SENTENZA DELLA CORTE
27 febbraio 1985 [1]

Nel procedimento 112/83,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal Tribunal d'instance de Paris 1er, nella causa dinanzi ad esso pendente fra

Société des produits de maïs SA

e

Administration des douanes et droits indirects,

domanda vertente sulla validità del regolamento della Commissione 24 marzo 1976, n. 652, che modifica gli importi compensativi monetari in seguito all'andamento dei tassi di cambio del franco francese,

LA CORTE

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

avvocato generale: M. Darmon
cancelliere: D. Louterman, amministratore

ha pronunciato la seguente

1 — Lingua processuale: il francese.

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento e le osservazioni presentate dalle parti a norma dell'art. 20 dello statuto della Corte di giustizia della CEE si possono così riassumere:

1. Gli antefatti ed il procedimento

La Société des produits de maïs, attrice nella causa principale, importa, esporta, acquista, lavora e vende granoturco, nonché i vari prodotti che ne derivano.

Essa esportava dalla Francia in altri Stati membri della Comunità economica europea vari prodotti ottenuti dalla lavorazione del granoturco, cioè:

— rotture di granoturco (voce: 10.05, divenuta 23.02);

— glutine (voce: 23.03);

— vari altri prodotti, quali l'amido, il glucosio, il destrosio, dei prodotti detti « modificati » (come l'amido mescolato a prodotti chimici) (fra le altre, 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).

A norma del regolamento della Commissione 24 marzo 1976, n. 652 (GU L 79, pag. 4), e dei regolamenti che l'hanno emendato, venivano riscossi per queste esportazioni degli importi compensativi monetari.

Dopo che il regolamento n. 652/76 ed i regolamenti che l'avevano emendato erano stati dichiarati invalidi dalla Corte di giustizia con sentenza 15 ottobre 1980 (145/79, Roquette, Racc. pag. 2917), la Société des produits du maïs esperiva dinanzi al Tribunal d'instance du premier arrondissement de Paris, con atto 30 dicembre 1980, un'azione contro l'Administration des douanes et droits indirects, per la ripetizione degli importi compensativi monetari indebitamente riscossi, pari a:

— FF 598 212,48 per quanto riguarda le rotture di granoturco (voce 10.05, divenuta 23.02);

— FF 1 008 731,36 per quanto riguarda il glutine (voce 23.03);

— FF 3 443 653,01 per quanto riguarda diversi altri prodotti ottenuti dalla lavorazione del granoturco (amido, glucosio, destrosio, prodotti « modificati », fra le altre, 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),

nonché per il pagamento degli interessi legali su tali somme.

L'Administration des douanes ribatteva in primo luogo che l'attrice non aveva provato che gli importi compensativi stabiliti dal regolamento per i prodotti derivati fossero « nettamente superiori » a quelli fissati per la quantità di granoturco usata per la produzione di tali prodotti derivati e, in secondo luogo, che nella sopramenzionata sentenza 15 ottobre 1980 la Corte aveva deciso che « l'invalidità del regolamento n. 652/76 e dei successivi regolamenti non consente 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 sentenza.

Il Tribunal d'instance, ritenendo che la sentenza della Corte, decidendo che non si poteva procedere alla ripetizione delle somme riscosse anteriormente alla data della sua pronunzia, svuotasse in gran parte la dichiarazione d'invalidità da essa emessa, che la sentenza fosse in pieno contrasto con l'anteriore giurisprudenza della Corte e, infine, essa sollevasse importanti questioni relative all'applicazione degli artt. 177 e 174, 2° comma, del trattato CEE, con sentenza 7 giugno 1983, nell'interesse della buona amministrazione della giustizia e della chiarezza delle norme, decideva di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

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 10.5, 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.

L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 16 giugno 1983.

A norma dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte CEE, hanno depositato osservazioni scritte la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal proprio consigliere giuridico, sig. F. Lamoureux, e la Société des produits de maïs, con l'avv. A. Desmazières de Séchelles del foro di Parigi.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Essa ha tuttavia invitato la Commissione nonché la convenuta nella causa principale a rispondere per iscritto ad un certo numero di quesiti.

2. Riassunto delle osservazioni depositate dinanzi alla Corte

La *Commissione*, pur rilevando che dal fascicolo trasmesso alla Corte non risultava in quale data fossero state effettuate le esportazioni di cui è causa, ritiene necessario precisare che, ad eccezione dell'amido di granoturco (sottovoce 11.08 A I), le merci di cui trattasi nella causa principale sono diverse da quelle della causa 145/79 sopramenzionata e che, nella sentenza di rinvio, il tribunale si era richiamato, per determinati prodotti, a voci intere della tariffa doganale comune, non già a precise sottovoci, mentre la normativa criticata stabiliva importi compensativi monetari per merci comprese in determinate sottovoci, non già per voci intere. A parte ciò, nella sentenza di rinvio sono contenuti errori e travisamenti: la sottovoce 17.02-23 non corrisponde ad alcuna merce della TDC né della Nimexe; le sotto-

voci 17.02-28.0 e 17.02-28.1 sono voci Nimexe che corrispondono alla sottovoce della TDC 17.02. B II b); infine, la voce 29.04-77.001 è una voce Nimexe che corrisponde alla sottovoce della TDC 29.04 C III b) 1.

