SENTENZA DELLA CORTE (SECONDA SEZIONE)
DEL 27 OTTOBRE 1983 [1]

Roomboterfabriek «De beste boter» BV contro Produktschap voor Zuivel (domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal College van Beroep voor het Bedrijfsleven)

«Restituzioni all'esportazione — Fissazione anticipata — Sospensione»

Causa 276/82

Massime

Agricoltura — Organizzazione comune dei mercati — Latte e latticini — Restituzioni all'esportazione — Prefissazione — Sospensione — Provvedimento particolare ai sensi del regolamento n. 2044/75 — Applicazione alle domande di prefissazione pendenti

(Regolamento del Consiglio n. 876/68; regolamento della Commissione n. 2044/75, art. 3, n. 3)

L'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75, che stabilisce le modalità particolari d'applicazione del regime delle licenze d'importazione ed esportazione e del regime di fissazione anticipata delle restituzioni nel settore del latte e dei latticini, a norma del quale le licenze d'esportazione sono rilasciate il quinto giorno lavorativo successivo a quello del deposito della domanda, purché durante tale periodo non vengano adottati provvedimenti particolari, va interpretato nel senso che il provvedimento di sospensione della prefissazione delle restituzioni all'esportazione, adottato in conformità al regolamento n. 876/68, dev'essere considerato una «misura particolare» ai sensi di detta disposizione.

Qualora un siffatto provvedimento di sospensione venga adottato dalla Commissione, le domande di prefissazione presentate anteriormente al periodo di sospensione, ma sulle quali si debba decidere durante il periodo stesso, vanno respinte, nello stesso modo delle domande presentate durante il periodo di sospensione.

Nel procedimento 276/82,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE dal College van Beroep voor het Bedrijfsleven, nella causa dinanzi ad esso pendente fra

1 — Lingua processuale: l'olandese.

ROOMBOTERFABRIEK «DE BESTE BOTER» BV, con sede in Best,

e

PRODUKTSCHAP VOOR ZUIVEL, con sede in Rijswijk,

domanda vertente sull'interpretazione del regolamento della Commissione 25 luglio 1975 n. 2044 «che stabilisce le modalità particolari d'applicazione del regime dei titoli d'importazione e d'esportazione e del regime di fissazione anticipata delle restituzioni nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari» (GU L 213, pag. 15),

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dai signori K. Bahlmann, presidente di Sezione, P. Pescatore e O. Due, giudici,

avvocato generale: P. VerLoren van Themaat
cancelliere: J. A. Pompe, cancelliere aggiunto

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti e il procedimento nella causa principale nonché le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia delle Comunità europee si possono così riassumere:

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

1. Gli antefatti e il procedimento nazionale

La società a responsabilità limitata burrificio «De beste boter», ricorrente nella causa principale, presentava alla Commissione, il 17 novembre 1980, una domanda di certificati di esportazione con prefissazione della restituzione per gare indette:

— dall'Unione Sovietica relativamente a 10 000 tonnellate di grasso butirrico, sottovoce doganale 04.03 ex b) 11, e a 25 000 tonnellate di burro, sottovoce doganale 04.03 ex a) 1 V;

— da Cuba relativamente a 9 000 tonnellate di burro;

— dal Portogallo relativamente a 400 tonnellate di burro.

Con circolare 20 novembre 1980, n. EEG 958, la Commissione inviava la se-

guente comunicazione agli esportatori di latte e latticini:

«La Commissione CEE ha deciso di sospendere la possibilità di prefissare la restituzione all'esportazione di burro e olio butirrico (voce doganale 04.03) nei paesi terzi per il periodo dal 20 a tutto il 27 novembre 1980.

Ciò significa che le richieste di prefissazione presentate tra il 17 e il 19 novembre (incluso) 1980 le quali, tenuto conto dei 5 giorni di anticipo, avrebbero dovuto normalmente essere accolte a partire dal 24 novembre 1980, sono respinte».

Di conseguenza la convenuta nella causa principale rifiutava di rilasciare i certificati di esportazione con prefissazione richiesti dalla ricorrente nella causa principale il 17 novembre 1980 restituendo nel contempo a quest'ultima le garanzie bancarie dalla stessa depositate in relazione alle sue domande.

Dopo aver proposto un'opposizione — respinta dalla convenuta nella causa principale — il 27 gennaio 1981, la ricorrente nella causa principale impugnava, dinanzi al College van Beroep voor het Bedrijfsleven, il rigetto delle domande di prefissazione delle restituzioni all'esportazione di cui è causa.

