Corte un potere discrezionale per determinare in concreto, di volta in volta, quali effetti di un regolamento annullato debbano essere tenuti fermi. Spetta quindi alla Corte, qualora si valga della possibilità di limitare l'efficacia in passato di un accertamento d'invalidità nell'ambito dell'art. 177, di determinare se una deroga a tale limitazione dell'efficacia temporale della sentenza possa essere fatta a favore, vuoi dell'attore dinanzi al giudice nazionale, vuoi di qualsiasi altro operatore economico che abbia agito nello stesso modo prima dell'accertamento d'invalidità, ovvero, anche per gli operatori economici che abbiano preso tempestivamente iniziative intese a far salvi i loro diritti, la dichiarazione d'invalidità con effetto solo ex nunc costituisca un rimedio adeguato.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON del 14 novembre 1984 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Le questioni pregiudiziali che vi sono state sottoposte dal Tribunal d'instance di Parigi e che dovrete esaminare sono una nuova manifestazione dell'importanza e della risonanza delle vostre sentenze 15 ottobre 1980 [2] e più particolarmente della sentenza Roquette.

In quest'ultima causa eravate stati interpellati dal Tribunal d'instance di Lille il quale, con sentenza 29 giugno 1979, vi aveva sottoposto sette questioni pregiudiziali. Le sei prime sollevavano indirettamente il problema della validità del regolamento (CEE) della Commissione 24 marzo 1976 n. 652, « che modifica gli importi compensativi monetari in seguito all'andamento dei tassi di cambio del franco francese ».

Nella sentenza Roquette avevate dichiarato che:

« 1) Il regolamento ... n. 652 [è] invalido:

— nella parte in cui [fissava] gli importi compensativi da applicarsi all'amido di granoturco su una base diversa dal prezzo d'intervento per il granoturco diminuito della restituzione alla produzione dell'amido,

...

— ella parte in cui [fissava] gli importi compensativi da applicarsi all'insieme dei diversi prodotti derivati dalla trasformazione di una determinata quantità dello stesso prodotto base, quale il granoturco o il frumento, in un determinato processo produttivo, in un ammontare nettamente superiore all'importo compensativo stabilito per detta quantità determinata del prodotto base,

...

1 — Traduzione dal francese.

2 — Cause dette del granoturco: 4/79, Providence agricole de la Champagne (Racc. 1980, pag. 2823); 109/79, Maïseries de Beauce (Racc. 1980, pag. 2883); 145/79, Roquette Frères (Racc. 1980, pag. 2917), conclusioni del sig. Mayras, pag. 2855.

3) L'invalidità delle disposizioni regolamentari di cui sopra non [consentiva] di rimettere in discussione la riscossione o il pagamento degli importi compensativi monetari effettuati dalle autorità nazionali in base a dette disposizioni, per il periodo anteriore alla data della presente sentenza ».

Con quest'ultimo punto del dispositivo voi precisavate le conseguenze che, secondo voi, si dovevano dare alla dichiarazione d'invalidità, limitando con l'efficacia « ex nunc » la portata della vostra pronunzia.

Per motivare questa limitazione voi affermavate che:

« Mentre il trattato non stabilisce espressamente quali siano le conseguenze derivanti da una dichiarazione d'invalidità pronunziata nell'ambito di un procedimento pregiudiziale, gli artt. 174 e 176 contengono norme precise circa le conseguenze dell'annullamento di un regolamento nell'ambito di un ricorso diretto. L'art. 176 dispone che l'istituzione da cui emana l'atto annullato è tenuta a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia comporta. Nelle sentenze pronunziate il 19 ottobre 1977 nelle cause 117/76 e 16/77 (Ruckdeschel e Hansa-Lagerhaus Ströh, Racc. pag. 1753) e nelle cause 124/76 e 20/77 (Moulins et huileries de Pont-à-Mousson e Providence agricole de la Champagne, Racc. pag. 1795), la Corte ha già fatto riferimento a questa norma nell'ambito di un procedimento pregiudiziale. » (punto 51).

« Nel caso presente, l'applicazione analogica dell'art. 174, 2° comma, del trattato, a norma del quale la Corte può indicare quali effetti di un regolamento dichiarato nullo vanno considerati definitivi, è necessaria per gli stessi motivi di certezza del diritto che sono alla base di tale disposizione. Da una parte, l'invalidità di cui trattasi nel caso di specie potrebbe dar luogo al recupero di importi indebitamente versati da imprese interessate nei paesi a moneta deprezzata e da amministrazioni nazionali competenti nei paesi a moneta forte, il che, attesa la mancanza di uniformità fra le legislazioni nazionali in materia, potrebbe cagionare considerevoli disparità di trattamento e, quindi, provocare nuove distorsioni della concorrenza. D'altra parte, non si può procedere alla stima degli svantaggi economici derivanti dall'invalidità delle disposizioni regolamentari di cui trattasi senza effettuare valutazioni che, ai sensi del regolamento n. 974/71, solo la Commissione è tenuta a compiere, tenendo conto di altri elementi pertinenti, come, ad esempio, l'applicazione del tasso verde alla restituzione alla produzione. » (punto 52).