Passando in rassegna i prodotti, essa indica che le « rotture di granoturco » come pure il « glutine » rientrano nella sottovoce 23.02 A I (crusca di granoturco o di riso). Per quanto riguarda gli « altri prodotti derivati dal granoturco », la sottovoce 11.08 A I comprende l'amido di granoturco, le sottovoci 17.02 B I a), 17.02 B I b), 17.02 B II a) e 17.02 B II b) il glucosio e lo sciroppo di glucosio, la sottovoce 35.05 A la destrina e la sottovoce 29.04 C III b) 1 (corrispondente alla voce Nimexe 29.04-77.001) il glucitolo (sorbitolo).

Quanto alla *prima questione*, nella sopramenzionata causa 145/79, la Corte di giustizia aveva dichiarato invalido il regolamento n. 652/76 in particolare per il motivo che la Commissione era andata oltre i limiti impostile dal regolamento n. 974/71 nel fissare gli importi compensativi per l'amido di granoturco in base al prezzo d'intervento del granoturco, senza detrarne la restituzione alla produzione, mentre gli importi compensativi per altri prodotti derivati dal granoturco, per i quali non era contemplata alcuna restituzione alla produzione, erano stati del pari calcolati con riferimento al prezzo d'intervento per il granoturco; in ossequio alla sentenza, la Commissione aveva modificato con effetto dalla data della pronunzia gli importi compensativi riguardanti i prodotti per i quali non si era tenuto conto dell'incidenza della restituzione alla produzione, mediante il regolamento 21 novembre 1980, n. 3013 (GU L 312, pag. 12), per quanto riguarda i prodotti soggetti all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, e il regolamento 11 dicembre 1980, n. 3224 (GU L 340, pag. 1), per quanto riguarda i prodotti agricoli lavorati non compresi nell'allegato II del trattato. Per tutti i prodotti di cui trattasi, eccettuati quelli compresi nella sottovoce 23.02 A I, erano stati fissati dei nuovi importi compensativi, dato che la Commissione aveva ritenuto che l'invalidità affermata dalla Corte per la determinazione degli importi compensativi relativi all'amido di granoturco riguardasse numerosi prodotti per i quali il calcolo degli importi non era stato effettuato partendo dal prezzo d'intervento per il granoturco meno la restituzione alla produzione. Per risolvere la prima questione si deve quindi dire che, per quanto riguarda la determinazione degli importi compensativi monetari relativi alle merci comprese nelle sottovoci 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, per i motivi indicati nella sentenza 15 ottobre 1980, il regolamento n. 652/76 è invalido.

Per quanto riguarda le merci comprese nella sottovoce 23.02 A I (rotture di granoturco e glutine), benchè nella sentenza 145/79 la Corte avesse deciso che il regolamento n. 652/76 può del pari essere invalido qualora la somma degli importi compensativi monetari per i prodotti derivati da una determinata quantità del prodotto base nello stesso processo di produzione sia « nettamente superiore » all'importo compensativo monetario relativo alla quantità di prodotto base da cui derivano, va rilevato che l'attrice non precisa il tipo di procedimento produttivo nel corso del quale sono state ottenute le partite di crusca di cui trattasi, in relazione al tipo ed alla qualità dei prodotti principali voluti, né dimostra che la somma degli importi compensativi monetari relativi ai prodotti derivati — ivi compresa la crusca — fosse nettamente superiore all'importo compensativo relativo alla quantità di granoturco da cui derivano.

Ne consegue che la Corte dovrebbe del pari dichiarare, a proposito della prima questione, che l'esame delle questioni sollevate non ha rilevato alcunché atto ad inficiare la validità del regolamento n. 652/76 per quanto riguarda la determinazione degli importi compensativi monetari relativi ai prodotti compresi nella sottovoce 23.02 A I.

Per quanto riguarda la *seconda*, la *terza* e la *quarta questione*, dato che, nella sentenza 15 ottobre 1980, la Corte aveva già dichiarato che l'invalidità delle disposizioni non permette di rimettere in discussione la riscossione o il pagamento degli importi compensativi monetari effettuati dalle autorità nazionali in forza di dette disposizioni nel periodo anteriore alla sentenza, alla luce della motivazione della sentenza di rinvio si deve ritenere che non si tratta tanto della possibilità di applicare la pronunzia della Corte a tutte le situazioni della stessa natura, quanto della possibilità di applicare per analogia l'art. 174, 2° comma nell'ambito di una sentenza pregiudiziale d'invalidità.

In proposito va ricordato che il Tribunal d'instance di Lilla, giudice proponente nella causa 145/79, si era opposto ai limiti stabiliti dalla Corte all'invalidità del regolamento n. 652/76, affermando, nella sentenza 15 luglio 1981, a proposito dell'applicazione analogica dell'art. 174, 2° comma che « senza fondamento giuridico, dopo avere interpretato il diritto comunitario onde risolvere la questione pregiudiziale, la Corte, che aveva esaurito la propria competenza, ha preso l'iniziativa di aggiungere al parere così espresso un'osservazione fondata su una disposizione che esulava dalla situazione in esame. Ben lungi dall'apparire una precisazione ulteriore utile al suo compito interpretativo, l'iniziativa della Corte costituisce la manifestazione deliberata di una scelta che fa prevalere il principio della certezza del diritto su quello della legalità e l'autorità dell'ordinamento comunitario sull'ordinamento giuridico nazionale ». Le questioni sollevate con l'ordinanza di rinvio hanno il merito di consentire di discutere dinanzi alla Corte la questione dell'applicazione analogica dell'art. 174, 2° comma, cosa che non era avvenuta nell'ambito della causa 145/79 giacché la questione era stata sollevata dalla Commissione solo all'udienza.

