Nel procedimento 127/78

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte a norma dell'art. 177 del Trattato CEE dallo Hessischer Finanzgericht (Tribunale finanziario dell'Assia) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

DITTA HANS SPITTA & CO., Francoforte sul Meno

e

HAUPTZOLLAMT FRANKFURT/MAIN-OST (Ufficio doganale principale Francoforte-Est),

domanda vertente sulla validità del regolamento (CEE) della Commissione 17 dicembre 1976, n. 3092, relativo all'applicazione degli importi compensativi monetari a taluni prodotti nel settore della carne bovina (GU n. L 348, pag. 18),

LA CORTE (Prima Sezione)

composta dai signori: J. Mertens de Wilmars, presidente di Sezione; A. M. Donner e A. O'Keeffe, giudici;

avvocato generale: H. Mayras,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 dello Statuto della Corte di giustizia delle CC.EE. possono riassumersi come segue:

I — Gli antefatti e la fase scritta

La carne bovina fresca o semplicemente refrigerata o congelata rientra nella sottovoce 02.01 A II della tariffa doganale co-

mune. Per i prodotti di questa sottovoce fin dal 1971 vigono importi compensativi monetari, cioè da quando questo regime venne istituito con il regolamento del Consiglio 12 maggio 1971, n. 974 (GU n. L 106, pag. 1).

La carne bovina, però, se è «preparata», rientra nella sottovoce 16.02 B III b) 1 della tariffa doganale comune («altre preparazioni e conserve di carni o di frattaglie — altre, contenenti carni o frattaglie della specie bovina»). A questa categoria di prodotti non si applicava alcun importo compensativo monetario prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 3092/76.

Questo regolamento, pubblicato il 18 dicembre 1976, entrava in vigore il 20 dicembre successivo. In particolare esso assoggetta gli scambi intracomunitari di «carne con aggiunta di condimenti» al regime degli importi compensativi monetari.

Dunque l'art. 1 del regolamento in questione recita:

«Negli scambi intracomunitari, ai prodotti freschi, refrigerati o congelati, non tritati, che rientrano nella sottovoce 16.02 B III b) 1 della tariffa doganale comune e che non possono essere classificati al capitolo 2 della stessa a causa della semplice aggiunta di condimenti (per esempio pepe e sale) o a causa dell'aggiunta di altre sostanze (per esempio olio, verdure, farine), si applicano gli importi compensativi monetari applicabili ai prodotti analoghi privi di tali condimenti o aggiunte, che rientrano nella sottovoce 02.01 A II della tariffa.»

Il 29 dicembre 1976 e il 7 gennaio 1977, la ditta Spitta, attrice nella causa principale, importava dalla Francia nella Repubblica federale di Germania «quarti anteriori e parti disossate di carne bovina, condita con pepe, di cui alla sottovoce 16.02 B III b) 1» della tariffa doganale comune. La merce era stata acquistata il 30 novembre 1976.

L'*Hauptzollamt* di Francoforte/Meno-Est, convenuto nella causa principale, riscuoteva l'importo di DM 13 655,01 per importi compensativi monetari. La Spitta impugnava i relativi provvedimenti di riscossione dinanzi al *Finanzgericht* dell'Assia, sostenendo che essi erano fondati su norme invalide, cioè sul regolamento 3092/76.

Il *Finanzgericht* dell'Assia sospendeva il procedimento con ordinanza 3 maggio 1978 per sottoporre alla Corte di giustizia, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, la seguente questione pregiudiziale:

«Se il regolamento (CEE) della Commissione 17 dicembre 1976, n. 3092, relativo all'applicazione degli importi compensativi monetari a taluni prodotti del settore della carne bovina (GU n. L 348, pag. 18) sia invalido o vada disapplicato

a) per mancanza di presupposti di cui all'art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) n. 974/71,

b) per mancanza di disposizioni transitorie,

c) a causa della limitazione al commercio intracomunitario.».

L'ordinanza di rinvio è giunta alla Corte il 7 giugno 1978.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria e di rimettere la causa alla prima Sezione.

II — Compendio delle osservazioni scritte presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia CEE

A — Osservazioni presentate dalla Spitta

La Spitta ritiene illegittimo il regolamento n. 3092/76 e quindi nullo ed inefficace, per tre ragioni.