La vostra pronunzia ha dato luogo ad una controversia nella dottrina. In Francia essa è stata generalmente criticata. Quanto al giudice proponente, esso ha ritenuto di non essere vincolato dal punto 3 del dispositivo della sentenza. Traendo le conseguenze tanto dall'invalidità dichiarata dalla Corte, quanto dal proprio rifiuto di tener conto dell'efficacia « ex nunc » attribuita dalla Corte all'invalidità stessa, essa condannava lo Stato francese (amministrazione delle dogane) a rimborsare alla Roquette Frères gli importi compensativi monetari riscossi a norma delle disposizioni dichiarate invalide.

Questa sentenza in data 15 luglio 1981 veniva nel complesso confermata con sentenza 19 gennaio 1983 della Cour d'appel di Douai, contro la quale è attualmente pendente il ricorso in cassazione.

2. È questo il contesto in cui si colloca il rinvio pregiudiziale del Tribunal d'instance di Parigi il quale, dovendo pronunziarsi nella causa intentata dalla Société des produits de maïs contro l'amministrazione francese delle dogane, per ottenere il rimborso delle somme da questa riscosse per importi compensativi monetari a norma del regolamento n. 652/76, vi chiede di risolvere le seguenti questioni:

1) Se siano valide le disposizioni del regolamento della Commissione 24 marzo 1976, n. 652 che fissano gli importi compensativi monetari per l'esportazione delle rotture di granoturco (voce doganale 10.05, divenuta 23.02), di glutine (voce 23.03) e dei prodotti compresi nelle voci 11.08 A I; 17.02 B I a); 17.02 B I b); 17.02 B II a); 17.02 B II b); 17.02-23; 17.02-28.0; 17.02-28.1; 35.05 A; 29.04-77.001.

2) In caso negativo, entro quali limiti siano invalide.

3) Sempre in caso negativo, quali siano le conseguenze giuridiche di tale invalidità, nei confronti della domanda di rimborso totale o parziale degli importi compensativi monetari riscossi dalle autorità nazionali in forza del regolamento della Commissione sopramenzionato.

4) Nell'ipotesi in cui l'invalidità di un regolamento comunitario debitamente accertata escluda per il passato qualsiasi rimessa in discussione degli importi compensativi monetari riscossi in forza di detto regolamento, se ciò escluda — ed entro quali limiti — qualsiasi pagamento per gli importi compensativi monetari di cui trattasi.

Solo l'attrice nella causa principale e la Commissione hanno presentato osservazioni, tanto scritte quanto orali.

3. La Commissione ammette che i prodotti di cui trattasi sono tutti derivati dal granoturco. Salvo l'amido di granoturco, questi prodotti sono diversi da quelli su cui verteva la lite nella causa Roquette. Tuttavia, ad eccezione delle crusche di granoturco (sottovoce 23.02 A I), essa ammette che va dichiarata l'invalidità del regolamento n. 652/76 per quanto riguarda la fissazione degli importi compensativi da applicarsi a tutti gli altri prodotti. In seguito alla sentenza Roquette, nuovi importi compensativi sono stati del resto stabiliti con effetto dalla data della sentenza, per quanto riguarda sia l'amido di granoturco, sia questi altri prodotti, eccettuate le crusche.

4. La Société des produits de maïs deduce che gli importi di cui essa chiede il rimborso dinanzi al giudice nazionale sono stati riscossi prima del 15 ottobre 1980, data della sentenza Roquette. Essa ritiene quindi particolarmente importante che « lo spinoso problema dell'efficacia nel tempo delle sentenze pregiudiziali che dichiarano l'invalidità sia discusso » dinanzi a questa Corte. Essa auspica che modifichiate il vostro atteggiamento, giacché « l'art. 174, 2° comma, del trattato di Roma non si può applicare per analogia nell'ambito di un procedimento a norma dell'art. 177 dello stesso trattato ».

Contro questa applicazione per analogia la Société des produits de maïs deduce in sostanza due categorie di argomenti:

— l'eccezione di cui all'art. 174, 2° comma può essere applicata solo restrittivamente, il che ne esclude l'applicazione per analogia al rinvio pregiudiziale vertente sulla validità; una siffatta estensione non è giustificata dall'applicazione analogica dell'art. 176, 1° comma, il quale, lungi dal ridurre la portata dell'art. 177, si risolve al contrario nel rafforzamento dell'immediatezza del diritto

comunitario; infine, nemmeno la sentenza Defrenne II costituisce una giustificazione adeguata [3];

— la pronunzia della Corte nella causa Roquette fa poi sussistere un'illegittimità; essa è in contrasto coi principi della certezza giuridica e dell'immediatezza del diritto comunitario e si risolverebbe, se fosse generalizzata, a svuotare l'art. 177 del suo contenuto, rendendo irricevibile per mancanza d'interesse qualsiasi azione principale dello stesso tipo esperita dinanzi al giudice nazionale.