Più volte la Commissione aveva chiesto alla Corte di applicare l'art. 174, 2° comma: basta ricordare i motivi generali per i quali appare giustificato l'orientamento seguito dalla Corte nell'ambito di una sentenza che dichiara l'invalidità e rilevare che la limitazione degli effetti della dichiarazione d'invalidità deve, in linea di principio, far salvi i reclami proposti alle autorità nazionali prima della pronunzia della Corte.

L'applicazione analogica dell'art. 174, 2° comma, nelle sentenze che dichiarano l'invalidità risponde ad una duplice esigenza: garantire l'applicazione uniforme del diritto comunitario e tutelare la certezza del diritto. In proposito l'ammettere l'efficacia generale — o comunque al di là del caso singolo — delle sentenze pregiudiziali d'interpretazione o di controllo di validità è conforme agli scopi dell'art. 177 il quale mira a garantire l'applicazione uniforme del diritto comunitario da parte del giudice nazionale. Quanto alle sentenze che dichiarano l'invalidità, come la Corte ha affermato nella sen-

tenza 13 aprile 1981 (66/80, International Chemical Corporation, Racc. pag 1191), « esigenze particolarmente imperiose di certezza del diritto si aggiungono a quelle relative all'applicazione uniforme del diritto comunitario ».

L'orientamento secondo cui le pronunce pregiudiziali vanno oltre la lite nella causa principale implica l'ammissione dell'effetto « ex tunc ». Questa massima elaborata a proposito dell'efficacia delle sentenze d'interpretazione è stata estesa alle sentenze d'invalidità. L'ammettere che le dichiarazioni d'invalidità producano effetto « ex tunc », mentre rende ancora più simili fra loro le sentenze di annullamento e quelle d'invalidità, può causare gravi e talvolta imprevedibili conseguenze per il passato, rimettendo in discussione rapporti giuridici già in atto, in particolare negli Stati membri in cui il termine di prescrizione è molto lungo.

Lo sconvolgimento dei rapporti giuridici in atto in seguito ad una sentenza d'invalidità può essere identico a quello derivante da una sentenza d'annullamento e non v'è quindi alcun motivo perché il giudice, alla stessa stregua di ciò che può fare in caso d'annullamento, non limiti, se ciò è necessario, gli effetti retroattivi della propria pronunzia.

Con l'art. 174, 2° comma, gli autori del trattato, in conformità a quanto esiste nella maggior parte degli ordinamenti giuridici, hanno ammesso che in via eccezionale il conflitto, possibile in qualsiasi ordinamento giuridico, fra la certezza del diritto e l'equità possa essere composto facendo salvi i rapporti costituitisi mentre vigevano le vecchie norme, anche illegittime. L'art. 174 ha quindi un compito di « valvola di sicurezza ». Questa soluzione esorbita in realtà dall'ambito delle cause d'annullamento e deve guidare la Corte nei casi in cui essa si trova di fronte a rischi di complicazioni talvolta inestricabili derivanti dalla rimessa in discussione per il passato di una situazione giuridica.

I motivi generali di certezza del diritto che costituiscono il fondamento dell'art. 174, 2° comma, hanno già indotto la Corte, nella sentenza 43/75 (8 aprile 1976, Defrenne II, Racc. pag. 455), a decidere che l'efficacia diretta dell'art. 119 non poteva esser fatta valere a sostegno di pretese anteriori alla data della sentenza. È la stessa tecnica che la Corte ha usato nella causa Roquette. Nella sentenza Defrenne II, la Corte aveva rilevato che « benché le conseguenze pratiche di ogni pronunzia giurisdizionale vadano accuratamente soppesate, non si può tuttavia 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 ».

Il fatto che il trattato non abbia espressamente contemplato la possibilità di limitare nel tempo gli effetti delle dichiarazioni di invalidità non può essere invocato per giungere alla conclusione che, nella sentenza Roquette, la Corte sarebbe andata oltre alla propria competenza giurisdizionale, sostituendosi al legislatore. Una tesi del genere, a parte il fatto ch'essa esclude la possibilità che la Corte colmi una lacuna del trattato in modo conforme allo spirito del diritto comunitario, si risolve in realtà nel rimettere in discussione l'intero sistema di tutela giurisdizionale contro l'illegittimità del potere normativo al quale è preordinato il congegno di collaborazione, istituito dall'art. 177, fra la Corte di giustizia ed i giudici nazionali.

Infine, le critiche formulate dalla dottrina francese a proposito dell'applicazione analogica dell'art. 174, 2° comma, è dovuta in realtà alla mancata distinzione fra gli scopi dell'eccezione d'illegittimità, contemplata dal diritto francese ed intesa a garantire la rigorosa separazione di competenze fra le varie giurisdizioni, e gli scopi dell'art. 177 il quale tende, non già alla separazione delle competenze, bensì alla collaborazione diretta a garantire l'applicazione uniforme del diritto comunitario.

L'orientamento seguito dalla Corte nella sentenza Defrenne II e accolto nel diritto tedesco nell'art. 79, n. 2, ultimo inciso, BVGG e nell'art. 183 del codice di procedura amministrativa, secondo il quale l'applicazione analogica dell'art. 174, 2° comma, deve far salva la situazione particolare di coloro i quali, anteriormente alla sentenza di invalidità, abbiano contestato la legittimità del regolamento dichiarato invalido, è giustificato dall'esigenza di garantire una tutela giurisdizionale effettiva ai singoli che abbiano tempestivamente adito le vie legali.

