SENTENZA DELLA CORTE
15 ottobre 1985 *

Nel procedimento 125/84,

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

Continental Irish Meat Ltd (in amministrazione controllata e in liquidazione volontaria),

e

Ministro dell'agricoltura,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 2 bis del regolamento (CEE) del Consiglio 12 maggio 1971, n. 974/71, relativo a taluni provvedimenti di politica congiunturale da adottare nel settore agricolo in seguito all'ampliamento temporaneo dei margini di oscillazione delle monete di taluni Stati membri (GU L 106, pag. 1), modificato dall'art. 2 del regolamento (CEE) del Consiglio 30 aprile 1973, n. 1112 (GU L 114, pag. 4),

LA CORTE,

composta dai signori M. Mackenzie Stuart, presidente, U. Everling e K. Bahlmann, presidenti di sezione, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due e Y. Galmot, giudici,

avvocato generale: G. F. Mancini
cancelliere: D. Louterman, amministratore

viste le osservazioni presentate:

— per la Continental Irish Meat Ltd, attrice nella causa principale, nella fase scritta dai sigg. John D. Cooke, SC, e Kieran Fleck, barrister, e assistita dai sigg. Gerrard, Scallan e O'Brien, solicitors, e nella fase orale, dal sig. Eoghan P. Fitzsimons, SC,

* Lingua processuale: l'inglese.

— per il il governo irlandese dal sig. Louis J. Dockery, in qualità di agente assistito dai sigg. Nial Fennelly, SC, e James O'Reilly, barrister,

— per il governo britannico, nella fase scritta, dal sig. J.R.J. Braggins, Treasury Solicitor's Department, Queen Anne's Chambers, in qualità di agente, e nella fase orale, dal sig. R.N. Ricks, in qualità di agente,

— per la Commissione delle Comunità europee dai sigg. D. Grant Lawerence e F. Lamoureux, membri del suo ufficio legale, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 26 giugno 1985,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

(Parte « In fatto » non riprodotta)

In diritto

1 Con ordinanza 21 febbraio 1984, pervenuta alla Corte il 14 maggio successivo, la Corte suprema d'Irlanda ha sollevato, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'art. 2 bis del regolamento (CEE) del Consiglio 12 maggio 1971, n. 974/71, relativo a taluni provvedimenti di politica congiunturale da adottare nel settore agricolo in seguito all'ampliamento temporaneo dei margini di oscillazione delle monete di taluni Stati membri (GU L 106, pag. 1), ond'essere messa in grado di decidere se l'ente d'intervento irlandese possa far valere la compensazione, per il credito degli importi compensativi monetari (ICM) dovuti da un esportatore irlandese, in seguito ad esportazioni dall'Irlanda di prodotti agricoli, e il debito degli ICM di cui l'ente è divenuto debitore nei confronti di questo stesso esportatore in conformità alla suddetta disposizione, in seguito all'importazione nel Regno Unito e in Italia di prodotti agricoli provenienti dall'Irlanda.

2 È opportuno ricordare che, secondo il succitato regolamento, gli ICM all'esportazione sono riscossi e, rispettivamente, corrisposti dallo Stato membro esportatore, mentre gli ICM all'importazione sono, in generale, corrisposti o riscossi dallo Stato membro importatore. L'art. 2 bis, emendato dall'art. 2 del regolamento (CEE) del Consiglio 30 aprile 1973 (GU L 114, pag. 4) dispone ciononostante che:

« Quando un prodotto esportato da uno Stato membro è stato importato in uno Stato membro che deve concedere un importo compensativo all'importazione, lo Stato membro esportatore può, d'accordo con lo Stato membro importatore, versare l'importo compensativo che dovrebbe essere concesso da detto Stato importatore. In tal caso, nessun importo compensativo è concesso allo Stato membro importatore per i prodotti provenienti dallo Stato membro in questione ».

3 L'attrice nella causa principale, Continental Irish Meat Ltd, che attualmente è in amministrazione controllata e in liquidazione volontaria, esportava, nel 1976 e nel 1977, carne bovina, fra l'altro, nel Regno Unito e in Italia. Essa diveniva quindi debitrice nei confronti del convenuto nella causa principale, e cioè il Ministero dell'agricoltura, che rappresenta l'ente d'intervento irlandese, degli ICM all'esportazione. Poiché i tre Stati membri di cui trattasi si avvalevano della facoltà offerta dal succitato art. 2 bis, l'ente d'intervento irlandese diveniva, da parte sua, debitore, nei confronti dell'attrice, degli ICM dovuti all'atto dell'importazione nel Regno Unito e in Italia.

4 Nel 1978, l'ente d'intervento irlandese versava all'amministratore giudiziario dell'attrice la differenza fra gli ICM all'importazione e gli ICM all'esportazione. Per il resto degli ICM all'importazione, l'ente sollevava nei confronti dell'attrice un'eccezione di compensazione con gli ICM all'esportazione.

