CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO

presentate il 9 novembre 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Con ordinanza di rinvio registrata in cancelleria il 22 novembre 1988, il tribunale civile di Genova chiede alla Corte di pronunciarsi sulla validità dell'art. 20 del regolamento (CEE) n. 49/81 della Commissione [1] e dell'art. 6 del regolamento (CEE) n. 57/81 della Commissione [2], nella misura in cui tali disposizioni prevedono l'applicazione retroattiva al 1° gennaio 1981 dei relativi regolamenti, pubblicati nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee del 1° gennaio, ma diffusa solo il successivo 23 gennaio.

2. I fatti che sono all'origine del ricorso di cui alla causa principale si sono svolti nel periodo di tempo compreso tra la fine del 1980 e l'inizio del 1981, anno di entrata in vigore dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ellenica alle Comunità europee [3] (in prosieguo: l' « atto di adesione »).

3. Il quadro legislativo. L'art. 41, paragrafo 1, dell'atto di adesione, inserito nel titolo II, relativo alla libera circolazione delle merci, prevedeva che la Commissione stabilisse i metodi di collaborazione amministrativa intesa ad assicurare dal 1° gennaio 1981 — data di entrata in vigore dell'atto di adesione — che le merci rispondenti alle condizioni a tal fine stabilite fruissero dell'abolizione dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente, nonché dell'abolizione delle restrizioni quantitative e delle misure di effetto equivalente.

Il 12 settembre 1980 la Commissione assumeva l'impegno di adottare, il 1° gennaio 1981, una serie di regolamenti basati sull'art. 41 dell'atto di adesione.

Allo scopo di portare i testi dei progetti di detti regolamenti a conoscenza delle autorità nazionali e degli operatori economici, essa li pubblicava sulla Gazzetta ufficiale del 6 ottobre 1980 [4].

Il primo dei sopraindicati testi si traduceva in seguito nel regolamento (CEE) n. 49/81, relativo ai metodi di cooperazione amministrativa destinati ad attuare, nel periodo transitorio, la libera circolazione delle merci negli scambi tra la Grecia e gli altri Stati membri.

Il combinato disposto degli artt. 1 e 18 del regolamento in questione stabilisce che fruiscono del regime consistente nell'abolizione dei dazi doganali e delle tasse d'effetto equivalente, contemplato dall'atto di adesione, le merci per le quali siano stati rilasciati certificati di circolazione AG 1 o AG 3 e che alla data del 1° gennaio 1981 si trovino in corso di spedizione oppure in regime di deposito provvisorio, di depositi doganali o di zone franche. È opportuno ricordare che i certificati AG 1 e AG 3 erano i documenti contemplati dall'accordo di associa-

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU L 4, pag. 1.

2 — GU L 4, pag. 43.

3 — GU L 291, del 19.11.1979, pag. 17.

4 — GU C 259, pag. 1.

zione tra la Grecia e la Comunità dei nove per poter fruire delle condizioni previste dall'accordo stesso.

A norma dell'art. 20 il regolamento (CEE) n. 49/81 entrava in vigore il 1° gennaio 1981.

È peraltro incontestato che la Gazzetta ufficiale L 4 del 1° gennaio 1981, in cui il regolamento era pubblicato, si è resa effettivamente disponibile presso l'Ufficio pubblicazioni delle Comunità europee solo in data 23 gennaio.

4. L'art. 73, paragrafo 1, dell'atto di adesione, inserito nel titolo IV, relativo all'agricoltura, prevede dal canto suo che:

« Qualora siano necessarie misure transitorie per facilitare il passaggio dal regime esistente in Grecia a quello derivante dall'attuazione dell'organizzazione comune dei mercati alle condizioni previste nel presente titolo, in particolare nel caso in cui l'applicazione del nuovo regime alla data prevista incontri per alcuni prodotti notevoli difficoltà, tali misure sono adottate secondo la procedura prevista dall'art. 38 del regolamento n. 136/66/CEE o, secondo i casi, dagli articoli corrispondenti degli altri regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati agricoli. Tali misure possono essere adottate fino al 31 dicembre 1982; la loro applicazione non può andare oltre questa data ».

Un breve accenno al contesto normativo ed economico relativo agli scambi di prodotti agricoli tra la Grecia e la Comunità, nel periodo precedente l'adesione, aiuterà a meglio comprendere lo scopo perseguito dal regolamento (CEE) n. 57/81, adottato sulla base del sopraripportato articolo.

Anteriormente all'adesione, i prodotti agricoli greci, tra cui l'olio d'oliva, erano sottoposti, all'importazione nella Comunità, al regime previsto dall'accordo di associazione tra la CEE e la Grecia. Il regime era caratterizzato dall'applicazione di prelievi.