5. La Commissione dichiara che le questioni pregiudiziali sollevate dal Tribunal d'instance di Parigi « sono importanti in quanto fanno discutere dinanzi alla Corte l'applicazione per analogia dell'art. 174, 2° comma, ... questione che non è stata discussa in occasione della causa 145/79 in quanto era stata sollevata dalla Commissione solo all'udienza ».

Orbene, a suo parere questa estensione risponde alla duplice esigenza dell'uniforme applicazione del diritto comunitario e della certezza del diritto. È questo il motivo per cui le sentenze pregiudiziali della Corte hanno effetto « erga omnes », quanto meno vanno oltre il caso singolo. La Commissione cita naturalmente in proposito la sentenza International Chemical Corporation [4], ricordando inoltre che in questa pronunzia avevate indicato nuovamente che spettava all'istituzione comunitaria che aveva emesso l'atto dichiarato invalido l'adottare i provvedimenti necessari per porre rimedio all'accertata incompatibilità, facendo quindi, nel caso dei ricorsi pregiudiziali, un'applicazione per analogia dell'art. 176 del trattato, che normalmente si applica nel caso dei ricorsi d'annullamento o per carenza.

3 — Sentenza 43/75 dell'8 aprile 1976 (Racc. 1976, pag. 455).

4 — Sentenza 66/80 del 13 maggio 1981 (Racc. 1981, pag. 1191).

Secondo la Commissione, l'equiparazione fatta dalla vostra giurisprudenza delle sentenze d'annullamento e delle sentenze d'invalidità implica che le seconde abbiano effetto « ex tunc » ed ha come conseguenza che lo sconvolgimento, in seguito ad una sentenza d'invalidità, di rapporti giuridici preesistenti può essere identico a quello che deriva da una sentenza d'annullamento, in particolare tenuto conto delle rilevanti disparità che esistono in fatto di termini di prescrizione nei diritti dei vari Stati membri. Orbene, nella maggior parte degli ordinamenti giuridici esistono possibilità di limitare l'effetto retroattivo di un annullamento. Questa possibilità è stata sancita nel diritto comunitario dall'art. 174, 2° comma, del trattato, il quale consente alla Corte di far prevalere il principio della certezza del diritto sul principio di legalità. La Corte ha del resto applicato questa eccezione nella sopramenzionata sentenza Defrenne, limitando nel tempo l'efficacia diretta dell'art. 119 del trattato.

Infine, essa aggiunge,

« qualora delle considerazioni di certezza giuridica ... appaiano atte a giustificare in un caso determinato la limitazione dell'efficacia nel tempo di una dichiarazione d'invalidità, solo la Corte di giustiuzia, dopo aver valutato i vari interessi in gioco, può decidere, nella stessa sentenza che dichiara l'invalidità, di limitare gli effetti dell'invalidità stessa. In nessun caso, se non si vuol ledere la necessaria unità del diritto comunitario, il giudice nazionale può adottare una decisione del genere ».

La Commissione ritiene tuttavia che si dovrebbe attenuare quanto avete dichiarato nella sentenza 15 ottobre 1980 nel senso indicato dalla sentenza Defrenne: la sentenza

che dichiara l'invalidità, a causa dell'applicazione analogica dell'art. 174, 2° comma, produce effetti « ex nunc », salvo che nei confronti degli operatori che abbiano già impugnato il regolamento dichiarato invalido, per i quali continuerebbe ad avere effetto « ex tunc ». Questa « eccezione dell'eccezione » si spiegherebbe con la necessità di far salva l'effettiva tutela giurisdizionale dei singoli che abbiano tempestivamente adito le vie legali, dato che la Commissione è in grado di ricalcolare gli importi compensativi che avrebbero dovuto essere applicati.

Questa attenuazione, precisa tuttavia la Commissione, non dovrebbe cionondimeno aver luogo

« — qualora l'effetto " ex nunc " non abbia causato per gli interessati alcun onere effettivo;

— qualora la Corte accerti, come nelle sentenze del 15 ottobre 1980, che il rimborso degli importi indebitamente pagati " sarebbe atto a causare differenze di trattamento rilevanti e, quindi, nuove distorsioni della concorrenza " ... [mentre] la valutazione di un siffatto rischio [può] essere fatta in relazione, in particolare, alle conseguenze finanziarie del nuovo calcolo degli importi compensativi monetari effettuato dalla Commissione ».

6. Lo Stato francese, benché convenuto nella causa principale e pur avendo proposto, nella precedente causa principale che aveva dato luogo alla sentenza Roquette, ricorso in cassazione contro la sentenza 19 gennaio 1983 della Cour d'appel di Douai, non ha presentato osservazioni nel presente procedimento.

7. Nella presente causa, nessuno ha contestato i motivi di fatto che vi hanno indotto a limitare mediante l'effetto « ex nunc » le conseguenze della dichiarazione d'invalidità del regolamento.

Quello che la Société des produits de maïs vi chiede, quindi, è la *modifica* della vostra giurisprudenza, per motivi puramente giuridici.

Quello che la Commissione vi propone è la semplice *attenuazione* di detta giurisprudenza.