5 L'attrice esperiva un'azione davanti alla High Court intesa a far intimare al convenuto di versarle la somma restante, sostenendo che non ricorreva nel caso in esame uno dei presupposti, secondo il diritto irlandese, dell'eccezione di compensazione, cioè che le due somme siano dovute per la stessa causa (« in the right »). Essa sosteneva che l'ente d'intervento aveva agito in due qualità diverse. Nell'esigere gli ICM all'esportazione, l'ente avrebbe agito in forza d'un potere che gli è proprio. Viceversa, nell'effettuare dei pagamenti a norma del succitato art. 2 bis, esso avrebbe agito come mandatario dello Stato membro importatore.

6 Dopo che la High Court aveva ordinato al convenuto di pagare la somma richiesta, questi interponeva appello davanti alla Corte suprema, la quale ha deciso di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

« Se l'art. 2 bis del regolamento (CEE) del Consiglio n. 974/71, emendato dall'art. 2 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1112/73, vada interpretato nel senso che lo Stato membro esportatore, il quale abbia concluso un accordo con uno Stato membro importatore per il pagamento di importi compensativi che dovrebbero essere concessi da questo secondo Stato membro, debba essere considerato agire per conto dello Stato membro importatore quando versa o riscuote gli importi suddetti ».

7 Tale questione merita un'osservazione preliminare. La Corte suprema si è richiamata alla nozione di mandatario (« agent ») che è una nozione di diritto nazionale la cui interpretazione spetta, secondo la ripartizione di competenze effettuate dall'art. 177 nell'ambito del procedimento pregiudiziale, al giudice nazionale. Si desume cionondimeno chiaramente dall'ordinanza di rinvio che la questione mira ad accertare se le due somme siano dovute « per la stessa causa », dato che l'ente d'intervento nazionale agisce nella medesima qualità nei due casi. Per la Corte, si deve quindi risolvere questo problema che costituisce, in conformità all'opinione espressa dalla Corte suprema, una pura questione d'interpretazione del diritto comunitario.

8 L'attrice ha posto in rilievo davanti alla Corte che il Ministero dell'agricoltura irlandese, quando agisce come ente d'intervento per riscuotere o corrispondere un importo compensativo monetario all'esportazione in un altro Stato membro di prodotti agricoli irlandesi, agisce in proprio in quanto autorità nazionale all'uopo designata dalla normativa comunitaria. Secondo la giurisprudenza della Corte, in particolare secondo la sentenza 18 ottobre 1984 (*Eurico*, causa 109/83, Racc. 1984, pag. 3581), l'amministrazione nazionale godrebbe nell'adempimento dei compiti affidatile dalla norma comunitaria relativa all'organizzazione comune di mercati agricoli, di piena autonomia rispetto alle autorità comunitarie. Benché gli ICM riscossi debbano infine esser versati ad un fondo comunitario, il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (in prosieguo: « FEAOG »), gli enti d'intervento nazionali non potrebbero considerarsi agenti delle autorità comunitarie, che riscuotano o attribuiscano gli ICM per conto della Comunità.

9 Al contrario il Ministero quando versa all'attrice delle somme dovute per ICM all'importazione nel Regno Unito e in Italia agirebbe, a norma del succitato art. 2 bis, come semplice « agente pagatore » per conto dello Stato importatore o come un cassiere che trasmette le somme corrisposte dalle autorità di tale Stato. Per suffragare questa tesi, l'attrice si richiama alle sentenze 18 settembre 1980 (Pesch, causa 795/79, Racc. 1980, pag. 2705) e 1° ottobre 1981 (Anglo-Irish Meat, causa 196/80, Racc. 1951, pag. 2263), nelle quali la Corte ha deciso che lo Stato membro esportatore è vincolato, per la determinazione dell'importo compensativo monetario all'importazione in un altro Stato membro, alla classificazione doganale che, questo secondo Stato applica alla merce di cui trattasi. In particolare nella seconda di dette cause, la stessa Commissione avrebbe definito lo Stato membro esportatore come un « agente pagatore », vincolato dalla valutazione complessiva formulata dallo Stato membro importatore circa gli ICM dovuti all'importazione.

10 Sempre secondo l'attrice, ne consegue che il Ministero dell'agricoltura non ha agito nella stessa qualità nei due casi e che, pertanto, il diritto irlandese non consente l'eccezione di compensazione opposta dal Ministero alla domanda dell'attrice stessa.