Il regolamento n. 3092/76 si fonda sul regolamento n. 974/71, specie sul suo art. 6. Ora, l'applicazione del regolamento n. 974/71 è subordinata alla condizione che uno Stato membro faccia registrare una variazione del corso dei cambi superiore al margine di oscillazione consentito dalla disciplina internazionale vigente il 12 maggio 1971. La facoltà conferita dall'art. 6 riguarda solo provvedimenti che costituiscono modalità d'applicazione del regolamento. Il regolamento n. 3092/76 trova dunque fondamento nell'art. 6 del regolamento n. 974/71, con cui si conferisce detta facoltà, solo nell'ipotesi in cui uno Stato membro abbia fatto registrare un'oscillazione del corso del cambio superiore al margine autorizzato. Ora, né nel dicembre 1976, né nel periodo precedente, dall'ottobre 1976, vi sono state nella Repubblica federale di Germania modifiche della parità monetaria.

In secondo luogo, il regolamento n. 3092/76 non contiene alcuna disciplina per i contratti in corso, il che è contrario al principio della tutela della buona fede e del legittimo affidamento. È vero che in alcune cause vertenti su contratti a lunga scadenza la Corte di giustizia ha affermato che spettava all'operatore stesso escogitare la soluzione più adeguata (causa 68/77, *IFG*, Racc. 1978, pag. 354), però questo criterio non può valere anche per i contratti eseguiti entro termini molto brevi. Non sarebbe ragionevole addossare interamente all'importatore il rischio commerciale di un intervento dell'autorità. L'importatore, se deve temere che i prodotti che egli acquista vengano ex abrupto gravati da oneri fiscali di cui non può rivalersi sulla clientela, non ha altra scelta che astenersi dall'effettuare importazioni.

In terzo luogo, gli scambi intracomunitari dei prodotti di cui all'art. 1 del regolamento n. 3092/76 sono stati discriminati rispetto agli scambi con i paesi terzi, che sono stati assoggettati al regime degli importi compensativi solo dal regolamento 14 febbraio 1977, n. 425, con il quale la formulazione della sottovoce 16.02 B III b) 1, riguardante la carne bovina, è stata modificata. Ciò costituisce infrazione dell'art. 9, n. 1 del Trattato CEE, che vieta tra gli Stati membri qualsiasi dazio doganale all'importazione e all'esportazione e qualsiasi tassa d'effetto equivalente. È qui ravvisabile una discriminazione generale degli scambi intracomunitari rispetto agli scambi con i paesi terzi. Ora, proprio questa è la caratteristica di una tassa d'effetto equivalente all'interno della Comunità.

B — Osservazioni presentate dalla Commissione

Secondo la Commissione, quando il regolamento n. 3092/76 è stato adottato, erano soddisfatte tutte le condizioni poste dal regolamento n. 974/71 per la fissazione di importi compensativi monetari negli scambi intracomunitari.

La Spitta prende un abbaglio in particolare sul senso dell'art. 1, n. 1, del regolamento n. 974/71, se ritiene che l'inclusione di un prodotto nella sfera d'applicazione del regime degli importi compensativi monetari presupponga la «modifica del tasso di cambio». L'applicazione di detto regime è invece subordinata solo alla condizione che il tasso di cambio di una determinata moneta superi il margine di oscillazione consentito. Le stesse oscillazioni monetarie cioè le variazioni del tasso di cambio influiscono sull'entità degli importi, come risulta dall'art. 2 del regolamento n. 974/71.

Poiché la cosiddetta «carne condita» non è altro che carne fresca che rientrerebbe nel capitolo 2 della tariffa doganale comune se non fossero state aggiunte spezie o altri additivi, è chiaro che le oscillazioni monetarie hanno avuto effetti di pari portata anche sul prezzo di questa carne. I provvedimenti monetari minacciavano quindi di produrre perturbazioni anche negli scambi di questi prodotti. La Commissione ha operato nell'ambito dell'ampio potere discrezionale di cui dispone in questo settore, allorché ha incluso la carne «condita» nella sfera d'applicazione del regime della compensazione monetaria.

I provvedimenti monetari che colpiscono le carni fresche hanno provocato, nella Comunità, un anormale sviluppo delle correnti di scambio della carne «condita», non soggetta al regime degli importi compensativi, che costituiva un pericolo per il livello dei prezzi negli Stati membri interessati. Ad esempio, negli ultimi mesi del 1976 le importazioni dall'Irlanda nella Repubblica federale di prodotti di carne di cui alla voce 16.02, tra i quali rientra anche la carne «condita», sono notevolmente aumentate. Allorché, nel gennaio 1977, gli importi compensativi vennero applicati pure a questi prodotti in seguito all'adozione del regolamento n. 3092/76, dette importazioni hanno ripreso un andamento normale.