8. Due principi disciplinano l'efficacia nel tempo della pronunzia con cui la Corte accerta l'illegittimità di un atto comunitario: la Corte è competente in via esclusiva in proposito e, in secondo luogo, l'atto illegittimo si considera non sia mai esistito.

La competenza esclusiva della Corte trae origine dal sistema delle impugnazioni istituito dal trattato: dagli artt. 173-176 del trattato, circa il ricorso d'annullamento, e dall'art. 177 per il rinvio pregiudiziale vertente sulla validità si desume che la Corte è il solo giudice della legittimità di un atto derivato. Di conseguenza, avete affermato che un regolamento si deve presumere legittimo finché la sua invalidità non sia stata accertata dalla stessa Corte [5].

Nell'ambito del procedimento pregiudiziale spetta indubbiamente in primo luogo alle autorità nazionali il trarre le conseguenze, nell'ordinamento giuridico interno, delle dichiarazioni d'invalidità [6]; l'applicazione rigida della ripartizione funzionale di competenze che deriva dall'art. 177 del trattato non è tuttavia priva di inconvenienti. Infatti, sono le norme proprie di ciascun ordinamento giuridico quelle che reggeranno l'esercizio da parte dei singoli dei diritti che essi possono trarre direttamente dalle norme comunitarie e in particolare dai regolamenti i quali, secondo l'art. 189, sono direttamente efficaci: in mancanza di qualsiasi normativa comunitaria in proposito, avete infatti deciso che le norme nazionali di ca-

5 — 101/78, Granaria (Racc. 1979, pag. 623), punti 4 e 5.

6 — 23/75, Rey Soda (Racc. 1975, pag. 1279), punto 51.

rattere processuale si applicavano a determinate condizioni [7]. Più precisamente, il diritto al rimborso delle somme riscosse in eccesso dall'amministrazione nazionale per conto della Comunità, diritto basato sull'illegittimità di un regolamento accertata dalla Corte di giustizia, dovrà essere esercitato dinanzi ai giudici nazionali a norma delle disposizioni del diritto processuale interno [8], purché queste non siano discriminatorie [9]. Questo principio generale di ripartizione vale tanto nel caso in cui l'azione di ripetizione trae origine dalla trasgressione o dall'errata interpretazione del diritto comunitario da parte dell'amministrazione nazionale, quanto nel caso in cui questa si limita a dare esecuzione ad una norma comunitaria in seguito dichiarata illegittima [10]. Esso trae origine dalla persistenza di un vero « deficit » processuale della Comunità in un campo, (la riscossione delle risorse proprie) che rientra cionondimeno nella sua competenza e nel quale le autorità nazionali hanno solo una competenza residua di natura processuale [11].

Per quanto possa apparire insoddisfacente [12], questo vincolo processuale non può tuttavia menomare il principio della vostra competenza esclusiva a valutare la legittimità di un atto comunitario. In particolare, non si può desumerne che esso attribuisca ai giudici dei vari Stati membri il potere di pronunziarsi unilateralemente, in forza di norme interne che possono essere diverse, sull'effetto « rationae temporis » dell'illegittimità da voi dichiarata, senza scuotere per ciò stesso il fondamento della ripartizione *originaria* delle competenze e lo scopo cui risponde l'applicazione uniforme delle norme comunitarie [13].

Ma non è tutto. Come avete rilevato nella sentenza International Chemical Corporation, « alle esigenze relative all'applicazione uniforme del diritto comunitario si aggiungono esigenze particolarmente imperiose di certezza del diritto » nell'ambito del rinvio pregiudiziale vertente sulla validità; ne avete concluso che la vostra sentenza, « sebbene abbia come diretto destinatario solo il giudice che si è rivolto alla Corte, costituisce per qualsiasi altro giudice un motivo sufficiente per considerare tale atto non valido ai fini di una decisione che esso debba emettere », pur lasciandogli la possibilità di sottoporvi in via pregiudiziale nuove questioni [14].

Infine, si deve osservare che il semplice accertamento dell'invalidità di un atto comunitario non è sempre sufficiente per cancellare l'illegittimità della norma giuridica di cui trattasi: la complessità degli adattamenti che possono derivare dall'illegittimità che è stata posta in evidenza può rendere necessario l'intervento delle competenti istituzioni per trarne tutte le conseguenze, onde consentire alle autorità nazionali di dar loro applicazione [15]. In questo ravviso un'ulteriore con-

7 — 33/76, Rewe-Zentral (Racc. 1976, pag. 1989), punto 5.

8 — 26/74, Roquette (Racc. 1976, pag. 677), punti 9-11.

9 — 265/78, Ferwerda (Racc. 1980, pag. 617), punti 10 e 12, e 130/79, Express Dairy Foods (Racc. 1980, pag. 1887), punto 12.

10 — Vedi conclusioni dell'avvocato generale Capotorti per la causa Express Dairy Foods, sopramenzionata, pagg. 1908-1910, e la giurisprudenza ivi citata.

11 — 130/79, sopramenzionata, punti 10 e 11.

12 — 130/79, sopramenzionata, punto 12.

13 — 166/73, Rheinmühlen (Racc. 1974, pag. 33) punto 2.