11 Il Ministero dell'agricoltura irlandese deduce che, in pratica, la compensazione viene effettuata mediante un conto corrente tenuto dall'ente d'intervento per ciascun esportatore e che indica, in qualsiasi momento, la differenza tra gli ICM all'esportazione e quelli all'importazione. Sul piano giuridico, il Ministero pone in rilievo che gli Stati membri e gli enti che essi designano agiscono in modo completamente autonomo rispetto alle autorità comunitarie. Essi sarebbero tenuti ad applicare i regolamenti comunitari in nome proprio e sotto la loro completa ed esclusiva responsabilità e sarebbero responsabili in proposito nei confronti del FEAOG. Effettuando il pagamento in forza di un accordo anch'esso a norma del succitato art. 2 bis, l'ente d'intervento dello Stato membro esportatore sarebbe in primo luogo debitore nei confronti dell'esportatore e sarebbe poi direttamente responsabile nei confronti del FEAOG. Ne conseguerebbe che il Ministero ha agito nella stessa qualità nei due casi e, peraltro, che il diritto irlandese consente la compensazione.

12 Secondo il Ministero, il diritto alla compensazione si desume inoltre dalla sentenza 1° marzo 1983 (DEKA, causa 250/78, Racc. 1983, pag. 421), nella quale la Corte ha deciso che le istituzioni comunitarie hanno il diritto di compensare la somma, dovuta come risarcimento dei danni per l'illecita soppressione di restituzioni alla

produzione, e al credito relativo al rimborso di restituzioni all'esportazione ottenuto con la frode dall'impresa presso l'ente d'intervento competente, credito che era stato ceduto da tale ente alle istituzioni comunitarie.

13 Il governo del Regno Unito considera erroneo chiamare « mandato » il rapporto fra l'ente d'intervento dello Stato membro esportatore e quello dello Stato importatore. Questa nozione di diritto privato sarebbe infatti estranea ai rapporti amministrativi e le sue normali caratteristiche mancherebbero completamente in una situazione come quella in esame. Lo Stato membro importatore non avrebbe alcun controllo sul versamento degli ICM da parte dello Stato membro esportatore. L'ente d'intervento di questo secondo Stato pagherebbe gli importi per conto dello stesso il quale, da parte sua, non sarebbe affatto responsabile nei confronti dello Stato importatore, ma unicamente nei confronti del FEAOG. Le spese sostenute, sarebbero imputate ai conti annuali che lo Stato esportatore presenta alla Commissione per la liquidazione. La classificazione doganale da parte dello Stato membro importatore farebbe parte delle formalità doganali necessarie per l'attribuzione degli ICM all'importazione e non indicherebbe affatto l'esistenza di un rapporto di mandato.

14 Secondo il governo britannico, il sistema di pagamento da parte dello Stato membro esportatore, di cui al succitato art. 2 bis, costituisce un accorgimento puramente amministrativo che esisterebbe in forza del diritto comunitario, non già in forza dell'accordo fra i due Stati membri. L'obbligo per lo Stato membro esportatore di riconoscere gli ICM all'esportazione e di pagare gli ICM all'importazione nell'altro Stato membro sorgerebbe, in entrambi i casi, dal diritto comunitario e dovrebbe costituire oggetto di giustificazione davanti allo stesso fondo comunitario. Considerando le cose, l'ente d'intervento agirebbe nella stessa veste in entrambi i casi e sarebbe quindi consentita la compensazione, la quale sarebbe auspicabile per garantire la corretta amministrazione dalle risorse finanziarie della Comunità, come la Corte ha deciso nella sopramenzionata sentenza 1° marzo 1983.

15 La Commissione ammette che la sopramenzionata sentenza (DEKA), 18 settembre 1980 e 1° ottobre 1981 (Pesch e Anglo-Irish Meat) possono essere intese nel senso che, per l'applicazione dell'art. 2 bis del regolamento (CEE) n. 974/71, lo Stato membro esportatore agisce semplicemente per conto dello Stato membro importa-

tore, applicando la decisione addotta dalle autorità di questo e senza poterne prescindere. Cionondimeno, l'interpretazione secondo la quale lo Stato membro esportatore non agirebbe nella stessa veste nei due casi in esame, non sta in piedi. Nell'ambito della politica agricola, la politica della Comunità sarebbe messa in atto, in ciascuno Stato membro, da enti che agiscono per conto della Comunità. Quindi, pagando gli ICM all'importazione, l'ente dello Stato membro esportatore agirebbe non già per conto di un altro Stato membro, ma per conto della Comunità, proprio come farebbe pagando o riscuotendo gli ICM all'esportazione.