Essa ha addotto al riguardo i seguenti argomenti:

— La decisione impugnata si basa su un'interpretazione dell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75 che disconosce la disciplina chiaramente formulata nel regolamento del Consiglio 28 giugno 1968 n. 876 (GU L 155, pag. 1) e più precisamente all'art. 5, n. 4, in forza del quale le domande di certificato accompagnate dalle domande di fissazione anticipata, presentate durante il periodo di sospensione, sono irricevibili.

— La decisione impugnata si basa su un'interpretazione del regolamento n. 2044/75 in contrasto con la sua chiara finalità.

— Essa è altresì fondata su un'interpretazione in contrasto col principio della certezza del diritto soprattutto in quanto la possibilità di prefissare le restituzioni costituisce per gli esportatori una garanzia di una certa stabilità delle restituzioni stesse. Si può derogare da tale principio-base solo in circostanze eccezionali ed espressamente limitate. Ora, il riconoscimento di un'efficacia retroattiva ad una decisione di sospensione si pone al di là di questi limiti.

— In subordine, la ricorrente nella causa principale aggiunge che, se l'interpretazione della convenuta fosse corretta, il regolamento della Commissione 19 novembre 1980 n. 2993 «recante sospensione temporanea della fissazione anticipata della restituzione all'esportazione di burro e butteroil» (GU L 310, pag. 18) andrebbe dichiarato invalido o quanto meno non applicabile alla ricorrente nella causa principale.

2. I regolamenti comunitari in materia

— Il regolamento del Consiglio 27 giugno 1968 n. 804, «relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari» (GU L 148, pag. 13) stabilisce il principio-base inerente, in primo luogo, al rilascio del certificato di esportazione, all'art. 13 e, in secondo luogo, alla concessione e alla fissazione degli importi delle restituzioni, all'art. 17.

— In applicazione di tale art. 17, il regolamento del Consiglio n. 876/68 contempla la possibilità di una differenziazione della restituzione a seconda della destinazione dei prodotti esportati. A norma dell'art. 5, n. 2, di questo regolamento, l'ammontare della restituzione all'esportazione è quello valido il giorno dell'esportazione e, al fine di fornire agli esportatori una certa garanzia in ordine alla stabilità dell'ammontare delle restituzioni, lo stesso art. 5, n. 3, frasi 1 e 2, dispone:

«L'ammontare delle restituzioni può essere fissato in anticipo. In tal caso, la restituzione valida il giorno del deposito della domanda del titolo d'esportazione è applicata, a richiesta dell'interessato da presentare al momento del deposito della domanda del titolo, ad un'esportazione da realizzare entro il periodo di validità del titolo».

— Tali disposizioni generali sulla prefissazione delle restituzioni all'esportazione sono state completate dalle norme generali sulla sospensione dell'applicazione dei regimi di prefissazione di cui all'art. 9 del regolamento del Consiglio 21 novembre 1972 n. 2429 (GU L 264, pag. 1), che aggiunge all'art. 5 del regolamento n. 876/68 un n. 4, dal seguente tenore:

«Quando l'esame della situazione del mercato permette di costatare l'esistenza di difficoltà dovute all'applicazione delle disposizioni relative alla fissazione anticipata della restituzione, o quando c'è il rischio che si presentino tali difficoltà, può essere deciso, secondo la procedura di cui all'articolo 17 del regolamento n. 122/67, di sospendere l'applicazione di tali disposizioni per il periodo strettamente necessario.

In caso d'estrema urgenza, la Commissione può decidere, dopo un esame della situazione sulla base di tutti gli elementi d'informazione di cui dispone, di sospendere la fissazione anticipata per tre giorni lavorativi al massimo.

Le domande di titolo, accompagnate dalle domande di fissazione anticipata, presentate durante il periodo di sospensione sono irricevibili».

— Il regolamento n. 2044/75 contiene le modalità particolari di applicazione del regime di prefissazione delle restituzioni nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari fra i quali il burro e l'olio butirrico. In deroga alla norma generale secondo cui i certificati di esportazione sono rilasciati il giorno della presentazione della domanda, l'art. 3, n. 3, di detto regolamento dispone che i certificati di esportazione per i summenzionati prodotti «sono rilasciati il quinto giorno lavorativo successivo al giorno di presentazione della domanda, sempreché non siano adottate misure particolari durante tale periodo».

3. Constatando che tali argomenti sollevano un certo numero di questioni inerenti al diritto comunitario, il giudice del rinvio ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se l'art. 3, n. 3, del regolamento della Commissione 25 luglio 1975 n. 2044 vada interpretato nel senso che si deve considerare come "misura particolare" anche una decisione di sospensione della possibilità di prefissare la restituzione ai sensi del regolamento del Consiglio 28 giugno 1968, n. 876.