14 — Sentenza 66/80 del 13 maggio 1981 (Racc. 1981, pag. 1191) punti 12-14.

15 — 117/76 e 16/77, Ruckdeschel (Racc. 1977, pag. 1753) punti 11-13.

ferma della competenza esclusiva della Corte e, più in generale, della Comunità in questo campo.

9. Solo il giudice della legittimità di un atto comunitario, la Corte, deve quindi essere del pari competente in via esclusiva, ogni volta che si deve decidere in questo campo, a determinare le conseguenze nei confronti dei terzi e nel tempo dell'invalidità che essa ha accertato: non si può « suddividere » l'esercizio di questa competenza esclusiva, affidando al giudice nazionale il potere di modulare le conseguenze per i terzi o nel tempo dell'illegittimità dichiarata dalla Corte, in relazione alle norme del proprio ordinamento giuridico interno. Date le particolarità di ciascun ordinamento giuridico, ciò implicherebbe un rischio innegabile di frazionamento nell'applicazione della norma comune, rischio generatore di distorsioni e quindi di discriminazioni, sul piano della Comunità. Il principio di legalità non può variare a seconda dell'assetto dato da ciascun ordinamento giuridico nazionale alle conseguenze « rationae personae » o « temporis » dell'illegittimità di una norma giuridica, se non si vuol porre a grave repentaglio la tutela uniforme dei diritti soggettivi dei cittadini della Comunità.

Mentre la coerenza del rinvio pregiudiziale e la coesione della norma comunitaria prescrivono che la Corte sia incaricata in via esclusiva di determinare l'efficacia nel tempo della pronunzia d'illegittimità di un regolamento, l'una e l'altra attribuiscono ai giudici nazionali una responsabilità comunitaria.

In questo senso, interpellandovi su questo problema, alla luce della soluzione che ne avevate dato nella sentenza Roquette, il Tribunal d'instance di Parigi ha agito come giudice comunitario « di diritto comune »: l'art. 177 del trattato, infatti mira anzitutto « ad evitare divergenze nell'interpretazione del diritto comunitario che i tribunali nazionali devono applicare, ma anche a garantire tale applicazione, offrendo al giudice nazionale il mezzo per sormontare le difficoltà che possono insorgere dall'imperativo di conferire al diritto comunitario piena efficacia nell'ambito degli ordinamenti giuridici degli Stati membri » [16].

Sottoponendovi una questione controversa tanto nella dottrina, quanto nell'ambito dei giudici nazionali, il Tribunal d'instance di Parigi pone in evidenza l'indispensabile e fruttuosa collaborazione che consente a detti giudici ed alla Corte di giustizia, grazie al rinvio pregiudiziale, di collaborare per l'osservanza della legalità comunitaria; esso dichiara quindi espressamente la competenza esclusiva della Corte di giustizia ad accertare l'illegittimità di una norma comunitaria e determinare, ove ciò sia possibile e necessario, le sue conseguenze tanto nei confronti dei terzi, quanto nel tempo.

10. Il secondo principio che regge la determinazione delle conseguenze di una pronunzia della Corte circa l'illegittimità di un atto comunitario è quello dell'effetto « ex tunc » dell'accertata illegittimità. Si tratta di un principio generale che vale tanto per la dichiarazione d'invalidità o l'annullamento di una norma comunitaria, quanto per la sua interpretazione.

Avete infatti affermato che l'interpretazione pregiudiziale di una norma di diritto comunitario

16 — 166/73, sopramenzionata, punto 2, 2° comma.

« chiarisce e precisa, qualora occorra, il significato e la portata di questa norma, quale deve o avrebbe dovuto essere compresa ed applicata sin dal momento della sua entrata in vigore ».

Di conseguenza,

« la norma così interpretata può e deve essere applicata dal giudice anche ai rapporti giuridici sorti e costituiti prima della sentenza che si pronunzia sulla domanda d'interpretazione ... » [17].

Quanto all'effetto « ex tunc » della sentenza d'annullamento, esso di desume senza ambiguità dall'art. 174, 1° comma, a norma del quale

« se il ricorso è fondato, la Corte di giustizia dichiara nullo e non avvenuto l'atto impugnato ».

Alla luce di queste considerazioni è logico che abbiate dato la preferenza ad un criterio identico per le conseguenze nel tempo della dichiarazione d'invalidità. Nelle conclusioni per le cause dette del « Quellmehl », l'avvocato generale Capotorti si era chiaramente pronunziato a favore di questo criterio, benché controverso nella dottrina, pur lasciando, nel caso concreto, alle istituzioni la cura di precisarne le conseguenze pratiche [18].

La dichiarazione d'invalidità del regolamento impugnato nelle cause del « Quellmehl » ad opera delle vostre sentenze 19 ottobre 1977 ha fornito la base per le azioni di danni esperite dai ricorrenti contro la Comunità [19]. L'avvocato generale Capotorti ha giustamente posto in rilievo l'importanza decisiva dell'effetto « ex tunc » dell'invalidità accertata il 19 ottobre 1977: il semplice effetto « ex nunc » avrebbe infatti avuto la conseguenza di privare i ricorrenti di qualsiasi appliglio per chiedere il risarcimento dei danni subiti prima che l'illegittimità fosse stata dai voi accertata [20].

