/77 si applicano alle paste alimentari esportate dall'Italia negli altri Stati membri e nei paesi terzi dopo il 2 gennaio 1978, in esecuzione di contratti stipulati anteriormente al 25 novembre 1977.

Sulle spese

29 Le spese sostenute dal Governo italiano e dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione;

30 nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Pretore di Trento con ordinanza 16 marzo 1978, dichiara:

1° L'esame delle prime due questioni sollevate dal Pretore di Trento non ha messo in luce elementi atti ad inficiare la validità del regolamento n. 2604/77.

2° A parte l'eccezione stabilita dal regolamento n. 2792/77, gli importi compensativi monetari istituiti dal regolamento n. 2604/77 si appli-

cano alle paste alimentari esportate dall'Italia negli altri Stati membri e nei paesi terzi dopo il 2 gennaio 1978, in esecuzione di contratti stipulati anteriormente al 25 novembre 1977.

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 16 maggio 1979.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente della Prima Sezione
f.f. di presidente

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JEAN-PIERRE WARNER
(vedasi causa 12/78, pag. 1751)