Tuttavia possono esservi dei limiti per quest'eccezione all'applicazione analogica dell'art. 174, 2° comma, eccezione costituita dalle azioni promosse prima della sentenza che dichiara l'invalidità. Ciò vale per il caso in cui la limitazione degli effetti nel tempo non implica alcun onere reale per gli interessati o in cui la Corte, come nelle sentenze 15 ottobre 1980, accerta che il rimborso delle somme indebitamente versate « potrebbe causare rilevanti differenze di trattamento e, quindi, nuove distorsioni della concorrenza ».

Ciò premesso, la Commissione propone alla Corte di risolvere la seconda, la terza e la quarta questione nel modo seguente:

« Ad eccezione dei casi in cui le disposizioni dichiarate invalide del regolamento n. 652/76 sono state impugnate entro il termine prescritto dinanzi alle autorità o ai giudici nazionali e prima della pronunzia della sentenza 145/79, l'invalidità delle disposizioni regolamentari accertata in detta sentenza e nella presente sentenza non consente di rimettere in discussione la riscossione o il pagamento degli importi compensativi monetari effettuati dalle autorità nazionali in forza di dette disposizioni, per il periodo anteriore alla pronunzia della sentenza 145/79 ».

La *Société des produits de maïs,* attrice nella causa principale, sostiene che le *due prime questioni* sottoposte alla Corte non hanno bisogno di una diffusa trattazione, giacché la Corte di giustizia, nella sentenza 15 ottobre 1980, ha accertato l'invalidità del regolamento n. 652/76, nonché dei regolamenti successivi:

— nella parte in cui determinano gli importi compensativi da applicarsi all'amido di granoturco basandosi su un valore diverso da quello del prezzo d'intervento per il granoturco meno la restituzione alla produzione per l'amido,

— nella parte in cui determinano gli importi compensativi da applicare al complesso dei vari prodotti ottenuti dalla lavorazione di una determinata quantità dello stesso prodotto di base, quale il granoturco, in un determinato processo produttivo, in una somma nettamente superiore all'importo compensativo stabilito per detta quantità determinata di prodotto base.

Quanto deciso in detta sentenza vale del pari per i prodotti indicati dall'attrice nell'azione per la ripetizione dell'indebito.

In proposito, anzitutto va rilevato che i prodotti ottenuti dalla lavorazione del granoturco sono praticamente sempre gli stessi; la loro fabbricazione richiede una quantità di granoturco che praticamente non varia da un produttore all'altro, il che spiega il perché la Commissione determini, rifacendosi ai prezzi ed agli importi compensativi riguardanti i prodotti base, i prezzi e gli importi compensativi riguardanti i prodotti derivati. In secondo luogo, come qualsiasi altro esportatore di prodotti derivanti dal granoturco, l'attrice può dimostrare che gli importi compensativi riscossi sulle sue esportazioni di amido di granoturco e di glucosio di granoturco non sono stati determinati con riferimento al prezzo d'intervento per il granoturco meno la restituzione alla produzione per l'amido e, inoltre, che gli importi compensativi riscossi sulle sue esportazioni di destrosio e di prodotti modificati sono stati determinati in una somma nettamente superiore all'importo compensativo stabilito per la quantità di granoturco dalla quale essi sono stati tratti. Infine, benché ciò non sia espressamente detto nella sentenza Roquette, il principio secondo cui gli importi compensativi relativi ai prodotti tratti dalla lavorazione di una determinata quantità di granoturco non possono essere superiori a quello fissato per detta quantità determinata, si applica del pari alle esportazioni di glutine (voce 23.03) e di rotture (voce 10.05, divenuta 23.02).

In proposito va rilevato che il glutine e le rotture sono prodotti ottenuti dalla lavorazione del granoturco, cioè dei sottoprodotti dell'amido, del glucosio, del destrosio o dei prodotti modificati e che, dato che il prodotto principale è colpito da un importo compensativo, se si colpisce pure il sottoprodotto si ottiene un importo compensativo complessivo il quale, per definizione, è nettamente superiore all'importo compensativo che colpisce il prodotto base.

Di conseguenza, in risposta al giudice nazionale si deve confermare l'invalidità del regolamento n. 652/76 accertata dalla sentenza 15 ottobre 1980, precisando che il regolamento ed i regolamenti che l'hanno emendato sono del pari invalidi:

— nella parte in cui stabiliscono gli importi compensativi per quanto riguarda i sottoprodotti, mentre la quantità corrispondente di prodotto base lavorata è già colpita dagli importi compensativi per il prodotto principale.

Per quanto riguarda le *due ultime questioni*, l'attrice nella causa principale, al pari della Commissione, ritiene utile, nonostante il punto 3 del dispositivo della sentenza Roquette, che il problema spinoso dell'efficacia nel tempo delle sentenze pregiudiziali d'invalidità venga discusso dinanzi alla Corte.