Nelle sentenze pronunziate nelle cause di danni, avete condannato la Comunità a risarcire i ricorrenti per i danni subiti fra la data di entrata in vigore del regolamento e la data della sentenza con cui avete accertato l'invalidità [21]. Questo orientamento è stato da voi chiaramente confermato nella sentenza Express Dairy Foods: dinanzi alla High Court of Justice, Queen's Bench Division, la Express Dairy Foods si basava sulla vostra sentenza Milac del 3 maggio 1978 [22] con cui avevate accertato l'invalidità di una disposizione di un regolamento della Commissione, per chiedere il rimborso delle somme versate per importi compensativi monetari all'ente nazionale d'intervento. Interpellati dal giudice nazionale circa le conseguenze di questa dichiarazione d'invalidità per il periodo anteriore alla sentenza Milac, avete deciso che i regolamenti della Commissione adottati tra il 1° febbraio 1973 e l'11 agosto 1977 erano invalidi [23].

17 — 61/79, Denkavit (Racc. 1980, pag. 1205) punto 16; vedi anche 66, 127 e 128/79, Salumi (Racc. 1980, pag. 1237) punti 7-9, 811/79, Ariete (Racc. 1980, pag. 2545) punti 5 e 6, e 222/82, Apple and Pear, sentenza del 13 dicembre 1983, punto 38.

18 — Cause riunite dette del « Quellmehl« (117/76 e 16/77, 124/76 e 20/77, 64 e 113/76), conclusioni dell'avvocato generale Capotorti sotto le sentenze 117/76 e 16/77, Ruckdeschel (Racc. 1977, pag. 1753), pag. 1788, 1792 e 1793.

19 — Cause riunite 64 e 113/76, 167 e 239/78, 27, 28 e 45/79, 241, 242, 245-250/78 e 238/78, 261 e 262/78, sentenze del 4 ottobre 1979 (Racc. 1979, pag. 2955 e seguenti); si vedano del pari le conclusioni dell'avvocato generale Reischl sotto 66/80 sopramenzionata, pag. 1229.

20 — 238/78, Ireks-Arkady (Racc. 1979, pag. 2955), conclusioni dell'avvocato generale Capotorti, pag. 2991.

21 — Si vedano in particolare 238/78, sopramenzionata, punto 1 della parte in diritto, pag. 2975, e la sentenza Birra Wührer del 13 novembre 1984, pronunziata nelle cause riunite 256-257, 265, 267/80, 5 e 51/81 e 282/82, punto 5 della parte in diritto.

22 — Sentenza 131/77 (Racc. 1978, pag. 1041).

23 — 130/79, sopramenzionata, punto 8, e conclusioni, pag. 1905 e seguenti.

Quest'ultima pronunzia rende manifesto che l'effetto « ex tunc », unito all'effetto « ultra partes », che avete definito nella sentenza International Chemical Corporation [24], consente a coloro nei cui confronti sia stata applicata una norma comunitaria che avete dichiarato illegittima di valersi di questa dichiarazione d'invalidità per esperire un'azione di rimborso, qualora — non dimentichiamolo — le norme processuali di diritto nazionale ancora lo consentano.

I giudici nazionali possono quindi avere l'occasione, se del caso — per usare la formula con cui avete descritto l'effetto « ex tunc » dell'interpretazione del diritto comunitario — di applicare la vostra pronunzia a rapporti giuridici sorti e costituiti prima della sentenza che si è pronunziata sulla domanda di accertamento della validità.

Il complesso di queste considerazioni mi porta ad affermare che, essendo competente in via esclusiva ad accertare l'illegittimità di un atto comunitario sin dal giorno della sua entrata in vigore, la Corte deve necessariamente essere la sola che può limitarne eccezionalmente le conseguenze: a meno che non si voglia abbandonare il principio dell'effetto « ex tunc », questa possibilità deve rimanere strettamente circoscritta.

11. Prospettando questa eventualità ci si può esporre alla critica di dare la preferenza al principio della certezza del diritto rispetto a quello di legalità.

In proposito, è bene eliminare ogni equivoco in questa controversia già complessa: il principio di legalità *contribuisce* al principio della certezza del diritto. Quale certezza, infatti, supera quella derivante dalla rigida applicazione del diritto? Cionondimeno — taluno vi vedrà un'illustrazione dell'adagio « summum jus summa injuria »: può accadere che l'applicazione intera ed illimitata nel tempo di una norma perturbi in modo grave situazioni fino a quel momento considerate definitive. Il principio della certezza del diritto si trova in questo caso in contrasto col principio di legalità ed è quindi necessario risolvere il conflitto.

I vari ordinamenti nazionali contengono norme e prassi per dirimerlo. La prescrizione, tanto quella acquisitiva, quanto quella estintiva, ne costituisce un esempio. Un altro è dato dalle leggi di convalida. Questo « consolidamento » può derivare da una legge o da una pronunzia giudiziaria. Esso è espressamente contemplato nel diritto comunitario, nell'ambito del ricorso d'annullamento, dall'art. 174, 2° comma, a norma del quale,

« per quanto concerne i regolamenti, la Corte di giustizia, ove lo reputi necessario, precisa gli effetti del regolamento annullato che devono essere considerati come definitivi ».