La Commissione dubita che l'esame della necessità di prevedere una disciplina transitoria onde tutelare singole situazioni sia consono ad un procedimento pregiudiziale a norma dell'art. 177 del Trattato nel quale si vaglia la validità di un regolamento. Un regolamento è valido o no, ma non può esser invalido solo per alcuni, il cui legittimo affidamento sia stato messo in non cale. Questi soggetti possono sempre agire per danni, a norma dell'art. 215 del Trattato.

Qualunque sia la risposta data per dissipare il dubbio di cui sopra, i presupposti della violazione del principio del legittimo affidamento indicati dalla giurisprudenza della Corte mancano nella fattispecie. Il principio secondo cui la norma produce in generale effetti immediati, salvo disposizioni contrarie espresse ed eccezionali, si applica anche alle situazioni insorte mentre vigeva la disciplina precedente. Deroghe a questo principio sono ammesse solo in circostanze del tutto speciali, la cui sussistenza va accertata secondo criteri molto rigidi.

La Spitta non ha stipulato un contratto «irrevocabile» secondo i parametri posti dalla Corte. Sono considerate tali, nel senso che l'operatore «non può di fatto più rinunziarvi», le operazioni per la realizzazione delle quali l'operatore si è definitivamente impegnato, anche nei confronti delle competenti autorità.

L'adozione della disciplina istituita con il regolamento n. 3092/76 non era imprevedibile per la Spitta. Essa doveva sapere che i prodotti di cui alla sottovoce 16.02 B III b) 1 della tariffa doganale comune costituiscono un settore delicato. Per rendersene conto basta tener presente la cronistoria delle norme sulle importazioni di carne condita da paesi terzi (queste norme sono state discusse nelle cause 68/77, summenzionata, e 90/77 *Stimming, Racc.* 1978, pag. 995). Le imprese conoscevano perfettamente la natura particolare del prodotto che esse avevano battezzato «carne condita» e delle «preparazioni» dello stesso genere. Esse sapevano che si trattava di un prodotto fatto su misura al solo fine di consentir loro di eludere la disciplina sulla carne fresca.

La Spitta non faceva eccezione e lo dimostra il termine da essa scelto per designare le merci francesi che ha importato in Germania. Nell'ordinanza di rinvio esse sono indicate come «quarti anteriori e pezzi disossati di carne bovina, conditi con pepe, di cui alla sottovoce 16. 02 B III b) 1». È inutile cercare espressioni del genere nella voce 16.02 della tariffa doganale comune. Sotto la rubrica «carne bovina» si trovano solo le espressioni «altre preparazioni e conserve di carni o frattaglie — altre, contenenti carne o frattaglie della specie bovina». Le espressioni usate dalla Spitta si ritrovano invece sotto la voce 02.01 A II a), che comprende la carne fresca, refrigerata o congelata della specie bovina domestica.

Infine, il provvedimento adottato dalla Commissione era indispensabile nell'interesse generale. Un periodo transitorio di maggior o minor durata avrebbe ulteriormente aumentato il pericolo ed avrebbe certo stimolato gli operatori ad importare «in orario» altri grossi quantitativi, vale a dire prima che venissero effettivamente applicati gli importi compensativi. Non era possibile escludere dalla nuova disciplina i contratti in corso. Così facendo la Commissione si sarebbe privata di qualsiasi possibilità di reagire efficacemente a determinate tendenze economiche.

Nell'ambito dell'interscambio comunitario, gli operatori sono liberi di stipulare contratti per qualsiasi quantitativo e con qualsiasi scadenza. Se i contratti non vengono eseguiti, non vi è pericolo di incorrere nei rigori del diritto comunitario, giacché non vige alcun sistema di cauzioni e di licenze.

Infine, sarebbe stato molto semplice esportare dalla Germania in un altro Stato membro la carne di cui alla posizione 02.01, fruendo così di importi compensativi elevati, per reimportarla poi nella Repubblica federale come prodotto della voce 16.02 dopo averla «preparata» con l'aggiunta di un po' di pepe, senza dover versare importi compensativi monetari.