2. Qualora la prima questione vada risolta affermativamente, se la corretta interpretazione dell'art. 3, n. 3, implichi che le domande di prefissazione, presentata prima del periodo di sospensione, ma sulle quali si deve decidere nel corso dello stesso periodo, vanno respinte.

3. Qualora anche tale questione vada risolta affermativamente, se si debba ritenere che detto art. 3, n. 3, è incompatibile con il diritto comunitario, specie con l'art. 5, n. 4, del regolamento del Consiglio 28 giugno 1968, n. 876/68 ovvero con il principio della certezza del diritto, che fa parte del diritto comunitario».

La decisione di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 15 ottobre 1982.

In conformità all'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte la s.r.l. burrificio «De beste boter», con l'avv. B. H. Kuile e la Commissione delle Comunità europee rappresentata dal sig. R. C. Fischer, consigliere giuridico, in qualità di agente.

Con ordinanza 4 maggio 1983, la Corte, in applicazione dell'art. 95, §§ 1 e 2, del regolamento di procedura, ha assegnato la causa alla Seconda Sezione.

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 alla Corte ai sensi dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia

In via preliminare, la *ricorrente nella causa principale* sostiene che alla presente fattispecie, in quanto riguarda una prefissazione di restituzioni nell'ambito della partecipazione a gare indette in un paese terzo, si applicano non soltanto l'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75, ma anche altre disposizioni, in particolare l'art. 6 del regolamento n. 2044/75, nonché l'art. 19, nn. 1 e 2, del regolamento della Commissione 17 gennaio 1975, n. 193, «che stabilisce le modalità comuni d'applicazione del regime dei titoli d'importazione, di esportazione e di fissazione anticipata relativi ai prodotti agricoli» (GU L 25, pag. 10). A suo parere, si pone il problema, attualmente all'esame nella causa 109/82, Interagra, di stabilire se dette disposizioni portano ad escludere l'applicazione dell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75. Ove la Corte, nella suddetta causa 109/82, dovesse pronunziarsi nel senso che in caso di gara indetta in un paese terzo non va applicato l'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75, le tre questioni sollevate dal giudice nazionale potrebbero perdere il loro interesse.

In ordine alla prima questione, la ricorrente nella causa principale ritiene che il diritto comunitario non definisca la nozione di «misura particolare»; così, a suo parere, è opportuno far riferimento al sistema risultante dal complesso delle norme che disciplinano il settore agricolo, operando una distinzione fra quelle relative alla gestione ordinaria dell'organizzazione dei mercati, in primo luogo, e, in secondo luogo, quelle da applicare a fronte di circostanze particolari, restando inteso che le norme relative alla gestione ordinaria non erano tali da potersi qualificare come misure particolari ai sensi del regolamento n. 2044/75. Orbene, la gestione del mercato comunitario rientra nelle funzioni normali e ordinarie della Commissione. Tale gestione comporta non soltanto la fissazione regolare delle restituzioni ma può altresì condurre alla sospensione della facoltà di prefissare dette restituzioni laddove insorgano o rischino di insorgere difficoltà.

Di conseguenza, la ricorrente nella causa principale propone di risolvere la prima questione come segue:

«L'art. 3, n. 3, del regolamento della Commissione 25 luglio 1975 n. 2044 va interpretato nel senso che una decisione di sospensione della possibilità di prefissare la restituzione ai sensi del regolamento del Consiglio 28 giugno 1968, n. 876, non deve essere considerata come "misura particolare"».

La ricorrente nella causa principale sostiene che, ove la Corte dovesse dare soluzione alla seconda questione, essa dovrebbe essere negativa in quanto alla Commissione non è attribuita una competenza esplicita che le consenta di respingere le domande di prefissazione presentate prima del periodo di sospensione. Infatti né il regolamento 193/75 né i regolamenti nn. 804 e 876/68 le conferiscono una tale facoltà. Al contrario, l'art. 5, n. 4, 3ª frase, del regolamento n. 876/68 dispone che le «domande di fissazione anticipata, presentate durante il periodo di sospensione, sono irricevibili». Le norme comunitarie avrebbero quindi dovuto contemplare espressamente la competenza a respingere, sulla sola base della sospensione, le domande pendenti durante una procedura di sospensione, perché la convenuta nella causa principale fosse legittimata a rigettare le domande di cui trattasi.