I prodotti agricoli esportati dalla Grecia prima dell'adesione beneficiavano infatti in tale paese di restituzioni all'esportazione o di altri vantaggi, quali quelli derivanti da vendite a basso prezzo degli stock d'intervento, come nel caso dell'olio d'oliva.

A decorrere dall'adesione, le importazioni nella Comunità di prodotti agricoli provenienti dalla Grecia non erano più sottoposte, durante il periodo transitorio, a prelievi, ma agli importi compensativi di « adesione » previsti all'art. 61, punto 1, dell'atto di adesione.

La Commissione ha tuttavia considerato che non sarebbe stato equo applicare le più favorevoli disposizioni risultanti dall'adesione ai prodotti agricoli esportati dalla Grecia prima dell'adesione stessa, ma importati successivamente nella Comunità. Ciò avrebbe infatti conferito agli operatori interessati un doppio ingiustificato vantaggio e cioè, da una parte, il « premio » all'esportazione dalla Grecia e, dall'altra, l'abolizione del prelievo.

Essa ha quindi adottato il regolamento (CEE) n. 57/81, relativo alle misure transitorie da adottare, in seguito all'adesione della Grecia, per quanto riguarda gli scambi di prodotti agricoli, il cui art. 2 stabilisce che, in deroga alle disposizioni del regola-

mento (CEE) n. 49/81, i prodotti agricoli esportati dalla Grecia anteriormente al 1° gennaio 1981 e importati nella Comunità a nove a partire da tale data, sono sottoposti, se accompagnati da un certificato di circolazione AG 1 o AG 3, al regime applicabile negli scambi tra la Comunità a nove e la Grecia alla data del 31 dicembre 1980; in altri termini, al regime derivante dall'accordo di associazione.

Anche quest'ultimo regolamento, destinato ad entrare in vigore, ai sensi del suo art. 6, il 1° gennaio 1981, era pubblicato nella Gazzetta ufficiale L 4 del 1° gennaio, che, come si è detto, è risultata disponibile solo il successivo 23 gennaio.

L'adozione del regolamento in discorso non era stata tuttavia preannunciata direttamente agli operatori, essendosi la Commissione limitata a comunicare per telescritto il progetto di regolamento alle autorità doganali degli Stati membri in data 23 dicembre 1980.

5. I fatti. La società agricola fattoria alimentare SpA (in prosieguo: la « SAFA ») aveva esportato dalla Grecia e posto in deposito doganale a Genova, prima del 31 dicembre 1980, alcune partite di olio d'oliva. Il 2 gennaio 1981, ossia il giorno successivo all'entrata in vigore dell'Atto di adesione, la SAFA immetteva in consumo detto olio di oliva. In applicazione del regolamento (CEE) n. 57/81, le autorità doganali italiane pretendevano il pagamento dei prelievi in vigore al 31 dicembre 1980. La SAFA, tuttavia, facendo valere l'illegittimità dell'indicato regolamento e reclamando d'altra parte l'applicazione nei suoi confronti del regolamento (CEE) n. 49/81, citava l'amministrazione delle finanze dinanzi al tribunale civile di Genova per ottenere la restituzione della somma versata.

Secondo la SAFA, infatti, il regolamento (CEE) n. 57/81, pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 1° gennaio 1981, divenuta realmente disponibile solo il successivo 23 gennaio, non potrebbe essere applicato retroattivamente con effetto dal 1° gennaio.

6. Al fine di pronunciarsi sulla controversia, il tribunale di Genova ha ritenuto necessario sottoporre alla Corte due questioni pregiudiziali relative, la prima, alla validità dell'art. 6 del regolamento (CEE) n. 57/81, nella parte in cui esso ne comporta l'efficacia retroattiva al 1° gennaio 1981, e la seconda — qualora la Corte ravvisi l'illegittimità dell'indicato articolo — relativa alla validità dell'art. 20 del regolamento (CEE) n. 49/81, nella parte in cui esso comporta l'efficacia retroattiva al 1° gennaio 1981 di quest'ultimo regolamento.

7. Avendo il giudice di rinvio posto la questione pregiudiziale relativa alla legittimità dell'applicazione retroattiva del regolamento (CEE) n. 49/81 solo nel caso in cui la Corte ravvisi l'invalidità dell'art. 6 del regolamento (CEE) n. 57/81, concentrerò dapprima la mia analisi su quest'ultimo punto.

A tal riguardo osserverò preliminarmente che a giusto titolo il giudice *a quo* parla di retroattività del regolamento (CEE) n. 57/81 al 1° gennaio 1981, giacché appare accertato che la Gazzetta ufficiale su cui tale regolamento è stato pubblicato si è resa disponibile solo il 23 gennaio 1981.