In proposito va rilevato che l'orientamento seguito dalla Corte in detta sentenza è stato molto criticato dalla dottrina (Dalloz 1981, giurisprudenza pag. 168, nota Y.L.; Dalloz 1982, giurisprudenza pag. 10, nota Boulouis; Joliet, « Le droit institutionnel des Communautés européennes: le contentieux », pag. 233; Labayle, RTDE 1982, pag. 484; Actualité juridique du droit administratif 1983, pag. 168) ed ha incontrato forte resistenza presso i tribunali francesi (Tribunal d'instance di Lilla, 15 luglio 1981, Dalloz 1982, jur. pag. 9; Douai, 19 gennaio 1983, Gaz. Pal., 1° giugno 1983, jur. pag. 3; Tribunal administratif Châlons-sur-Marne e Tribunal administratif Orléans inediti, cfr. 16° Rapporto della Commissione sull'attività delle Comunità per il 1982, pag. 341).

È auspicabile che la Corte muti d'opinione tornando all'orientamento precedente (in

particolare sentenza 12 giugno 1980, 130/79, Express Dairy Foods, Racc. pag. 1887, su conclusioni conformi dell'avvocato generale Capotorti).

L'art. 174, 2° comma, del trattato CEE non dev'essere applicato per analogia nell'ambito di un procedimento a norma dell'art. 177 del trattato. Una volta che la sentenza pregiudiziale abbia accertato l'invalidità, il regolamento dichiarato invalido può essere solo radicalmente nullo, sia per quanto riguarda le parti, sia per quanto riguarda il giudice nazionale proponente.

Questa tesi si basa sulle seguenti considerazioni:

1. Il ricorso diretto per l'annullamento e la domanda pregiudiziale circa l'invalidità sono fondamentalmente diversi soprattutto per quanto riguarda i termini, la legittimazione ad agire ed il giudice competente. Di fronte a due regimi rigorosamente indipendenti, perfettamente coerenti e completi, non v'è motivo d'applicare per analogia alla domanda pregiudiziale sull'invalidità ciò che è contemplato per il ricorso diretto all'annullamento. Ciò è tanto più manifesto in quanto l'art. 174, 2° comma, costituisce, nell'ambito del ricorso per l'annullamento, una disposizione eccezionalissima di cui la Corte può avvalersi solo « se lo ritiene necessario » e unicamente per i « regolamenti ». Disposizione eccezionale, che esorbita dal diritto comune, intesa ad ovviare in caso di necessità alle difficoltà transitorie che potrebbero derivare dall'annullamento di un regolamento, l'art. 174, 2° comma, deve essere applicato restrittivamente. Ciò esclude tanto l'applicazione estensiva, nel caso del ricorso d'annullamento, quanto l'applicazione analogica nell'ambito delle domande pregiudiziali sull'invalidità.

2. L'applicazione analogica dell'art. 174, 2° comma, mantiene in vita un regolamento non conforme al diritto comunitario e gli importi compensativi riscossi in forza del regolamento stesso. Il patrimonio delle imprese che soffrono di questa situazione viene ad essere leso in modo incompatibile con l'art. 1 del primo protocollo addizionale della convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Effetti del genere sono ammissibili nel contesto dell'azione diretta d'annullamento unicamente perché sono molto attenuati. La Corte, nel caso di detta azione, viene adita entro breve termine, il che implica che se, in caso di necessità, essa si vale dell'art. 174, 2° comma, gli effetti ne sono limitati nel tempo, e ciò in modo uniforme per tutte le imprese che si trovino nella stessa situazione. Viceversa, nel caso della domanda di pronunzia pregiudiziale, il valersi dell'art. 174, 2° comma, si risolve nel mantenere in vita un'illegittimità che è durata parecchi anni.

3. L'applicazione analogica dell'art. 174, 2° comma, appare criticabile in quanto crea gravi incertezze. Dato che gli importi compensativi sono ripetibili solo a partire dalla sentenza che ha accertato l'invalidità, più la sentenza tarda, meno le autorità nazionali e comunitarie dovranno rimborsare. Le somme restituite rischiano quindi di variare a seconda della data in cui è stata esperita l'azione, della durata del procedimento, dell'esaurimento dei rimedi giuridici, del rinvio o meno alla Corte di giustizia da parte del giudice nazionale, nonché della data del rinvio. La somma restituita rischia quindi di acquistare un carattere contingente, incompa-

tibile soprattutto col principio della certezza del diritto.

4. L'applicazione analogica si risolve nella trasgressione del principio dell'immediatezza del diritto comunitario, e determina quindi una discriminazione del diritto nazionale a profitto del diritto comunitario. Se la norma nazionale non è conforme al diritto comunitario questo prevale subito e completamente. Non è necessario attendere un provvedimento di modifica o una pronunzia giudiziaria che accerti la non conformità e stabilisca la data in cui questa comincia a produrre effetti rispetto al diritto comunitario. Se l'art. 174, 2° comma, si potesse applicare in caso di pronunzia pregiudiziale, l'invalidità del regolamento che fosse in contrasto col diritto comunitario superiore produrrebbe effetti solo a partire dalla pronunzia della sentenza che accerta l'invalidità, ed unicamente per il futuro. La preminenza della norma comunitaria superiore sulla norma comunitaria inferiore dipenderebbe quindi da un atto nuovo, da un atto giurisdizionale che accerti l'invalidità e consenta solo per il futuro gli effetti della supremazia della norma comunitaria superiore. Questa estensione trasgredirebbe il principio dell'immediatezza del diritto comunitario e sarebbe inammissibile in quanto: 1) discriminerebbe il diritto nazionale non conforme al diritto comunitario rispetto al diritto comunitario inferiore non conforme al diritto comunitario superiore; 2) consentirebbe alla Commissione, custode dei trattati, di avere meno rispetto per il diritto comunitario di quanto ne debbono avere gli Stati membri stessi; 3) renderebbe, in una parola, le autorità comunitarie irresponsabili dei loro atti.