L'eccezione così contemplata risponde ad una necessità: conciliare, come ho già detto, le esigenze della legalità comunitaria con quelle della certezza del diritto. La probabilità di un siffatto contrasto dipende in particolare dal tempo durante il quale l'atto comunitario è rimasto in vigore. Nell'ambito del ricorso d'annullamento, il termine di prescrizione è abbastanza breve per ridurre una siffatta eventualità, il che trova conferma nella vostra giurisprudenza. Il rischio è invece maggiore nell'ambito pregiudiziale, dato che l'interpretazione, come il sindacato di validità, può avvenire molti anni dopo l'entrata in vigore della norma.

24 — 66/80, sopramenzionata, in cui vi siete inoltre chiesti quali fossero le conseguenze di un regolamento dichiarato invalido « quale era applicato prima del momento in cui ne è stata constatata l'invalidità » (punto 22).

In questo secondo ambito, siete stati quindi indotti a precisare i presupposti dell'effetto « ex nunc » delle vostre pronunzie. Il punto di partenza della vostra giurisprudenza in proposito è costituito dalla sentenza Defrenne II, nella quale avete limitato nel tempo l'efficacia diretta degli artt. 119 del trattato, al periodo posteriore alla data della vostra sentenza, « eccezion fatta per i lavoratori che abbiano già promosso un'azione giudiziaria o proposto un reclamo equipollente » [25].

Pur osservando che

« non si può ... spingersi fino a distorcere l'obiettività del diritto od a comprometterne la futura applicazione, per tener conto delle ripercussioni che un provvedimento giurisdizionale può avere per il passato »,

avete voluto tener conto « in via eccezionale » del comportamento di taluni Stati membri e della Commissione che aveva potuto indurre in errore le parti interessate di guisa che

« considerazioni imprescindibili di certezza del diritto riguardanti il complesso degli interessi in gioco, tanto pubblici quanto privati, [ostavano] a che [venissero] rimesse in discussione le retribuzioni relative al passato » [26].

Come avete avuto occasione di precisare in pronunzie successive, si trattava, « in forza di un principio generale di certezza del diritto inerente all'ordinamento giuridico comunitario » di evitare « dei gravi sconvolgimenti » che la sentenza poteva provocare per il passato « nei rapporti giuridici stabiliti in buona fede », limitando « la possibilità degli interessati di far valere la disposizione così interpretata per rimettere in questione tali rapporti giuridici » [27].

Voi avete poi precisato che « l'esigenza fondamentale dell'applicazione uniforme e generale del diritto comunitario implica la competenza esclusiva della Corte di giustizia a decidere sulla delimitazione temporale degli effetti dell'interpretazione da essa data » e, tenuto conto della natura eccezionale di siffatta decisione, avete rilevato che « una limitazione del genere può tuttavia essere ammessa soltanto nella sentenza stessa relativa all'interpretazione richiesta » [28].

12. Questa giurisprudenza, unitamente al complesso delle pronunzie in cui avete gradualmente equiparato le sentenze vertenti sulla validità a quelle d'annullamento [29], non poteva portare, per risolvere lo stesso conflitto, che all'applicazione di questa eccezione nell'ambito del rinvio pregiudiziale vertente sulla validità, secondo i presupposti stabiliti in particolare nella sentenza Denkavit: rischio, in mancanza di una limitazione delle conseguenze nel tempo, di gravi perturbazioni per i rapporti giuridici stabiliti in buona fede, posteriori all'applicazione retroattiva della sentenza.

È fuori dubbio che questi presupposti vanno interpretati in modo tanto più restrittivo in quanto si tratta di un'eccezione. Di conseguenza, l'effetto « ex nunc » si può avere solo « quando non appare possibile alcun'altra soluzione », mentre l'eccezione deve necessariamente risultare dalla pronunzia re-

25 — 43/75, sopramenzionata, punto 75.

26 — 43/75, sopramenzionata, punti 71-74.

27 — 61/79, sopramenzionata, punto 17.

28 — 811/79, sopramenzionata, punti 7 e 8, e del pari 128/79, sopramenzionata, punti 10-12, 61/79, sopramenzionata, punto 18.

29 — Vedi in particolare le conclusioni dell'avvocato generale Reischl, sotto 66/80, sopramenzionata, pag. 1227-1230.

lativa alla domanda d'interpretazione o di sindacato di validità [30].

Nelle cause del granoturco, decise con tre sentenze in data 15 ottobre 1980, avete affermato che i rapporti stabiliti in buona fede fra gli operatori economici interessati e le rispettive amministrazioni nazionali, o più precisamente fra questi operatori e la Comunità, attraverso dette amministrazioni, non potevano, senza rischio di gravi perturbazioni, essere rimessi in discussione dall'applicazione retroattiva della vostra dichiarazione d'invalidità. La certezza giuridica, « principio generale ... inerente all'ordinamento giuridico comunitario » [31] prescriveva, in mancanza di altre soluzioni, un'eccezione alle conseguenze ordinarie della dichiarazione d'invalidità.