16 Al fine di risolvere il problema, è opportuno anzitutto ricordare che, per quanto riguarda gli scambi fra Stati membri, gli ICM hanno lo scopo di correggere gli effetti delle variazioni dei cambi instabili che, in un sistema d'organizzazione dei mercati dei prodotti agricoli basato su prezzi comuni, sono atte a provocare perturbazioni di detti scambi. Prescindendo dal se si tratti di ICM all'esportazione o all'importazione, degli ICM riscossi o versati, essi hanno quindi la stessa funzione regolatrice connessa alle organizzazioni comuni di mercato. In armonia con tale funzione degli ICM, l'art. 7, n. 2, del succitato regolamento (CEE) n. 974/71, emendato dal regolamento n. 2746/72 (GU L 291, pag. 148), dispone che, per quanto riguarda il loro funzionamento, gli ICM riscossi o versati negli scambi fra gli Stati membri vanno annoverati fra gli interventi destinati alla normalizzazione dei mercati agricoli.

17 Questa funzione regolatrice e questo modo di finanziamento non sono affatto inficiati dal disposto dell'art. 2 bis del regolamento, il quale contempla, a talune condizioni, il versamento degli ICM all'importazione da parte dello Stato membro esportatore, anziché dello Stato membro importatore. Ciò costituisce unicamente una semplificazione amministrativa che consente di riunire i debiti e i crediti d'intervento di un solo Stato membro e nella moneta di questo, e, per quanto riguarda il finanziamento, di procedere alla liquidazione dei conti fra lo Stato membro esportatore e le autorità comunitarie fra il complesso delle conseguenze finanziarie delle operazioni di esportazione e di importazione.

18 Per quanto riguarda il rapporto fra lo Stato membro esportatore e lo Stato membro importatore, è opportuno distinguere due fasi, l'una riguardante l'importazione in questo secondo Stato, l'altra riguardante il versamento degli ICM da parte dello Stato esportatore previo espletamento delle formalità di importazione.

19 A norma dell'art. 10, n. 2, del regolamento (CEE) della Commissione 29 maggio 1975, n. 1380/75, recante modalità di applicazione degli importi compensativi monetari (GU L 139, pag. 37), allora in vigore, gli importi compensativi da corrispondere all'importazione devono essere pagati, non appena espletate le formalità doganali di importazione, dalle autorità doganali dello Stato membro importatore. Ne consegue che il diritto dell'operatore economico al versamento degli ICM dipende dalle decisioni adottate da tale Stato nel corso di tale fase, come la Corte ha deciso nelle ricordate sentenze 18 settembre 1980 e 1° ottobre 1981 (Pesh e Anglo-Irish Meat).

20 Viceversa una volta espletate le formalità d'importazione, la compensazione degli ICM spetterebbe unicamente all'ente di intervento dello Stato membro esportatore nell'ambito del disposto dell'art. 2 bis del regolamento (CEE) n. 974/71. Le autorità dello Stato importatore non hanno in proposito alcun potere di decisione o di controllo, né alcuna responsabilità nei confronti della Comunità. Unicamente l'ente dello Stato membro esportatore diviene debitore degli ICM nei confronti dell'operatore economico. Tale ente paga gli importi dovuti per conto di detto Stato, il quale è il solo responsabile di questo pagamento nei confronti delle autorità comunitarie. Ne consegue che, in questa fase, la situazione dell'ente d'intervento dello Stato membro esportatore, quando paga all'operatore economico gli ICM all'importazione a norma dell'art. 2 bis del regolamento n. 974/71, non è affatto diversa dalla situazione in cui si trova quando riscuote gli ICM all'esportazione dallo stesso operatore.

21 La questione sollevata dalla Corte suprema d'Irlanda va quindi risolta dichiarando che l'art. 2 bis del regolamento del Consiglio n. 974/71, emendato dall'art. 2 del regolamento del Consiglio n. 1112/73, dev'essere interpretato nel senso che lo Stato membro esportatore che abbia concluso un accordo con lo Stato membro importatore per il pagamento di un importo compensativo monetario che dovrebbe essere concesso da questo secondo Stato, agisce, quando paga detto importo, nella stessa veste di quando riscuote l'importo compensativo monetario dovuto all'esportazione della merce dal proprio territorio.

Sulle spese

2 Le spese sostenute dal governo britannico 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 ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulla questione sottopostale dalla Corte suprema d'Irlanda, con ordinanza 21 febbraio 1984, dichiara:

L'art. 2 bis del regolamento (CEE) del Consiglio n. 974/71, emendato dall'art. 2 del regolamento del Consiglio n. 1112/73, dev'essere interpretato nel senso che lo Stato membro esportatore che abbia concluso un accordo con lo Stato membro importatore per il pagamento di un importo compensativo monetario che dovrebbe essere concesso da questo secondo Stato, agisce, quando paga detto importo, nella stessa veste di quando riscuote l'importo compensativo monetario dovuto all'esportazione della merce dal proprio territorio.

Mackenzie Stuart Everling Bahlmann

Bosco Koopmans Due Galmot

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 15 ottobre 1985.

Il cancelliere
P. Heim

Il presidente
A. J. Mackenzie Stuart