5. L'applicazione analogica dell'art. 174, 2° comma, finisce con lo svuotare l'art. 177. Secondo quest'articolo, il problema della validità di un regolamento comunitario dinanzi al giudice nazionale è una questione preliminare di merito, la quale diviene pregiudiziale quando il giudice nazionale rinvia alla Corte di giustizia. Perché la questione sia ricevibile occorre che l'azione principale sia a sua volta ricevibile. Ciò potrà divenire molto discutibile se, estendendo l'applicazione dell'art. 174, 2° comma, si giunge ad una situazione in cui l'invalidità produrrà effetti solo per il periodo posteriore al suo accertamento. In una situazione del genere, infatti, dato che il regolamento che contemplava gli importi compensativi era valido fino al giorno della sentenza dichiarativa dell'invalidità, senza effetto retroattivo, il giorno in cui l'azione viene esperita dinanzi al giudice nazionale gli importi stessi non dovranno essere restituiti. Il giudice nazionale dovrà quindi dichiarare, riferendosi necessariamente al giorno in cui è stato adito, la mancanza d'interesse dell'attore ad agire per il rimborso degli importi versati e quindi dichiarare irricevibile l'azione principale. Orbene, se la lite non sussiste, il giudice nazionale non può sollevare questioni pregiudiziali. Ciò si risolve nell'escludere qualsiasi eccezione e qualsiasi esame pregiudiziale d'invalidità per quanto riguarda i regolamenti che contemplino delle obbligazioni pecuniarie. Una conseguenza del genere è incompatibile con l'art. 177 del trattato, il quale non contempla restrizioni del genere e che verrebbe in tal modo svuotato.

6. L'applicazione analogica dell'art. 174, 2° comma, non appare giustificata dai precedenti relativi all'applicazione analogica dell'art. 176 (sentenze 19 ottobre 1977,

117/76 e 16/77, Ruckdeschel, Racc. pag. 1753; 124/76 e 20/77, Moulins Pont-à-Mousson, Racc. pag. 1795). Né l'art. 176, 1° comma, né detta giurisprudenza derogano al principio dell'immediatezza del diritto comunitario o lo contraddicono. Al contrario, l'applicazione analogica dell'art. 176 si risolve in un aumento d'immediatezza. A parte ciò, questa applicazione analogica non sembra atta a mettere a repentaglio l'applicazione completa ed armonica dell'art. 177.

7. L'applicazione analogica non è nemmeno giustificata dalle sentenze Defrenne II della Corte di giustizia (8 aprile 1976, 43/75, Racc. pag. 455) o Marckx della Corte europea per i diritti dell'uomo (13 giugno 1979). A differenza dell'art. 119 del trattato relativo alla parità di retribuzione o di talune disposizioni del diritto belga relative allo status dei figli naturali, le norme di diritto comunitario superiore, che sono state trasgredite dal regolamento n. 652/76 e dei regolamenti successivi, non sono norme di diritto comunitario di recente interpretazione o la cui efficacia diretta sia stata accertata recentemente, giacché si tratta del regolamento del Consiglio n. 974/71.

In subordine, l'attrice sostiene, per quanto riguarda la *quarta questione*, che se si applica in via analogica l'art. 174, 2° comma, e si vieta il rimborso degli importi pagati prima della sentenza dichiarativa d'invalidità motivando, come nella sentenza Roquette, che la rimessa in discussione di detti importi avrebbe, sul piano economico complessivo, più inconvenienti che vantaggi, s'impone alle imprese interessate un sacrificio nell'interesse generale della Comunità. Tenuto conto di questo fatto e della giurisprudenza francese la quale attribuisce in tal caso il diritto ad un'indennità, non si può escludere qualsiasi pagamento, ivi compreso quello di un semplice indennizzo, per gli importi compensativi di cui trattasi.

In base a queste considerazioni, l'attrice propone alla Corte di risolvere le due ultime questioni nel modo seguente:

— l'invalidità del regolamento n. 652/76 ha la conseguenza ch'esso dev'essere considerato radicalmente nullo,

o, in subordine,

— l'esclusione della possibilità di rimettere in discussione gli importi compensativi riscossi, in forza di un regolamento dichiarato invalido, anteriormente alla data della sentenza dichiarativa d'invalidità non esclude che le imprese, cui sia stato chiesto un sacrificio nell'interesse generale, vengano congruamente indennizzate.

3. La fase orale

L'attrice nella causa principale, Société des produits de maïs, con l'avv. A. Desmazières de Séchelles, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. F. Lamoureux, in qualità d'agente, hanno svolto osservazioni orali all'udienza dell'11 luglio 1984.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 14 novembre 1984.

In diritto

1 Con sentenza 7 giugno 1983, pervenuta alla Corte il 16 giugno seguente, il Tribunal d'instance de Paris 1er ha sollevato, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, varie questioni pregiudiziali vertenti sulla validità del regolamento della Commissione 24 marzo 1976 n. 652, che modifica gli importi compensativi monetari in seguito all'andamento dei tassi di cambio del franco francese (GU L 79, pag. 4).

2 Le questioni sono sorte in occasione di una lite fra l'amministrazione francese delle dogane e la Société des produits de maïs, attrice nella causa principale, la quale fabbrica in Francia prodotti trasformati a base di mais.