13. Detta eccezione, tuttavia, deve assolutamente essere limitata a quanto serve ad evitare tali perturbazioni. Questo è del resto il senso della vostra pronunzia Defrenne II, che la Commissione vi suggerisce di trasporre nel presente caso.

Cionondimeno, benché abbiano talune analogie, le situazioni non sono, in verità, del tutto analoghe. Nella causa Defrenne, tutti i datori di lavoro minacciati dall'applicazione retroattiva dell'efficacia diretta dell'art. 119 del trattato si trovavano in un certo senso nella stessa situazione. Si comprende quindi che l'effetto « ex nunc » della vostra pronunzia abbia protetto « il complesso degli interessi in gioco, tanto pubblici quanto privati », evitando le ripercussioni socio-economiche che la sua applicazione per il passato avrebbe potuto provocare [32].

Nelle cause del granoturco invece, gli operatori economici dei « paesi con moneta forte » e quelli dei « paesi con moneta deprezzata », per effetto degli importi compensativi monetari si trovano in situazioni diverse. Solo i primi hanno ottenuto dalla Comunità dei pagamenti per importi compensativi monetari. Anche se ciò era avvenuto in forza di un regolamento in seguito dichiarato invalido, era opportuno che i rapporti giuridici sorti in buona fede fossero tutelati. Date le circostanze, per soddisfare questa esigenza di certezza giuridica non vi era altra soluzione all'infuori di quella che avete adottato nei loro confronti.

Tuttavia, il tener fermi — in via eccezionale, non dimentichiamolo — rapporti giuridici preesistenti a favore di operatori avvantaggiati da una norma illegittima è forse subordinato alla conservazione delle conseguenze di questa illegittimità per altri operatori i quali, al contrario dei loro omologhi, hanno pagato gli stessi importi?

Non lo credo, giacché l'eccezione dev'essere limitata a quanto è strettamente necessario per evitare gravi perturbazioni. L'invalidità deve produrre, nei confronti degli operatori che hanno pagato degli importi compensativi, i suoi normali effetti, cioè « ex tunc », naturalmente senza che essi possano fruire di un arricchimento senza causa qualora si siano rivalsi delle somme pagate sul prezzo di vendita delle merci [33].

14. Ritengo quindi che, se non volete modificare la giurisprudenza nel senso richiesto dalla Société des produits de maïs, l'attenuazione proposta dalla Commissione sia insoddisfacente. La modifica che vi suggerisco mi

30 — Si vedano in questo senso le conclusioni dell'avvocato generale Reischl sotto 66/80, sopramenzionata, pag. 1236.

31 — 61/79, sopramenzionata, punto 17.

32 — 43/75, sopramenzionata, punto 14.

33 — 130/79, sopramenzionata, punti 13 e 14.

sembra atta a preservare la massima della sentenza Roquette, pur attestando solennemente la natura eccezionale e restrittiva di qualsiasi deroga all'effetto « ex tunc ».

15. Se la faceste vostra, la soluzione che vi propongo risolverebbe le questioni 2 e 3 sollevate dal giudice proponente e renderebbe nel contempo priva di oggetto la questione 4.

Per quanto riguarda infine l'accertare, come chiede questo giudice, se il regolamento n. 652/76 sia invalido per i prodotti enumerati nella prima questione, si deve ricordare che solo gli importi compensativi per le crusche — o rotture — di granoturco (sottovoce 23.02 A I) sono ancora in discussione. Per essere più precisi, si tratta di stabilire se questo prodotto abbia dovuto subire un onere ulteriore a causa del sistema di calcolo dichiarato invalido da questa Corte.

A questo proposito, spettava alla ricorrente fornire la prova che la merce faceva parte di una determinata trafila produttiva e, in caso affermativo, dimostrare che aveva subito un onere ulteriore a causa di questo sistema di calcolo. Questa prova non è stata fornita.

16. Tenuto conto delle osservazioni che precedono, vi propongo quindi di dichiarare che:

1) Per quanto riguarda la fissazione degli importi compensativi monetari per le merci comprese nella sottovoce 23.02 A I, allo stato degli atti non è stato accertato alcun elemento atto ad inficiare la validità del regolamento n. 652/76.

2) Per quanto riguarda la fissazione degli importi compensativi monetari per le merci comprese nelle sottovoce 11.08 A I, 17.02 B I, 17.02 B II, 23.03 A I, 29.04 C III b) 1 e 35.05 A, il regolamento della Commissione 24 marzo 1976, n. 652, è invalido per i motivi già indicati nella sentenza pronunziata il 15 ottobre 1980 nella causa 145/79 (dispositivo, punto 1, primo trattino).

3) L'invalidità delle disposizioni del regolamento di cui sopra non consente di rimettere in discussione i pagamenti degli importi compensativi monetari effettuati dalle autorità nazionali in forza di dette disposizioni nel periodo anteriore al 15 ottobre 1980.