Di conseguenza, qualora la Corte ritenga di dover risolvere in senso affermativo la prima questione, la ricorrente propone che la seconda questione vada risolta come segue:

«L'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75 va interpretato nel senso che le domande di prefissazione di restituzioni, presentate prima del periodo di sospensione deciso in forza di provvedimenti basati sul regolamento n. 876/68 e sulle quali si deve decidere nel corso dello stesso periodo, non possono essere respinte».

Circa la terza questione, attinente alla validità della disposizione litigiosa, la ricorrente nella causa principale fa innanzitutto rilevare che, ove l'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75 dovesse essere interpretato nel senso che possono essere respinte anche le domande pendenti al momento della decisione della sospensione, tale soluzione contrasterebbe col disposto dell'art. 5, n. 4, 3ª frase, del regolamento n. 876/68 a norma del quale tali domande non possono essere accolte durante il periodo di sospensione.

La ricorrente nella causa principale osserva, in secondo luogo, che una siffatta interpretazione del regolamento n. 2044/75 si porrebbe altresì in contrasto col principio della certezza del diritto. Essa ricorda a tal fine che il rilascio di certificati di esportazione comporta l'obbligo di esportare da parte dell'esportatore a pena di incameramento della cauzione depositata. Inoltre, rendendo possibile la prefissazione della restituzione, il diritto comunitario mira a garantire agli esportatori certezza in ordine agli importi che verranno loro corrisposti all'esportazione ed è naturale che gli stessi concludano i loro contratti basandosi sui tassi di restituzione in vigore al momento della domanda. Sarebbe pertanto contraria al principio della certezza del diritto la possibilità, da parte della Commissione, nell'ambito della gestione ordinaria di una organizzazione comune di mercato, di mettere nuovamente in discussione le restituzioni sulla base delle quali gli esportatori hanno contratto obbligazioni. Una tale possibilità viene riconosciuta solo in circostanze eccezionali, nell'ambito dei provvedimenti di salvaguardia di cui all'art. 21, n. 1, del regolamento n. 804/68.

Di conseguenza, ove la Corte dovesse ritenere di dover risolvere in senso affermativo anche la seconda questione, la ricorrente nella causa principale propone di dare alla terza questione la soluzione seguente:

«L'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75 è incompatibile con l'art. 5, n. 4, del regolamento n. 876/68, ovvero con il principio della certezza del diritto, nel caso in cui la prima disposizione debba implicare la possibilità che vengano respinte domande di prefissazione della restituzione presentate prima di un

periodo di sospensione disposto in forza di un provvedimento adottato in base al regolamento n. 876/68 e sulle quali si debba decidere nel corso dello stesso periodo».

La *Commissione* procede innanzitutto all'analisi dei fatti sottostanti alla decisione di sospensione delle domande di prefissazione. Al riguardo, essa ricorda che non esiste una vera e propria fissazione a livello internazionale dei prezzi dei prodotti lattiero-caseari nel commercio internazionale e che tali prezzi internazionali sono molto fluttuanti con la conseguenza di intralciare notevolmente il buon funzionamento del sistema delle restituzioni all'esportazione. Così, restituzioni troppo elevate potrebbero provocare un aumento rilevante e improvviso, talora a carattere puramente speculativo, delle esportazioni e, in particolare, anche della prefissazione delle restituzioni all'esportazione. Per questo motivo la Commissione ha deciso di controllare in maniera più rigida l'esportazione, soprattutto del burro, onde poter tempestivamente adottare gli eventuali opportuni provvedimenti. Tale decisione è sfociata nell'adozione della disposizione litigiosa e in un certo numero di sospensioni del sistema di prefissazione fra cui quella operata dal regolamento n. 2993/80.

La Commissione precisa al riguardo di aver ricevuto, durante i tre giorni lavorativi precedenti a tale sospensione, domande di prefissazione per 352 557,5 tonnellate di burro, quantità di circa dieci volte superiore a quella relativa alle domande presentate poco prima della prima sospensione intervenuta dal 12 al 14 novembre compreso e superiore alle esportazioni totali di burro della Comunità verso paesi terzi nel 1980 che ammontavano a 323 219 tonnellate. Il carattere eminentemente speculativo di tali domande è quindi più che evidente e l'accoglimento delle domande di cui è causa avrebbe comportato conseguenze del tutto inammissibili sia sotto il profilo della politica agricola che sotto il profilo finanziario.