Il fatto che la carne «condita» ed i prodotti analoghi siano stati assoggettati al regime degli importi compensativi monetari solo negli scambi tra Stati membri è giustificato da motivi obiettivi. Sotto il profilo giuridico, situazioni diverse vanno trattate diversamente. Allorché è stato adottato il regolamento n. 3092/76, la carne «condita» era ormai una voce

praticamente insignificante nell'ambito degli scambi con i paesi terzi, giacché questo prodotto era stato incluso nella sfera d'applicazione dei provvedimenti di salvaguardia allora vigenti, e non vi era perciò alcun rischio che i provvedimenti monetari provocassero perturbazioni degli scambi coi paesi terzi.

La Commissione propone quindi di dichiarare che l'esame della questione sollevata non ha messo in luce alcun elemento tale da inficiare la validità del regolamento n. 3092/76.

La Spitta, con l'avv. G. Breit, del foro di Francoforte, e la Commissione delle Comunità Europee, rappresentata dal sig. G. zur Hausen, in qualità di agente, hanno svolto osservazioni orali all'udienza del 9 novembre 1978;

l'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 14 dicembre 1978.

In diritto

1 Con ordinanza 3 maggio 1978, giunta alla Corte il successivo 7 giugno, lo *Hessischer Finanzgericht* ha sottoposto alla Corte di giustizia, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale sulla validità del regolamento (CEE) della Commissione 17 dicembre 1976, n. 3092, relativo all'applicazione degli importi compensativi monetari a taluni prodotti del settore della carne bovina (GU n. L 348, pag. 18);

2 la questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia vertente sulla riscossione di importi compensativi monetari per l'importazione dalla Francia nella Repubblica federale di Germania di quarti anteriori e pezzi disossati di carne bovina, conditi con pepe, di cui alla sottovoce 16.02 B III b) 1 della tariffa doganale comune, effettuata dalla ditta Spitta, attrice nella causa principale, il 29 dicembre 1976 e il 7 gennaio 1977;

il competente ufficio doganale, convenuto nella causa principale, a norma del regolamento n. 3092/76 riscuoteva DM 13 655,01 per importi compensativi monetari;

la Spitta impugnava le relative ingiunzioni di pagamento dinanzi al *Finanzgericht* dell'Assia, sostenendo che il regolamento n. 3092/76 è invalido.

3 La questione sottoposta dal Finanzgericht mira a far stabilire se il regolamento (CEE) n. 3092/76 sia nullo o vada disapplicato

a) per mancanza di presupposti di cui all'art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) n. 974/71,

b) per mancanza di disposizioni transitorie,

c) a causa della sua limitazione al commercio intracomunitario.

Sulla prima parte della questione

4 La carne bovina fresca o semplicemente refrigerata o congelata, di cui alla sottovoce 02.01 A II (capitolo 2 «Carni e frattaglie commestibili») della tariffa doganale comune, dal 1971 è stata assoggettata al regime degli importi compensativi monetari instaurato dal regolamento del Consiglio 12 maggio 1971, n. 974 (GU n. L 106, pag. 1);

per contro, detto regime è stato esteso alle merci di cui alla sottovoce 16.02 B III b) 1 della tariffa doganale comune (capitolo 16 «altre preparazioni e conserve di carni o di frattaglie — altre, contenenti carne o frattaglie della specie bovina») solo con il regolamento n. 3092/76, la cui validità è ora posta in questione;

l'art. 1 di detto regolamento recita:

«Negli scambi intracomunitari, ai prodotti freschi, refrigerati o congelati, non tritati, che rientrano nella sottovoce 16.02 B III b) 1 della tariffa doganale comune e che non possono essere classificati al capitolo 2 della stessa a causa della semplice aggiunta di condimenti (per esempio pepe e sale) o a causa dell'aggiunta di altre sostanze (per esempio olio, verdure, farine), si applicano gli importi compensativi monetari applicabili ai prodotti analoghi privi di tali condimenti o aggiunte, che rientrano nella sottovoce 02.01 A II della tariffa.»

5 L'instaurazione degli importi compensativi monetari è subordinata alla condizione, contemplata dall'art. 1, n. 1, del regolamento n. 974/71 — come modificato dal regolamento del Consiglio 22 febbraio 1973, n. 509 (GU n. L 50, pag. 1) — che uno Stato membro ammetta per la propria moneta un tasso di cambio superiore al limite di oscillazione autorizzato dalla disciplina internazionale vigente il 12 maggio 1971;

contrariamente a quanto assume l'attrice nella causa principale, questa disposizione non subordina l'instaurazione degli importi compensativi monetari alla modifica recente del tasso di cambio della moneta dello Stato membro di cui trattasi;

è sufficiente che nel momento in cui gli importi compensativi sono introdotti il tasso di cambio sia superiore al limite di oscillazione autorizzato dalla disciplina internazionale vigente il 12 maggio 1971;

è noto che, allorché la Commissione ha adottato il regolamento n. 3092/76, le monete continuavano a far registrare oscillazioni superiori al limite indicato all'art. 1, n. 1, del regolamento n. 974/71.