3 Con sentenza 15 ottobre 1980 (Roquette, 145/79, Racc. pag. 2917), la Corte, pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal Tribunal d'instance de Lille con sentenza 29 giugno 1979, al punto 1 del dispositivo ha accertato l'invalidità del regolamento della Commissione 24 marzo 1976, n. 652

« — nella parte in cui fissa 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;

— nella parte in cui fissa gli importi compensativi da applicarsi all'amido di frumento su una base diversa dal prezzo di riferimento per il frumento diminuito della restituzione alla produzione dell'amido;

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

— nella parte in cui fissa importi compensativi da applicarsi alla fecola di patate che superano quelli da applicarsi all'amido di granoturco. »

Tuttavia, per i motivi esposti nei punti 51 e 52 della sentenza, la Corte, al punto 3 del dispositivo dichiara che

« l'invalidità delle disposizioni regolamentari di cui sopra non consente 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. »

4 Provvedendo alla luce di questa sentenza, il Tribunal d'instance de Lille, con sentenza 15 luglio 1981, condannava cionondimeno l'amministrazione delle dogane a rimborsare alla Roquette le somme indebitamente pagate per importi compensativi monetari sulle sue esportazioni dal 25 marzo 1986. Secondo il tribunale, il punto 3 del dispositivo della sentenza non poteva vincolarlo in quanto « senza fondamento giuridico, dopo aver interpretato il diritto comunitario onde risolvere le questioni pregiudiziali, la Corte, che aveva esaurito il suo compito, ha preso l'iniziativa di aggiungere al parere espresso un'osservazione basata su norme che non si potevano applicare alla situazione in esame. » Il tribunale rileva inoltre che, dato che la Corte non ha il potere di emanare regolamenti nell'ambito della Comunità, la sua iniziativa non poteva modificare la ripartizione delle competenze fra essa ed i giudici nazionali e che spettava unicamente a questi il trarre, nel loro ordinamento giuridico interno, le conseguenze dell'invalidità accertata dalla Corte.

5 Basandosi sull'invalidità del regolamento della Commissione n. 652/76 e dei regolamenti successivi, invalidità dichiarata dalla Corte nella sopramenzionata sentenza 15 ottobre 1980, e richiamandosi inoltre alla sentenza 15 luglio 1981 del Tribunal d'instance de Lille, con atto 30 dicembre 1981 la Société des produits de maïs citava il direttore generale delle dogane e delle imposte indirette dinanzi al Tribunal d'instance de Paris onde ottenere il rimborso degli importi compensativi indebitamente riscossi dall'amministrazione francese delle dogane, a norma del sopramenzionato regolamento n. 652/76, sulle esportazioni di un certo numero di prodotti derivati dal granoturco da essa effettuate negli altri Stati membri.

6 La convenuta nella causa principale opponeva a questa domanda un'eccezione preliminare fondata sul punto 3 del dispositivo della sopramenzionata sentenza 15 ottobre 1980. Essa sosteneva inoltre, sempre richiamandosi a detta sentenza, che l'attrice non aveva provato che gli importi compensativi stabiliti dal regolamento di cui trattasi per i prodotti ottenuti dalla lavorazione del granoturco fossero nettamente superiori a quelli gravanti sul granoturco dal quale erano stati ottenuti.

7 Dato che cionondimeno la convenuta aveva suggerito al giudice nazionale di rivolgersi alla Corte se riteneva che la sentenza 15 ottobre 1980 non fosse sufficientemente chiara, il giudice, nell'interesse della buona amministrazione della giustizia e della chiarezza del diritto, viste le allegazioni ed i documenti prodotti dalle parti, ha ritenuto necessario sospendere il giudizio ed ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

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 10.5, 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.

Sulla prima questione

8 Con la prima questione si chiede se siano valide le disposizioni del regolamento della Commissione n. 652/76 che fissano gli importi compensativi monetari per l'esportazione delle rotture di granoturco (voce doganale 10.05, divenuta 23.02), di glutine (voce 23.02) 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.

9 In corso di causa è tuttavia emerso che le disposizioni su cui verte la causa principale sono quelle del regolamento n. 652/76 che fissano gli importi compensativi per i prodotti compresi nelle sottovoci 23.02. A I (crusche di granoturco o di riso), 23.03 A I (glutine), 11.08 A I (amido di granoturco), 17.02 B I a) (glucosio e

sciroppo di glucosio), 17.02 B I b) (glucosio e sciroppo di glucosio), 17.02 B II a) (glucosio e sciroppo di glucosio), 17.02 B II b) (glucosio e sciroppo di glucosio), 35.05 A (destrina), 29.04 C III b) 1 (glucitolo o sorbitolo).

A — Importi compensativi per i prodotti diversi dalle crusche — o rotture — di granoturco

10 Avendo la Commissione ammesso che i motivi d'invalidità accertati dalla Corte nella sentenza 15 ottobre 1980 valgono per tutte le disposizioni di cui trattasi, ad eccezione di quelle che stabiliscono gli importi compensativi per le crusche — o rotture — di granoturco (sottovoce 23.02 A I), è sufficiente dichiarare che, per quanto riguarda la fissazione degli importi compensativi monetari per i prodotti compresi nelle sottovoci 11.08 A 1, 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.

B — Importi compensativi per le crusche — o rotture — di granoturco

11 Per quanto riguarda le crusche — o rotture — di granoturco, va rilevato anzitutto, come la Commissione ha giustamente osservato, che, dato che questi prodotti non fruivano di restituzione all'esportazione, il motivo d'invalidità accertato dalla Corte nella sentenza 15 ottobre 1980 per la fissazione degli importi compensativi sull'amido di granoturco non vale nei loro confronti.