La Commissione procede quindi ad un esame analitico della normativa comunitaria che si applica alla presente fattispecie. Essa desume in particolare dall'art. 5, n. 4, del regolamento n. 876/68 che la sospensione dell'applicazione del regime di prefissazione ha come conseguenza il fatto che, nel corso del periodo di sospensione, non può essere rilasciato alcun certificato di fissazione anticipata che dia diritto all'applicazione della restituzione prefissata. Così le domande pendenti, sulle quali va presa una decisione durante il periodo di sospensione, vanno respinte a seguito della temporanea soppressione del loro fondamento giuridico. Essa ritiene altresì che il termine introdotto dall'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75 porti alla conseguenza che il diritto all'applicazione della restituzione prefissata può sorgere soltanto il quinto giorno lavorativo successivo alla presentazione della domanda, il che consente di applicare anche taluni provvedimenti presi in materia di prefissazione alle domande pendenti purché essi risultino in vigore alla scadenza del termine. Infine la Commissione ritiene che la prassi seguita dalle istituzioni comunitarie come dalle autorità nazionali confermi che fra le «misure particolari» di cui all'art. 3, n. 3, rientra la sospensione dell'applicazione del sistema della prefissazione e che tale sospensione comporta anche riflessi giuridici sulle domande di prefissazione già pendenti.

In base a quanto da essa esposto in ordine alla normativa comunitaria da applicare, la Commissione ritiene di poter concludere, senza ulteriori considerazioni, che la prima questione pregiudiziale va risolta in senso affermativo.

Per quanto riguarda la seconda questione, la Commissione ritiene conforme alla lettera ed al chiaro spirito della di-

sposizione di cui è causa che le domande di prefissazione della restituzione litigiose non possano essere accolte e che vadano definitivamente respinte, qualora entro il quinto giorno lavorativo successivo alla presentazione della domanda la prefissazione della restituzione sia stata sospesa a norma dell'art. 5, n. 4, 1ª e 2ª frase, del regolamento n. 876/68. Essa precisa che la soluzione affermativa della seconda questione si deduce dall'interpretazione e dall'applicazione del combinato disposto dell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75 e del regolamento n. 2993/80.

Per quanto concerne la terza questione, la Commissione esamina innanzitutto la compatibilità della disposizione di cui è causa con l'art. 5, n. 4, del regolamento n. 876/68 (a), quindi col principio della certezza del diritto (b).

(a) Data la soluzione da essa proposta in ordine alla seconda questione, la Commissione ritiene che tale parte della terza questione vada in realtà formulata come segue: «se l'applicazione del combinato disposto del regolamento n. 2993/80 e dell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75 sia compatibile con l'art. 5, n. 4, del regolamento n. 876/68».

Al fine di risolvere la questione così impostata, la Commissione colloca nuovamente le disposizioni di cui è causa nel contesto generale del regolamento-base n. 804/68 e, dopo aver respinto circostanziatamente gli argomenti addotti della ricorrente nelle cause principali dinanzi al giudice nazionale, essa sostiene esservi problemi più rilevanti di questi problemi di interpretazione, da essa qualificati alquanto speciosi, affermando che «se si vuole che il provvedimento sia efficace, bisogna che i provvedimenti di salvaguardia contemplati dal regolamento n. 876/68 possano essere applicati anche alle domande pendenti in un gran numero se non nella maggior parte dei casi».

La Commissione insiste soprattutto sulla finalità della normativa di cui è causa. Infatti essa considera che l'argomento più importante in favore dell'interpretazione da essa proposta dell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75, nonché dell'art. 5, n. 4, del regolamento n. 876/68, sia fornito dal compito che le incombe di vigilare per il buon funzionamento del sistema delle restituzioni, compito attribuitole dal regolamento-base n. 804/68 e confermato del regolamento n. 876/68. Essa ribadisce in merito che qualora la sospensione del sistema della prefissazione non potesse applicarsi alle domande pendenti il provvedimento perderebbe gran parte della sua efficacia e la Commissione sarebbe praticamente nell'impossibilità di adempiere alla suddetta funzione in maniera adeguata.

Di conseguenza, la Commissione conclude nel senso che l'applicazione del combinato disposto del regolamento n. 2993/80 e dell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75 non è incompatibile con l'art. 5, n. 4, del regolamento n. 876/68.

(b) Ricordando che, secondo la ricorrente nella causa principale, il rigetto delle domande presentate prima del periodo di sospensione attribuisce efficacia retroattiva alla decisione di sospensione, la Commissione considera che tale censura proceda da una concezione erronea del carattere e del funzionamento del sistema di prefissazione delle restituzioni e, più precisamente, della maniera in cui sorge il diritto all'applicazione di una restituzione prefissata nonché del momento in cui tale diritto viene in essere. Essa ripete ancora una volta le disposizioni da applicare nella presente fattispecie e ne deduce che il regolamento n. 876/68 determina soltanto il contenuto del diritto all'applicazione della restituzione prefissata mentre tutti gli altri aspetti, come il modo ed il momento del sorgere del diritto, sono disciplinati nell'ambito delle modalità di applicazione stabilite dalla

Commissione. È quindi vano sostenere che la sospensione della prefissazione opera con efficacia retroattiva e che è stato arrecato pregiudizio a diritti quesiti in quanto nella controversia principale la presentazione di una domanda di certificato con prefissazione della restituzione non attribuisce alcun diritto a ottenere il rilascio del certificato stesso potendo tale diritto infatti venire in essere soltanto il quinto giorno lavorativo successivo alla presentazione della domanda a condizione che l'applicazione del sistema di prefissazione non sia stato precedentemente sospeso.

Così, poiché gli operatori economici non possono avvalersi del principio del legittimo affidamento per richiedere il mantenimento di una normativa in vigore mentre era prevedibile una sua possibile modifica, è vano sostenere, nella presente controversia principale, che il rigetto delle domande presentate prima del periodo di sospensione ha leso il legittimo affidamento della ricorrente.

La Commissione aggiunge infine che, se dovessero ancora permanere dei dubbi sulla compatibilità dei provvedimenti di cui è causa col principio della certezza del diritto, la validità di questi ultimi dovrebbe essere riconosciuta per il motivo che l'interesse generale al buon funzionamento dell'organizzazione comune di mercato interessata, ed in particolare del sistema di restituzioni per tale settore, deve chiaramente prevalere sugli interessi degli esportatori interessati.

Di conseguenza, «la Commissione conclude proponendo che la terza questione vada risolta nel senso che non vi è motivo di ritenere la contestata disposizione di cui all'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75 invalida in quanto incompatibile col diritto comunitario».

III — La fase orale

All'udienza del 7 luglio 1983, la BV Roomboterfabriek «De beste boter», con l'avv. H. J. Bronkhorst, del foro dell'Aia, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. R. C. Fischer, consigliere giuridico, in qualità d'agente, hanno svolto osservazioni orali e hanno risposto alle domande della Corte.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 6 ottobre 1983.

In diritto

1 Con ordinanza 12 ottobre 1982, pervenuta alla Corte il 15 ottobre seguente, il College van Beroep voor het Bedrijfsleven ha sollevato, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, tre questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione ed eventualmente sulla validità dell'art. 3, n. 3, del regolamento della Commissione 25 luglio 1975, n. 2044, che stabilisce le modalità particolari d'applicazione del regime di licenze d'importazione e d'esportazione e del regime di fissazione anticipata delle restituzioni nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 213, pag. 15).

2 Le questioni sono state sollevate nell'ambito di un'azione esperita dinanzi al giudice nazionale dalla BV Roomboterfabriek «De beste boter», attrice nella causa principale, e diretta all'annullamento del provvedimento con cui il Produktschap voor Zuivel, convenuto nella causa principale, si è rifiutato di rilasciare le licenze d'esportazione con prefissazione della restituzione per varie gare indette in paesi terzi e riguardanti cospicue partite di burro e di grasso butirrico, licenze chieste dall'attrice nella causa principale il 17 novembre 1980.

3 Il rifiuto faceva seguito ad una circolare inviata dal Produktschap agli esportatori di latte e di latticini per informarli che, col regolamento 19 novembre 1980, n. 2993, recante sospensione temporanea della fissazione anticipata della restituzione all'esportazione di burro e di butteroil (GU L 310, pag. 18), la Commissione aveva deciso di sospendere la prefissazione delle restituzioni all'esportazione di burro e di grasso butirrico nei paesi terzi per il periodo 20-27 novembre 1980 compreso. Il Produktschap informava inoltre gli esportatori che, in forza della stessa decisione, le domande di prefissazione presentate dal 17 al 19 novembre compreso erano del pari respinte.

4 L'attrice nella causa principale sosteneva dinanzi al giudice nazionale che il provvedimento impugnato era basato sull'errata interpretazione dell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75 e in subordine che, se l'interpretazione della convenuta nella causa principale fosse stata corretta, il regolamento n. 2993/80 avrebbe dovuto essere dichiarato invalido o quanto meno disapplicato nei suoi confronti.

5 Queste domande hanno indotto il College van Beroep voor Bedrijfsleven a sottoporre alla Corte le seguenti questioni:

«1. Se l'art. 3, n. 3, del regolamento della Commissione 25 luglio 1975, n. 2044, vada interpretato nel senso che si deve considerare come "misura particolare" anche una decisione di sospensione della possibilità di prefissare la restituzione ai sensi del regolamento del Consiglio 28 giugno 1968, n. 876.