Risulta infatti dalla giurisprudenza della Corte che, qualora fosse provato che la data figurante sul numero della Gazzetta ufficiale non coincide con il giorno in cui il numero stesso era effettivamente disponibile, si deve tener conto della data di pubblicazione effettiva [5].

5 — Vedasi sentenza 25 gennaio 1979, Racke, causa 98/78, Racc. pag. 69, punto 15 della motivazione e sentenza 25 gennaio 1979, Decker, causa 99/78, Racc. pag. 101, punto 3 della motivazione.

La Corte ha inoltre avuto modo di precisare che, benché in linea di massima il principio della certezza delle situazioni giuridiche osti a che l'efficacia nel tempo di un atto comunitario decorra da una data anteriore alla sua pubblicazione, una deroga è possibile, in via eccezionale, qualora lo esiga lo scopo da raggiungere e purché il legittimo affidamento degli interessati sia debitamente rispettato [6].

8. Ciò posto, occorrerà verificare se nel caso di specie sussistano i due indicati requisiti.

Quanto al primo di essi, mi sembra che, dall'esame del contesto generale in cui si inserisce il regolamento controverso, emerga con sufficiente chiarezza che il risultato cui esso mirava era quello di colmare una lacuna del sistema ed evitare che taluni importatori potessero trarre da questa situazione un ingiustificato guadagno che li avrebbe posti in una condizione di vantaggio rispetto ad altri operatori.

L'obiettivo perseguito rendeva indispensabile che le disposizioni in causa fossero comunque rese applicabili a partire dal 1° gennaio 1981, nonostante il ritardo dovuto a difficoltà di ordine pratico (grande mole di testi periodici a scadenza annuale da pubblicare in breve lasso di tempo, cui si aggiungevano i numerosi testi resi necessari dall'adesione greca) intervenuto nella pubblicazione del regolamento.

Solo in tal modo potevano infatti essere garantite continuità e coerenza al regime applicabile ed impedite al contempo eventuali speculazioni.

Come la Commissione ha giustamente ribadito, si trattava, nel caso di specie, di disciplinare un problema squisitamente transitorio, particolarmente acuto proprio nei primissimi giorni successivi all'adesione. Se non fossero state rese applicabili a partire dal 1° gennaio 1981, le norme in questione avrebbero perso praticamente senso.

È peraltro opportuno ricordare che il regolamento in discorso, essendo fondato sull'atto di adesione, non poteva che essere adottato dopo l'entrata in vigore di quest'ultimo, cioè il 1° gennaio 1981.

9. Quanto poi alla questione del rispetto del legittimo affidamento dei privati, dirò subito che non ritengo che tale principio risulti violato dall'applicazione retroattiva del regolamento litigioso.

Emerge infatti da una giurisprudenza abbondante quanto articolata che il legittimo affidamento meritevole di tutela è qualcosa di sostanzialmente diverso da una qualsivoglia aspirazione o speranza dell'interessato [7].

Perché si abbia una violazione di tale principio occorre che la modifica prodotta nell'ordinamento sia improvvisa ed inattesa,

6 — Vedasi sentenza 14 luglio 1983, Meiko-Konservenfabrik, causa 224/82, Racc. pag. 2539, punto 12 della motivazione; sentenza 30 settembre 1982, Tunnel Refineries, causa 114/81, Racc. pag. 3189, punto 4 della motivazione; sentenza 30 settembre 1982, Roquette Frères, causa 110/81, Racc. pag. 3159, punto 5 della motivazione; sentenza 30 settembre 1982, Amylum, causa 108/81, Racc. pag. 3107, punto 4 della motivazione; sentenza 19 maggio 1982, Stample Dairy Products, causa 84/81, Racc. pag. 1763, punto 12 della motivazione; sentenza 12 novembre 1981, Salumi, cause da 212 a 217/80, Racc. pag. 2735, punto 10 della motivazione; sentenza 99/78, citata, punto 8 della motivazione e sentenza 98/78, citata, punto 20 della motivazione.

7 — Vedasi in particolare sentenza 28 ottobre 1982, Faust, causa 52/81, Racc. pag. 3745, punto 27 della motivazione; sentenza 15 luglio 1982, Edeka, causa 245/81, Racc. pag. 2745, punto 27 della motivazione; sentenza 84/81, citata, punto 15 della motivazione; sentenza 13 giugno 1978, British Beef Company, causa 146/77, Racc. pag. 1347, punto 13 della motivazione; sentenza 1° febbraio 1978, Lührs, causa 78/77, Racc. pag. 169, punto 6 della motivazione e sentenza 8 giugno 1977, Merkur, causa 97/76, Racc. pag. 1063, punto 9 della motivazione.

tale cioè da ledere appunto l'affidamento dei privati ed il loro diritto ad operare in un quadro normativo sicuro.

Per riprendere una calzante immagine utilizzata dall'avvocato generale Mayras, il provvedimento dell'autorità deve intervenire come un « fulmine a ciel sereno » [8].

In altri termini, non può ammettersi che si faccia legittimo affidamento sul fatto che le istituzioni comunitarie non modifichino una determinata regolamentazione — sia pure retroattivamente qualora ciò sia necessario — quando la possibilità di una modifica normativa sia ragionevolmente prevedibile da parte di un operatore accorto.

Ora, quanto dianzi detto circa il contesto economico e normativo in cui si inserisce il regolamento (CEE) n. 57/81, mi sembra mostri a sufficienza che il provvedimento adottato, lungi dall'essere imprevedibile, era perfettamente coerente rispetto al sistema e direi necessario per assicurare il corretto svolgimento delle transazioni commerciali.

Un operatore accorto non poteva non considerare quantomeno strana una situazione in cui gli sarebbe stato consentito di acquistare un prodotto a condizioni particolarmente vantaggiose, quali quelle esistenti in Grecia prima dell'adesione, per poi importarlo nella Comunità in esenzione dal prelievo, nel quadro delle più favorevoli misure previste dall'atto di adesione. Ciò soprattutto in un settore, quello dei prodotti agricoli, in cui le misure pubbliche di intervento rivestono particolare importanza nella formazione dei prezzi ed in cui la liberalizzazione degli scambi non può prescindere da una più generale armonizzazione di dette misure.

La SAFA non poteva dunque legittimamente ritenere che le istituzioni comunitarie non fossero indotte ad adottare misure, anche eventualmente retroattive, per porre rimedio ad una situazione anormale che gli avrebbe consentito di ottenere un beneficio ingiustificato, falsando al contempo il corretto svolgimento delle operazioni commerciali.

10. Anche la preannunciata adozione del regolamento (CEE) n. 49/81, relativo ai metodi di cooperazione amministrativa destinati ad attuare, nel periodo transitorio, la libera circolazione delle merci negli scambi tra la Grecia e gli altri Stati membri, fondato sull'art. 41 dell'atto di adesione ed avente una portata generale, non era tale, a mio avviso, da poter generare nei privati un legittimo affidamento circa la non adozione, da parte della Commissione, di misure specifiche riguardanti taluni prodotti, misure giustificate da un particolare contesto economico e fondate su differenti disposizioni dell'atto di adesione.

Certo, non si può escludere che la SAFA abbia potuto nutrire la speranza che il regime che sembrava in qualche modo prefigurarsi per gli inizi di gennaio restasse tale e non venisse modificato con portata retroattiva; non ritengo tuttavia che una speranza sulla disattenzione o sulla carenza della Commissione possa costituire in diritto un legittimo affidamento meritevole di tutela.

11. Quanto infine alla richiesta avanzata dalla SAFA perché la Corte si pronunci in via subordinata in merito alla restituzione dei prelievi, ai sensi dell'art. 13 del regolamento (CEE) n. 1430/79 del Consiglio, del

8 — Vedasi conclusioni relative alla sentenza 26 gennaio 1978, Union Malt, cause da 44/77 a 51/77, Racc. pag. 57, in particolare pag. 91.

2 luglio 1979, relativo al rimborso o allo sgravio dei diritti all'importazione o all'esportazione [9], basti ricordare che risulta dalla giurisprudenza della Corte che, tenuto conto della suddivisione delle competenze effettuata dall'art. 177 del trattato CEE nell'ambito del procedimento pregiudiziale, è compito esclusivo del giudice nazionale definire l'oggetto delle questioni che egli intende sottoporre alla Corte. Quest'ultima non può dunque, su domanda di una parte nel litigio principale, esaminare questioni che non le sono state sottoposte dal giudice di rinvio [10].

12. In conclusione, per i motivi fin qui esposti, propongo alla Corte di rispondere alla domanda pregiudiziale posta dal tribunale di Genova dichiarando che l'esame della questione sollevata non ha messo in luce elementi atti ad inficiare la validità dell'art. 6 del regolamento (CEE) n. 57/81, nella parte in cui la norma comporta l'efficacia retroattiva al 1° gennaio 1981 del regolamento stesso.

9 — GU L 175, pag. 1.

10 — Sentenza 14 novembre 1985, Neumann, causa 299/84, Racc. pag. 3663, punto 12 della motivazione e sentenza 3 ottobre 1985, CBEM, causa 311/84, Racc. pag. 3261, punto 10 della motivazione.