6 A norma dell'art. 1, n. 3, del regolamento n. 974/71 — nell'emendamento ad esso apportato dal regolamento del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2746 (GU n. L 291, pag. 148) — gli importi compensativi monetari possono venir istituiti solo se i provvedimenti monetari, di cui al n. 1, sono atti a provocare perturbazioni negli scambi di prodotti agricoli, condizione che, secondo la ricorrente, non sussisteva allorché è stato emanato il regolamento n. 3092/76;

secondo la Commissione, dato che la carne «condita» è in realtà carne fresca rientrante nel capitolo 2 della tariffa doganale comune, condita con un poco di spezie o di altre sostanze, alla fine del 1976 si sarebbe sviluppata un'anormale corrente di scambi di carne «condita» — esente da importi compensativi monetari — specie dall'Irlanda e dal Regno Unito verso la Repubblica federale di Germania;

allorché nel gennaio 1977 detti importi compensativi sono stati applicati anche a questo prodotto per effetto del regolamento n. 3092/76, gli scambi di cui trattasi avrebbero ripreso un andamento normale;

7 in base a queste considerazioni, la Commissione poteva validamente assoggettare agli importi compensativi monetari il prodotto di cui trattasi.

Sulla seconda parte della questione

8 L'attrice nella causa principale sostiene che il regolamento n. 3092/76, che non prevede alcun regime d'esenzione per i contratti in corso, contravviene per questo motivo al principio della tutela del legittimo affidamento e della buona fede;

in effetti, il contratto d'acquisto della merce in questione sarebbe stato stipulato il 30 novembre 1976, cioè prima della pubblicazione del regolamento n. 3092/76.

9 Tuttavia il regime delle importazioni allora vigente non prescriveva né autorizzazione preventiva, né impegno definitivo dell'interessato nei confronti dell'autorità incaricata della gestione dell'organizzazione dei mercati in questione né la Commissione ha fornito agli importatori alcun indizio che potesse giustificare la loro fiducia nella conservazione della situazione in atto, nonostante il mutamento delle condizioni del mercato;

d'altro canto, il provvedimento della Commissione non avrebbe dovuto sorprendere l'operatore economico accorto, il quale non poteva ignorare che i prodotti in questione, di cui alla sottovoce 16.02 B III b) 1, rappresentavano un settore delicato e in pratica non erano diversi dalla carne fresca di cui al capitolo 2 della tariffa doganale comune;

così stando le cose, l'instaurazione di un periodo transitorio avrebbe probabilmente spinto gli operatori ad importare grandi quantitativi di carne «condita» prima dell'effettiva applicazione degli importi compensativi monetari, il che avrebbe sminuito l'efficacia pratica del provvedimento adottato dalla Commissione.

Sulla terza parte della questione

10 Non è possibile interpretare l'art. 1, n. 1, del regolamento n. 974/71 nel senso ch'esso esiga l'instaurazione simultanea di importi compensativi monetari per gli scambi intracomunitari e per quelli con i paesi terzi, anche quando le situazioni sono diverse.

11 D'altro canto, allorché è stato emanato il regolamento litigioso, la carne «condita» era praticamente scomparsa dagli scambi con i paesi terzi, giacché era stata inclusa nella sfera d'applicazione dei provvedimenti di salvaguardia dal regolamento della Commissione 5 agosto 1975, n. 2033 (GU n. L 207, pag. 8);

in quel momento non vi era dunque più il rischio che i provvedimenti monetari provocassero perturbazioni negli scambi con i paesi terzi.

Sulle spese

12 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non danno adito a ripetizione;

nei confronti delle parti nel procedimento principale, il presente procedimento riveste carattere di incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Prima Sezione)

pronunziandosi sulla questione ad essa sottoposta dal Finanzgericht dell'Assia con ordinanza 3 maggio 1978, dichiara:

L'esame della questione sottoposta non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità del regolamento della Commissione n. 3092/76.

Mertens de Wilmars Donner O'Keeffe

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 31 gennaio 1979.

Il Cancelliere

A. Van Houtte

Il Presidente della prima Sezione

J. Mertens de Wilmars