2. Qualora la prima questione vada risolta affermativamente, se la corretta interpretazione dell'art. 3, n. 3, implichi che le domande di prefissazione,

presentate prima del periodo di sospensione, ma sulle quali si deve decidere nel corso dello stesso periodo, vanno respinte.

3. Qualora anche tale questione vada risolta affermativamente, se si debba ritenere che detto art. 3, n. 3, è incompatibile con il diritto comunitario, specie con l'art. 5, n. 4, del regolamento del Consiglio 28 giugno 1968, n. 876/68, ovvero con il principio della certezza del diritto, che fa parte del diritto comunitario».

Sulla prima questione

6 L'art. 3 del regolamento n. 2044/75 comprendeva, alla data del 17 novembre 1980, un terzo comma — inserito con regolamento della Commissione 2 marzo 1977, n. 445, che completava il regolamento n. 2044/75 per quanto riguarda la prefissazione delle restituzioni per il burro (GU L 58, pag. 21) e che è stato emendato da ultimo dal regolamento 30 gennaio 1980, n. 203 (GU L 24, pag. 18) — il quale stabiliva che le licenze d'esportazione, in particolare per il burro e per il butteroil, erano rilasciate «il 5° giorno lavorativo successivo al giorno di presentazione della domanda, sempreché non siano adottate misure particolari durante tale periodo».

7 Dato che la nazione di «misure particolari» non è espressamente definita, per risolvere la questione pregiudiziale è opportuno rifarsi allo scopo del regime della prefissazione delle restituzioni. Secondo il primo considerando del regolamento 21 novembre 1972, n. 2429, riguardante la sospensione dell'applicazione delle disposizioni che contemplano la prefissazione dei prelievi e delle restituzioni in vari settori dell'organizzazione comune dei mercati (GU L 264, pag. 1), detto regime «è stato previsto ai fini della stabilità delle transazioni commerciali». La possibilità di adottare provvedimenti particolari mira ad evitare, «in caso di ricorso eccessivo degli interessati a tale sistema, difficoltà sul mercato in causa».

8 È del resto questo lo scopo per cui il regolamento n. 445/77 ha istituito un periodo d'attesa, giacché secondo la motivazione di questo regolamento detto periodo è stato istituito «affinché si possa valutare la situazione del mercato ed adottare eventualmente le misure appropriate relative alle domande pendenti».

9 La decisione di sospendere il regime di prefissazione della restituzione fa indiscutibilmente parte di queste «misure appropriate», giacché l'art. 5, n. 4, del regolamento del Consiglio 28 giugno 1968, n. 876, che stabilisce, nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, le norme generali relative alla concessione delle restituzioni all'esportazione ed ai criteri per la fissazione del loro ammontare (GU L 155, pag. 1), come emendato dall'art. 9 del regolamento n. 2429/72, stabilisce che una decisione del genere può essere adottata «quando l'esame della situazione del mercato permette di constatare l'esistenza di difficoltà dovute all'applicazione delle disposizioni relative alla fissazione anticipata della restituzione, o quando c'è il rischio che si presentino tali difficoltà».

10 Basta aggiungere che la decisione di sospensione di cui trattasi era motivata dal fatto che la situazione del mercato del burro e del butteroil poteva provocare la prefissazione della restituzione a fini speculativi per concluderne che la decisione di sospensione, la quale incide sul normale funzionamento del regime di prefissazione, va considerata una «misura particolare».

11 Di conseguenza, la prima questione sollevata dal giudice nazionale dev'essere risolta dichiarando che l'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75 va interpretato nel senso che il provvedimento di sospensione della prefissazione delle restituzioni all'esportazione, adottato in conformità al regolamento n. 876/68, va considerato una «misura particolare».

Sulla seconda questione

12 Dato che la prima questione è stata risolta in senso affermativo, si deve accertare se l'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75 implichi del pari che le domande di prefissazione presentate prima del periodo di sospensione, ma sulle quali si doveva decidere durante tale periodo, vadano respinte.

13 In proposito va rilevato che, dallo scopo perseguito con l'istituzione di un periodo d'attesa nel regolamento n. 445/77, emendato dal regolamento n. 203/80, si desume che la domanda di prefissazione attribuisce un diritto solo se durante tale periodo d'attesa non è stato adottato alcun provvedimento appropriato relativo alle domande pendenti.

14 Dal complesso della normativa di cui trattasi emerge inoltre che la decisione di sospensione mira essenzialmente a proteggere il sistema di prefissazione della restituzione contro le esportazioni improvvise, massicce e molto spesso speculative.

15 Orbene, l'efficacia pratica di tale provvedimento sarebbe fortemente sminuita se, per le domande di prefissazione presentate prima del periodo di sospensione, la sospensione stessa avesse conseguenze diverse da quelle che ha per le domande presentate durante tale periodo e se l'art. 5, n. 4, del regolamento n. 876/68 non si potesse applicare nei loro confronti.

16 Di conseguenza, quando la Commissione adotta una decisione di sospensione, la domanda di prefissazione presentata anteriormente alla sospensione stessa, ma sulla quale si debba decidere durante il periodo d'attesa, va respinta nello stesso modo delle domande presentate durante il periodo di sospensione.

17 La seconda questione va quindi risolta dichiarando che l'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75 dev'essere interpretato nel senso che le domande di prefissazione presentate prima del periodo di sospensione, ma sulle quali si deve decidere durante il periodo stesso, vanno respinte.

Sulla terza questione

18 Con la terza questione il giudice nazionale chiede se l'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75, così interpretato, non sia in contrasto col diritto comunitario, cioè in primo luogo con l'art. 5, n. 4, del regolamento n. 876/68 e, in secondo luogo, col principio della certezza del diritto.

19 Per quanto riguarda la prima parte della questione, si deve anzitutto ricordare che l'interpretazione sopraesposta deriva dallo scopo del sistema di prefissazione, che emerge del pari dall'art. 21, nn. 2 e 3, del regolamento n. 804/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 148, pag. 13) in relazione all'art. 2, n. 1, lett. b), del regolamento 28 settembre 1971, n. 2115, che stabilisce le modalità d'applicazione dei provvedimenti di salvaguardia nel settore del latte e dei latticini (GU L 222, pag. 5); secondo queste disposizioni, infatti,

anche le domande di licenze di esportazione pendenti possono essere respinte in caso di grave perturbazione del mercato. Si deve poi rilevare che, benché l'art. 5, n. 4. del regolamento n. 876/68 riguardi indubbiamente solo le domande di prefissazione presentate durante il periodo di sospensione, l'efficacia pratica della sospensione sarebbe fortemente sminuita se la norma stabilita da detta disposizione non si potesse estendere alle domande pendenti. Ne consegue che il rigetto di tali domande non è in contrasto con l'art. 5, n. 4, del regolamento n. 876/68.

20 Quanto al principio della certezza del diritto, si deve in primo luogo ricordare che la domanda di prefissazione attribuisce solo un diritto condizionato, giacché è espressamente stabilito che «misure particolari» possono essere adottate durante il periodo di attesa.

21 In secondo luogo va rilevato che i commercianti dei prodotti di cui trattasi non potevano ignorare che, nel 1980, la prefissazione era già stata sospesa cinque volte.

22 Da queste considerazioni discende che v'erano sufficienti indizi dell'incerta situazione esistente sul mercato del burro e del butteroil nel 1980 e che il rigetto delle domande pendenti non è in contrasto col principio della certezza del diritto.

23 Di conseguenza la terza questione va risolta nel senso che l'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75, come sopra interpretato, non è in contrasto con l'art. 5, n. 4, del regolamento n. 876/68, né col principio della certezza del diritto.

Sulle spese

24 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, la quale ha sottoposto osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, al quale spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Seconda Sezione)

statuendo sulle questioni sottopostele dal College van Beroep voor het Bedrijfsleven, con ordinanza 12 ottobre 1982, dichiara:

1. L'art. 3, n. 3, del regolamento della Commissione 25 luglio 1975, n. 2044, che stabilisce le modalità particolari d'applicazione del regime delle licenze d'importazione e d'esportazione e del regime di fissazione anticipata delle restituzioni nel settore del latte e dei latticini (GU L 213, pag. 15) dev'essere interpretato nel senso che il provvedimento di sospensione della prefissazione delle restituzioni all'esportazione, adottato in conformità al regolamento n. 876/68, va considerato una «misura particolare».

2. L'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75 va interpretato nel senso che le domande di prefissazione presentate prima del periodo di sospensione, ma sulle quali si deve decidere durante il periodo stesso, vanno respinte.

3. L'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75, come sopra interpretato, non è in contrasto con l'art. 5, n. 4, del regolamento n. 876/68, né col principio della certezza del diritto.

Bahlmann Pescatore Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 27 ottobre 1983.

Per il cancelliere

H. A. Rühl

amministratore principale

Il presidente della Seconda Sezione

K. Bahlmann