12 Quanto al motivo d'invalidità attinente al fatto che la somma degli importi compensativi monetari da applicarsi al complesso dei prodotti e sottoprodotti ottenuti dalla lavorazione della stessa quantità di granoturco sarebbe nettamente superiore all'importo compensativo da applicarsi a detta quantità di granoturco, va rilevato che la Commissione ha contestato, indicandone i motivi, che le crusche — o rotture — di granoturco derivino dalla lavorazione di questo prodotto. A suo parere, si tratterebbe puramente di residui ai quali non si può applicare il motivo d'invalidità sopra indicato.

13 Non spetta alla Corte, nell'ambito del procedimento contemplato dall'art. 177 del trattato, bensì unicamente al giudice nazionale procedere agli accertamenti di fatto necessari per risolvere il problema. Nello stato attuale degli atti non si può quindi estendere l'invalidità dichiarata dalla sentenza 15 ottobre 1980 alle rotture di granoturco (sottovoce 23.02 A 1). Spetterà al giudice nazionale, qualora accertasse

che le crusche — o rotture — non sono puramente dei residui, ma costituiscono un sottoprodotto del granoturco, l'interpellare di nuovo la Corte.

14 La prima questione va quindi risolta nel senso che il regolamento della Commissione n. 652/76 è invalido solo nella parte in cui fissa gli importi compensativi monetari da applicarsi alle esportazioni di glutine di granoturco (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.

Sulla seconda, terza e quarta questione

15 Con tali questioni il giudice nazionale chiede in sostanza alla Corte di precisare i limiti e le conseguenze dell'invalidità del regolamento n. 652/76, dichiarata dalla sopramenzionata sentenza 15 ottobre 1980, tenendo in particolare conto quanto è detto al punto 3 del dispositivo della sentenza stessa.

16 In proposito è opportuno ricordare anzitutto che, nella sentenza 13 maggio 1981 (International Chemical Corporation, 66/80, Racc. pag. 1191), la Corte ha già dichiarato che la sentenza con cui essa, a norma dell'art. 177 del trattato, accerta l'invalidità di un atto di un'istituzione, in particolare di un regolamento del Consiglio o della Commissione, benché sia rivolta direttamente solo al giudice che ha effettuato il rinvio, costituisce per qualsiasi altro giudice un motivo sufficiente per considerare invalido tale atto agli effetti di una pronunzia che egli debba emettere.

17 In secondo luogo è opportuno sottolineare che la possibilità che la Corte limiti nel tempo gli effetti della dichiarazione d'invalidità di un regolamento, in occasione del ricorso pregiudiziale contemplato dall'art. 177, 1° comma, lett. b), trova fondamento nell'interpretazione dell'art. 174 del trattato alla luce della necessaria coerenza fra il rinvio pregiudiziale e il ricorso d'annullamento, disciplinato dagli artt. 173, 174 e 176 del trattato, i quali costituiscono due aspetti del sindacato di legittimità voluto dal trattato. La facoltà di limitare nel tempo gli effetti dell'invalidità di un regolamento comunitario, nell'ambito sia dell'art. 173, sia dell'art. 177, è un potere attribuito alla Corte dal trattato, nell'interesse dell'uniforme applicazione del diritto comunitario nell'intera Comunità. Nel caso particolare della sentenza 15 ottobre 1980, cui il giudice nazionale si riferisce, il valersi della facoltà contemplata dall'art. 174, 2° comma, si basa su considerazioni attinenti alle esigenze della

certezza del diritto più ampiamente illustrate nel punto 52 della motivazione della sentenza stessa.

18 In proposito va precisato che, qualora improrogabili esigenze lo impongano, l'art. 174, 2° comma, attribuisce alla 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, il 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.

19 Tale questione, che riguarda la determinazione della portata della sentenza 15 ottobre 1980, è tuttavia irrilevante ai fini della presente causa, intentata il 30 dicembre 1981 dinanzi al giudice nazionale, quindi dopo la dichiarazione d'invalidità delle disposizioni cui la prima questione si riferisce.

20 Le questioni sollevate dal giudice nazionale vanno quindi risolte nel senso che si deve ammettere, come la Corte ha già dichiarato nella sopramenzionata sentenza 15 ottobre 1980, che l'accertata invalidità del regolamento della Commissione 24 marzo 1976 n. 652 non consente di rimettere in discussione la riscossione o il pagamento degli importi compensativi monetari effettuati dalle autorità nazionali a norma di detto regolamento, nel periodo precedente la data della sentenza che ha dichiarato l'invalidità.

Sulle spese

21 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee che 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,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal Tribunal d'instance de Paris 1er, con sentenza 7 giugno 1983, dichiara:

1) **Il regolamento della Commissione n. 652/76 è invalido solo nella parte in cui fissa gli importi compensativi monetari da applicarsi alle esportazioni di glutine di granoturco (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) **L'accertata invalidità del regolamento della Commissione 24 marzo 1976, n. 652, non consente di rimettere in discussione la riscossione o il pagamento degli importi compensativi monetari effettuati dalle autorità nazionali a norma di detto regolamento, nel periodo precedente la data della sentenza che ha dichiarato l'invalidità.**

Mackenzie Stuart Bosco Due Kakouris

Pescatore Koopmans Everling Bahlmann Galmot

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 27 febbraio 1985.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart