Nei procedimenti riuniti 212-217/80,

aventi ad oggetto le domande di pronunzia pregiudiziale proposte alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dalla Corte suprema di cassazione di Roma nelle cause dinanzi ad essa pendenti fra

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

e

SRL MERIDIONALE INDUSTRIA SALUMI,

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

e

SALUMIFICIO DI VERONA VASSANELLI,

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

e

F.LLI ULTROCCHI,

DITTA ITALO ORLANDI & FIGLIO

e

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO,

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO

e

SAS MOLINO FIGLI DI GINO BORGIOLI,

DITTA VINCENZO DIVELLA

e

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO,

domande vertenti sull'interpretazione del regolamento del Consiglio 24 luglio 1979, n. 1697, concernente il recupero a posteriori dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione che non sono stati corrisposti dal debitore per le

merci dichiarate per un regime doganale comportante l'obbligo di effettuarne il pagamento (GU n. L 197, pag. 1),

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dai signori: A. Touffait presidente di Sezione; Mackenzie Stuart e U. Everling, giudici;

avvocato generale: S. Rozès;
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, le varie fasi del procedimento e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

1. Il regolamento del Consiglio 24 luglio 1979, n. 1697, concernente il recupero a posteriori dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione che non sono stati corrisposti dal debitore per le merci dichiarate per un regime doganale comportante l'obbligo di effettuarne il pagamento (GU n. L 197, pag. 1), specifica, ai termini dell'art. 1, n. 1, «le condizioni cui è subordinato il recupero a posteriori, da parte delle autorità competenti, dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione che, per qualsiasi ragione, non siano stati richiesti al debitore per merci dichiarate per un regime doganale comportante l'obbligo di effettuarne il pagamento». Fra i «dazi all'importazione» ai sensi del regolamento rientrano, fra l'altro, i prelievi agricoli.

L'art. 2, n. 1, del regolamento dispone:

«Quando le autorità competenti accertano che i dazi all'importazione o all'esportazione legalmente dovuti per una merce dichiarata per un regime doganale comportante l'obbligo di effettuarne il

pagamento non sono stati richiesti in tutto o in parte al debitore, esse iniziano un'azione di recupero dei dazi non riscossi.

Tuttavia, tale azione non può più essere avviata dopo la scadenza di un termine di tre anni a decorrere dalla data di contabilizzazione dell'importo originariamente richiesto al debitore ovvero, se non vi è stata contabilizzazione, a decorrere dalla data in cui è nato il debito doganale relativo alla merce in questione».

Gli artt. 5 e 7 del regolamento sono del seguente tenore:

«Articolo 5

1. Le autorità competenti non possono iniziare nessuna azione di recupero quando l'importo dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione, che a posteriori è risultato inferiore all'importo legalmente dovuto, era stato calcolato:
   — sulla base di informazioni fornite dalle stesse autorità competenti e aventi per queste valore vincolante, o
   — sulla base di disposizioni di carattere generale che una decisione giudiziaria abbia successivamente invalidato.

2. Le autorità competenti hanno la facoltà di non procedere al recupero a posteriori dell'importo dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione qualora tali dazi non siano stati riscossi a causa di un errore delle autorità competenti medesime che non poteva ragionevolmente essere scoperto dal debitore, purché questi abbia, dal canto suo, agito in buona fede e osservato tutte le disposizioni previste, per la sua dichiarazione in dogana, dalla regolamentazione vigente.

   I casi in cui si possono applicare le disposizioni dei primo comma sono definiti conformemente alle disposizioni d'applicazione adottate secondo la procedura di cui all'art. 10».

«Articolo 7

Quando la mancata riscossione dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione legalmente dovuti è imputabile a un errore delle autorità competenti, non è riscosso alcun interesse di mora sulle somme recuperate a posteriori».

L'art. 10, cui fa richiamo l'art. 5, n. 2, stabilisce fra l'altro che le disposizioni necessarie all'applicazione dell'art. 5 sono adottate secondo un procedimento definito dal regolamento del Consiglio 10 luglio 1975, n. 1798, relativo all'importazione in franchigia dai dazi della tariffa doganale comune di oggetti d'indole educativa, scientifica o culturale (GU n. L 184, pag. 1).

A norma dell'art. 11 del regolamento stesso, il regolamento n. 1697/79 è entrato in vigore il 1° luglio 1980.

2. Le controversie principali sono insorte fra operatori economici e l'Amministrazione delle finanze italiana. Alcuni operatori economici hanno fatto opposizione avverso ingiunzioni fiscali di modifica, emanate anteriormente al 1° luglio 1980, con le quali l'Amministrazione delle finanze chiedeva loro il versamento di importi di conguaglio a titolo di prelievo su importazioni di prodotti agricoli.

Risulta dal fascicolo che l'amministrazione doganale, sino all'11 settembre 1976, aveva calcolato sistematicamente gli importi dei prelievi applicando il metodo — peraltro raccomandato, in materia doganale, dalla Commissione — secondo il quale, in caso di diminuzione di

un dazio doganale dopo la dichiarazione presentata per l'importazione, ma prima che il prodotto fosse posto in libera pratica, era possibile, su richiesta dell'importatore, applicare l'aliquota più favorevole.

Nella sentenza 15 giugno 1976 (Frecassetti, 113/75, Racc. pag. 983), la Corte di giustizia ha tuttavia dichiarato che questo metodo non poteva venir applicato ai prelievi agricoli all'importazione di prodotti dai paesi terzi, prelievi che dovevano venire uniformemente calcolati secondo l'aliquota di prelievo vigente il giorno dell'accettazione, da parte dell'ufficio doganale, della dichiarazione d'importazione.

Per conformarsi a detta sentenza, la legislazione italiana in materia, nella fattispecie le disposizioni preliminari della tariffa doganale, è stata modificata dal decreto presidenziale 22 settembre 1978, n. 695 (GU 1978, n. 319, pag. 8235). L'art. 1, n. 3, di detto decreto dispone che la possibilità di applicare l'aliquota più favorevole non si estende ai prelievi agricoli né agli altri tributi contemplati nell'ambito della politica agricola comune. L'art. 3 precisa che la disposizione summenzionata doveva considerarsi in vigore dall'11 settembre 1976, data alla quale la sentenza Frecassetti è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

Tuttavia, prima della sentenza Frecassetti, l'Amministrazione delle finanze aveva ingiunto ad alcune imprese di versare conguagli su prelievi relativi ad importazioni di prodotti agricoli, in quanto era stata applicata per errore la norma dell'aliquota più favorevole. È in questo contesto che si inserisce la sentenza della Corte 27 marzo 1980 (Salumi, 66, 127 e 128/79, Racc. pag. 1237). Essa riguardava in sostanza il problema del se detto ricupero fosse consentito secondo il diritto comunitario. Risolvendo detta questione, la Corte ha dichiarato che

«è compito quindi dell'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro, se non vi sono disposizioni comunitarie in materia, stabilire le modalità e le condizioni di riscossione degli oneri finanziari comunitari in generale, e dei prelievi agricoli in particolare, nonché designare le autorità incaricate della riscossione e il giudice competente a conoscere delle controversie cui tale riscossione possa dar luogo, purché dette modalità e condizioni non rendano il sistema di riscossione delle tasse e degli oneri comunitari meno efficace di quello relativo alle tasse e agli oneri nazionali dello stesso tipo» (n. 18).

La Corte ha tuttavia osservato nella sentenza Salumi (n. 16) che il Consiglio aveva già emanato norme specifiche, fra le quali il regolamento n. 1697/79, però detta disciplina non era ancora in vigore alla data della sentenza.

Poiché il regolamento n. 1697/79 è nel frattempo entrato in vigore, il giudice a quo, la Corte suprema di cassazione italiana, adiva la Corte di giustizia nella fattispecie, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, sottoponendo delle questioni relative all'interpretazione di detto regolamento. Le questioni, identiche nelle sei cause, sono del seguente tenore:

«a) se il regolamento (CEE) n. 1697 del 1979 del Consiglio del 24 luglio 1979, ed in particolare l'art. 5, operi riguardo alle liquidazioni di prelievi agricoli, inferiori all'importo legalmente dovuto, effettuate anteriormente al 1° luglio 1980, per le quali,

pure prima di tale data, sia stato adottato provvedimento di ricupero, circa la cui legittimità, sotto altri aspetti, penda controversia davanti al giudice nazionale;

b) in caso di risposta affermativa al quesito a), se nella previsione dell'art. 5, ed in quale dei suoi due paragrafi, rientri la liquidazione in misura inferiore all'importo legalmente dovuto di prelievi agricoli avvenuta, per un verso, in sostanziale aderenza alla norma comunitaria secondo l'indirizzo interpretativo della stessa, allora desumibile da atti ufficiali di organi della Comunità e riconosciuto corretto dalla giurisdizione nazionale, ma poi disatteso dalla Corte di giustizia, e, per altro verso, in corrispondenza formale con norme nazionali, successivamente riconosciute estranee alla materia, ma all'epoca ad essa costantemente applicate dalla competente autorità amministrativa nazionale in conformità di circolari ed istruzioni diramate dai suoi organi di vertice;

c) in caso di risposta affermativa al quesito b) nel senso di applicabilità dell'art. 5, par. 2, se la disciplina in questo prevista (ove già operativa per l'avvenuta emanazione delle disposizioni di applicazione di cui al suo secondo comma) valga a rendere legittime, rispetto all'ordinamento comunitario, normative nazionali già anteriormente emanate, regolanti la misura dei prelievi da percepire in quantità inferiore e comunque diversa da quella prescritta, all'epoca, da norme comunitarie;

d) in caso di risposta negativa, se la disciplina dell'art. 7 del medesimo regolamento sia applicabile anche alle riscossioni successive alla sua entrata in vigore, relative a ricuperi per liquidazioni inferiori all'importo legalmente dovuto effettuate nella situazione descritta sub b), anteriormente al 1° luglio 1980».

3. Le ordinanze di rinvio sono state registrate nella cancelleria della Corte il 27 ottobre 1980.

Con ordinanza 17 dicembre 1980, la Corte ha stabilito di riunire le presenti cause ai fini del procedimento e della sentenza.

A norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia CEE hanno presentato osservazioni scritte le società Meridionale industria salumi, Italo Orlandi e figlio e Molino figli di Gino Borgioli, parti civili nelle cause principali nei procedimenti 212/80, 215/80 e 216/80, tutte rappresentate dall'avv. Nicola Catalano, del foro di Roma, le società Salumificio di Verona Vassanelli, F.lli Ultrocchi e Vincenzo Divella, parti civili nelle cause principali nei procedimenti 213/80, 214/80 e 217/80, rappresentate dagli avv.ti Giovanni Maria Ubertazzi e Fausto Capelli, del foro di Milano, il Governo italiano, rappresentato dal sig. Ivo M. Braguglia, avvocato dello Stato, nonché la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Alberto Prozzillo, membro del servizio giuridico, in qualità di agente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, con ordinanza 8 aprile 1981, la Corte ha deciso di attribuire le presenti cause riunite alla Terza Sezione, a norma dell'art. 95 del regolamento di procedura, e di iniziare la fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le osservazioni scritte

1. Le *società Meridionale industria salumi, Italo Orlandi e figlio e Molino figli di Gino Borgioli* espongono quanto segue:

a) Sulla prima questione esse svolgono argomenti sia a sostegno della inapplicabilità del regolamento n. 1697/79 per la soluzione delle controversie concernenti azioni di recupero di prelievi iniziate prima del 1° luglio 1980, sia a sostegno della sua applicabilità.

A sostegno dell'inapplicabilità si potrebbe affermare:

— che non avrebbe avuto senso il differimento di circa un anno dell'entrata in vigore del regolamento, se le sue statuizioni avessero dovuto essere applicate anche alle azioni in corso;

— che l'art. 2 introduce il limite della prescrizione triennale per le azioni di recupero;

— che l'art. 5, n. 1, prescrive testualmente: «Le autorità competenti non possono iniziare nessuna azione di recupero» in determinati casi, ciò che starebbe a dimostrare che il divieto concernerebbe soltanto le azioni da instaurare dopo l'entrata in vigore del regolamento.

Per contro, a favore dell'applicabilità si potrebbero addurre i seguenti argomenti:

— il n. 1 dell'art. 5 poteva soltanto vietare l'inizio delle azioni di recupero nel concorso di determinate circostanze; non poteva certo vietare il perseguimento delle azioni iniziate prima dell'entrata in vigore del regolamento, che debbono necessariamente essere concluse in un modo o nell'altro, anche se conformemente alle nuove statuizioni. Quello che è determinante non è quindi l'aspetto procedurale, ma l'aspetto sostanziale della disciplina, cioè il divieto di recupero ove concorrano le circostanze da essa precisate. Questa interpretazione sembrerebbe confermata dal rapporto esistente fra il n. 1 e il n. 2 dell'art. 5, giacché il n. 2 contempla la facoltà di non procedere al recupero, vale a dire fra l'altro di rinunciare alle azioni già promosse. Essa è peraltro conforme a una giurisprudenza costante di determinati Stati membri, specie dell'Italia — che va considerata principio generale di diritto, comune agli ordinamenti giuridici degli Stati membri e quindi rilevante anche in diritto comunitario — secondo la quale in materia fiscale, salvo disposizioni contrarie esplicite, la legge va applicata a rapporti giuridici insorti anteriormente alla sua entrata in vigore, ma i cui effetti non siano ancora esauriti. Orbene, ciò si verifica nel caso di un giudizio, tuttora pendente, relativo a un'azione di recupero promossa anteriormente.

— Il fatto che la prescrizione di tre anni contemplata dall'art. 2 può venire invocata solo dopo l'entrata in vigore del regolamento non basta di per sé a escludere che le controversie pendenti vadano risolte in base alla nuova disciplina.

— Lo spazio di tempo che è trascorso fra l'adozione e l'entrata in vigore del regolamento potrebbe venir considerato come giustificato proprio dalla preoccupazione di lasciare agli Stati membri il tempo di adottare, sul piano amministrativo, soluzioni conformi alla nuova disciplina.

Tenuto conto degli argomenti esposti in precedenza, che possono corroborare sia

l'inapplicabilità sia l'applicabilità del regolamento, le società Meridionale industria salumi, Italo Orlandi e figlio e Molino figli di Gino Borgioli si rimettono al prudente apprezzamento della Corte per quanto riguarda la soluzione da darsi alla prima questione.

Esse aggiungono, ad ogni buon conto, che il regolamento n. 1697/79 non può in alcun caso produrre effetti nei confronti di questioni già pienamente definite, né può inficiare le sentenze già passate in giudicato. L'applicazione del regolamento n. 1697/79 non potrebbe in alcun caso pregiudicare l'eventuale applicazione di norme di diritto interno (di decadenza, di inammissibilità ecc.) che giustificassero nell'ambito di prescrizioni specifiche dell'ordinamento interno, non incompatibili con il diritto comunitario, le azioni di riscossione già instaurate.

b) In caso di soluzione affermativa della prima questione, cioè qualora la Corte dichiarasse il regolamento n. 1697/79 applicabile a controversie inerenti ad azioni di recupero promosse anteriormente alla data dell'entrata in vigore del regolamento, la soluzione della seconda questione dovrebbe essere la seguente: la fattispecie in discussione rientra nelle previsioni dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 1697/79 sicché è vietato all'Amministrazione finanziaria italiana recuperare la differenza per diritti di prelievo riscossi in meno sull'importazione di prodotti agricoli.

In effetti, entrambe le ipotesi contemplate da detto paragrafo ricorrono nella fattispecie. La prima ipotesi (calcolo dell'importo dei dazi in base alle informazioni fornite dalle stesse autorità competenti e vincolanti nei loro confronti) sussiste in quanto l'amministrazione centrale, mediante svariate circolari, ha prescritto un comportamento costante dell'amministrazione doganale. Dette circolari, note agli operatori economici, contengono le direttive relative all'interpretazione e all'applicazione della disciplina in questione e sono quindi vincolanti per gli organi periferici ai quali sono destinate. Pur se non sono vincolanti per i terzi, queste circolari consentono loro di pretendere dagli uffici un comportamento ad esse conforme, facendo appello al principo dell'affidamento. La seconda ipotesi (calcolo dell'importo dei dazi in base a disposizioni d'indole generale poi invalidate da una decisione giudiziaria) sussiste pure, in quanto il metodo di calcolo adottato fino al 1976 era basato su disposizioni generali di diritto nazionale che sono state invalidate in seguito dalla sentenza della Corte di giustizia 15 giugno 1976 (Frecassetti, 113/75, Racc. pag. 983).

c) La terza questione risulta priva d'oggetto in quanto l'art. 5, n. 2, è, in ogni caso, inapplicabile alla fattispecie.

d) La quarta questione è stata formulata in via prudenziale onde evitare un ulteriore rinvio alla Corte di giustizia qualora questa stabilisse che il regolamento n. 1697/79 e, in particolare, il suo art. 5 sono inapplicabili. In questa ipotesi sarebbe opportuno accertare se e entro quali limiti l'art. 7 possa comunque venire applicato qualora l'azione di recupero dovesse venire dichiarata lecita in quanto ad esempio non è stata presentata domanda scritta da parte dell'operatore. La risposta è lasciata al prudente apprezzamento della Corte.

2. Le *società Salumificio di Verona Vassanelli, F.lli Ultrocchi e Vincenzo Divella* espongono anzitutto gli antefatti della presente causa e i precedenti giurisprudenziali, in particolare le sentenze della Corte 15 giugno 1976 (Frecassetti,

113/75, Racc. pag. 983), 5 marzo 1980 (Ferwerda, 265/78, Racc. pag. 617) e 27 marzo 1980 (Denkavit, 61/79, Racc. pag. 1205; Salumi, 66, 127 e 128/79, Racc. pag. 1237).

a) Quanto all'applicazione retroattiva del regolamento n. 1697/79, esse deducono che, in assenza di disposizioni esplicite concernenti i cosiddetti «rapporti pendenti», si deve fare appello a indicazioni implicite e a considerazioni d'indole generale. La questione sostanziale consiste nel sapere se la disciplina nazionale possa venire applicata, anche dopo l'entrata in vigore del regolamento, solo ai «rapporti pendenti» oppure se il regolamento estenda i suoi effetti anche ai rapporti che sono insorti prima della sua entrata in vigore.

L'attitudine della normativa abrogata ad estendere i suoi effetti sui rapporti pendenti dipende, fra l'altro, dalla materia disciplinata. Così, le norme attinenti al processo debbono desumersi dalla legge del tempo in cui ha luogo il giudizio, quale che sia il tempo a cui risale il rapporto dedotto in lite. Tuttavia il regolamento n. 1697/79 riguarda la disciplina, non solo processuale, relativa alle condizioni alle quali le autorità competenti procedono al recupero a posteriori. Esso è fondato su considerazioni generali di giustizia emergenti dal suo secondo considerando, in cui si riconosce che «il ricupero a posteriori di dazi all'importazione o di dazi all'esportazione pregiudica in un certo senso la certezza che i debitori debbono nutrire nei confronti degli atti amministrativi aventi conseguenze pecuniarie». Lo stesso concetto è stato ribadito nel parere del Comitato economico e sociale (GU 1978, n. C 59, pag. 45), il quale ha perfino invitato il Consiglio dei ministri a rielaborare alcune disposizione del regolamento in modo da tutelare maggiormente gli interessi economici.

L'efficacia ratione temporis della nuova disciplina dipende inoltre dalla cornice dei fatti nella quale essa si colloca. In effetti il regolamento è connesso all'istituzione del sistema delle risorse proprie della Comunità. Adottandolo, le istituzioni comunitarie hanno inteso prendere l'iniziativa di uniformare le norme in base alle quali si procede al recupero dei diritti giuridicamente dovuti, qualora essi non siano stati percepiti interamente o parzialmente al momento della dichiarazione in dogana. Tali considerazioni fanno supporre che la nuova disciplina non permetterebbe la sopravvivenza di una normativa interna contrastante, neppure limitatamente ai casi pendenti.

Le società Vassanelli, Ultrocchi e Divella illustrano poi le indicazioni relative alla retroattività che possono ricavarsi dal regolamento n. 1697/79. Esse sostengono che, allorché la retroattività non è vietata come nel diritto penale, il problema dei rapporti intertemporali fra la disciplina precedente e la disciplina successiva dipende dalla volontà del legislatore quale essa risulta, anche implicitamente, dalla disciplina successiva. Ciò si desume, fra l'altro, dall'art. 191 del Trattato, che stabilisce in via principale che i regolamenti entrano in vigore alla data da essi stabilita e solo in via subordinata, cioè in caso di silenzio della legge, che essi entrano in vigore il ventesimo giorno successivo alla loro pubblicazione.

Orbene, il regolamento non contiene alcuna indicazione che possa limitare la sua portata alle sole situazioni insorte dopo la sua entrata in vigore. Al contrario, diverse norme del regolamento esprimono la situazione generativa dei tributi

al tempo passato (ad esempio art. 1). Il legislatore comunitario ha indubbiamente inteso disciplinare le situazioni future, ma anche estendere tale disciplina alle situazioni passate, qualora ciò fosse necessario.

Più specificamente, l'art. 5, n. 1, si richiama all'importo che «era stato» calcolato in misura inferiore a quella realmente dovuta. Ne consegue che, se le autorità competenti si rendono conto di aver calcolato in modo erroneo i prelievi da applicare a un'importazione effettuata l'anno prima e, se detto errore è dovuto ai motivi indicati all'art. 5, n. 1, esse non possono promuovere alcuna azione di recupero, pur se l'errore di calcolo è stato commesso prima dell'entrata in vigore del regolamento. Inversamente, se gli autori del regolamento avessero voluto escludere gli errori di calcolo commessi prima dell'entrata in vigore di quest'ultimo, essi avrebbero dovuto far ricorso alla formula «sarà calcolato a partire dal 1° luglio 1980», stabilendo così in modo evidente l'applicabilità della disposizione soltanto ex nunc.

Questa conclusione è inoltre corroborata dal fatto che l'art. 5, n. 1, non solo ha valore processuale nel senso che le autorità competenti non possono depositare l'atto formale che inizia il procedimento di recupero, ma ha pure un valore sostanziale, in quanto le autorità competenti non possono procedere al recupero perché siffatto recupero sarebbe in contrasto con il principio del legittimo affidamento codificato nel regolamento. Ciò emerge, fra l'altro, dall'ultima frase del secondo considerando, secondo cui «l'esercizio di un'azione di recupero non è in alcun caso giustificato» ricorrendo determinate condizioni. L'espressione «esercizio di un'azione di recupero» è onnicomprensiva, riferendosi sia alla promozione dell'azione sia alla sua prosecuzione e alla sua conclusione.

Per contro, nel caso contrario si giungerebbe a conclusioni inaccettabili, poiché gravemente discriminatorie, giacché solo gli operatori nei cui confronti l'autorità competente abbia promosso l'azione di recupero prima del 1° luglio 1980 sarebbero costretti a procedere al rimborso delle restituzioni. Ciò implica che, ad esempio, una semplice dimenticanza da parte dell'autorità competente potrebbe implicare un'applicazione discriminatoria della stessa disposizione nei confronti di soggetti di diritto che si trovano in identiche condizioni.

A questa interpretazione dell'art. 5, n. 1, del regolamento non si può nemmeno controbattere che l'entrata in vigore del regolamento è stata differita di circa un anno rispetto alla data di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, né che vi è un termine di prescrizione di tre anni, contemplato dall'art. 2.

In realtà il differimento del termine è stato imposto alle istituzioni comunitarie dagli Stati membri onde evitare di essere essi stessi chiamati a conguagliare somme non più recuperabili in base al regolamento nei confronti degli operatori.

Per quanto riguarda invece il termine di prescrizione di cui all'art. 2, è ovvio che esso opera soltanto per i casi in cui il recupero dovrebbe essere consentito in base al regolamento. Non può quindi sussistere prescrizione se non vi è diritto al recupero.

Le società Vassanelli, Ultrocchi e Divella propongono quindi alla Corte di risolvere le due prime questioni nel senso di riconoscere l'efficacia retroattiva del re-

golamento n. 1697/79 e dichiarare applicabile l'art. 5, n. 1, nelle ipotesi delineate nell'ordinanza di rinvio.

b) La terza questione diviene quindi priva di oggetto. Per la soluzione della quarta questione le suddette società si rimettono al prudente apprezzamento della Corte.

3. Il *Governo italiano* espone quanto segue:

a) La soluzione della prima questione dovrebbe essere negativa nel senso che il regolamento non si applica a debiti insorti prima della sua entrata in vigore. Questa conclusione è corroborata da tre considerazioni:

— Il primo argomento scaturisce dall'insieme delle disposizioni del regolamento e in particolare dall'art. 5, il quale riguarda attività non ancora poste in essere da parte delle autorità competenti alla data di entrata in vigore del regolamento. Se infatti l'art. 5 avesse voluto ricomprendere nel suo ambito anche attività di recupero già iniziate, esso avrebbe dovuto dire che le autorità competenti non possono iniziare o proseguire nessuna azione di recupero.

Analogamente l'art. 2, n. 1, 2° comma, del regolamento relativo al termine triennale perentorio per l'esperimento dell'azione di recupero contiene una disciplina valida solo ex nunc. Questo termine non può riferirsi anche ad azioni già esperite in quanto non sono state previste disposizioni transitorie per il passaggio dalle discipline nazionali precedentemente in vigore alla disciplina comunitaria.

— Il secondo argomento a sostegno della tesi del Governo italiano si fonda sul rapporto fra gli artt. 5 e 9 del regolamento in questione.

L'art. 9 dispone nella parte finale che «... gli Stati membri non sono tenuti, qualora non abbiano proceduto al recupero a posteriori di tali dazi in applicazione del presente regolamento, a procedere all'accertamento delle risorse proprie corrispondenti ai sensi del regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 2891/1977)». Per quest'ultimo regolamento, un diritto è accertato non appena il credito corrispondente è stato debitamente stabilito dal servizio o dall'organismo dello Stato membro. I diritti così accertati sono riportati nella contabilità. Ciò significa, da un lato, che per i debiti doganali sorti prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 1697/79 l'accertamento e la contabilizzazione ai sensi del regolamento n. 2891/77 sono già avvenuti; dall'altro, che l'art. 9 del regolamento n. 1697/79 non autorizza gli Stati membri ad annullare gli accertamenti e le contabilizzazioni già eseguite.

L'art. 9 del regolamento n. 1697/79 dispone quindi anch'esso solo per il futuro nel senso che autorizza gli Stati membri a non procedere all'accertamento dei diritti costituenti risorse proprie, qualora di tali diritti sia vietata, in forza dell'art. 5, n. 1, l'azione di recupero, ovvero gli Stati membri abbiano facoltà di non procedere al recupero dei diritti stessi in virtù dell'art. 5, n. 2. Non si potrebbe infatti ammettere che gli Stati membri debbano o possano soprassedere ad azioni di recupero di diritti sorti, accertati e contabilizzati prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 1697/79 senza attribuire agli stessi Stati membri la possibilità di annullare i corrispondenti atti di accertamento e di contabilizzazione. Opinare diversamente significherebbe obbligare gli Stati membri a non recuperare determinati diritti e, nel contempo, obbligarli a mettere a disposizione della Commissione, ai sensi del regolamento

n. 2891/77, le somme corrispondenti a tali diritti non recuperati.

— Un terzo argomento a sostegno della tesi del Governo italiano deriva dall'interpretazione logica delle disposizioni in questione. In realtà, se l'art. 5 del regolamento dovesse riferirsi pure ad azioni di recupero già promosse, ciò implicherebbe che, nelle stesse condizioni, potrebbe dipendere dalla maggiore o minore sollecitudine dell'attività di recupero dell'autorità competente, ovvero dalla maggiore o minore durata dei procedimenti giudiziari, sicché debiti della stessa natura insorti nel corso dello stesso periodo verrebbero ad essere trattati diversamente. Orbene, ciò è contrario al principio di uguaglianza cui deve ispirarsi, secondo la giurisprudenza della Corte, il sistema generale delle disposizioni finanziarie del Trattato CEE, che comprende gli oneri finanziari.

b) Data la soluzione negativa prospettata per il primo quesito, il secondo e il terzo andrebbero considerati come privi di oggetto.

Tuttavia, il Governo italiano fa osservare, in subordine, che la situazione di fatto soggiacente alla fattispecie potrebbe eventualmente rientrare nell'ipotesi contemplata dall'art. 5, n. 1, 2° trattino, del regolamento n. 1697/79. Infatti l'espressione «sulla base di disposizioni di carattere generale che una decisione giudiziaria abbia successivamente invalidato» potrebbe, data la sua ratio, venir estesa pure ad ipotesi in cui le disposizioni d'indole generale si rivelino successivamente non conformi alla norma comunitaria, siccome interpretata dalla Corte di giustizia.

Tuttavia la situazione di fatto della fattispecie potrebbe pure rientrare nell'ipotesi contemplata dall'art. 5, n. 2, del regolamento poiché essa implica certamente un errore delle autorità competenti nell'interpretazione delle disposizioni relative all'aliquota di prelievo applicabile. D'altra parte il rispetto del principio del legittimo affidamento, che è alla base dell'art. 5, n. 2, del regolamento, sta pure alla base dell'art. 3 del decreto del presidente della Repubblica 22 settembre 1978, n. 695, in virtù del quale la disciplina nazionale, considerata applicabile in precedenza, continua ad applicarsi fino al 10 settembre 1976.

Quanto al terzo quesito, il Governo italiano propone, sempre in subordine, di dare risposta affermativa, sempre che, ovviamente, per l'ottenimento dell'aliquota più favorevole del prelievo siano state rispettate tutte le disposizioni previste dalla regolamentazione nazionale vigente all'epoca.

c) Il quarto quesito presuppone, secondo il Governo italiano, che alle azioni di recupero già in corso non sia applicabile la disciplina dell'art. 5 del regolamento n. 1697/79. In questo caso sarebbe conforme al diritto comunitario che le azioni proseguano pur dopo l'entrata in vigore del citato regolamento. La risposta al quarto quesito è quindi negativa, nel senso che non è vietato riscuotere interessi di mora.

Infatti, se il regolamento n. 1697/79 si applica solo ai debiti doganali insorti dopo la sua entrata in vigore, i debiti precedenti per i quali le azioni di recupero siano ancora in corso continuano a venir disciplinati dalle leggi nazionali vigenti in precedenza e a produrre così interessi moratori, anche dopo il 1° luglio 1980, a condizione che siffatta conseguenza sia contemplata dalle discipline nazionali anteriormente applicabili.

4. La *Commissione delle Comunità europee* ritiene che il regolamento n. 1697/79 sia applicabile soltanto alle operazioni doganali contabilizzate dal 1° luglio 1980, data di entrata in vigore del rego-

lamento oppure, se non vi è stata contabilizzazione, ai debiti insorti dopo questa data. Questa conclusione discende dall' analisi dell'obiettivo del regolamento n. 1697/79, che consiste nell'armonizzazione totale delle disposizioni sia sostanziali sia procedurali, relative al recupero a posteriori dei dazi, delle tasse d'effetto equivalente e dei prelievi agricoli all'importazione e all'esportazione.

Più particolarmente la Commissione si fonda su tre ordini di considerazioni concernenti i principi generali in materia di successione di leggi nel tempo, l'interpretazione sistematica del regolamento e i principi propri all'ordinamento giuridico comunitario.

a) Per quanto riguarda il primo punto (principi generali in materia di successione di leggi nel tempo), in mancanza di una disposizione ad hoc, le sole norme che possono applicarsi ai rapporti non esauriti sono le norme di procedura, tale effetto essendo escluso per le norme sostanziali. Ciò si desume dalla giurisprudenza della Corte in materia di efficacia nel tempo degli atti comunitari. Secondo questa giurisprudenza, gli atti che hanno effetti costitutivi si applicano solo ai rapporti insorti dopo la loro entrata in vigore. La Commissione si richiama a questo proposito alle sentenze 24 novembre 1971 (Siemers, 30/71, Racc. pag. 919) e 15 dicembre 1971 (Gervais-Danone, 77/71, Racc. pag. 1127), relative a regolamenti in materia di classificazione tariffaria, nonché alla sentenza 5 maggio 1977 (Jansen, 104/76, Racc. pag. 829), relativa a una disciplina in materia di previdenza sociale.

b) In secondo luogo, il regolamento n. 1697/79 va considerato nell'ambito del complesso delle norme applicabili in materia doganale nella Comunità, complesso costituito sia da norme comunitarie direttamente applicabili, sia da norme nazionali derivate e da norme nazionali autonome che agiscono nei settori non disciplinati dalle norme del diritto comunitario.

In questa prospettiva si deve particolarmente notare che il termine di tre anni contemplato dal regolamento per promuovere un'azione di recupero rappresenta un compromesso fra i vari termini, che variano da uno a sei anni, contemplati dalle legislazioni nazionali. Di conseguenza l'applicazione del termine di tre anni ai rapporti non esauriti avrebbe l'effetto di prorogare i termini in alcuni Stati membri e di abbreviarli in altri Stati, il che pregiudicherebbe gravemente la certezza del diritto e i diritti degli amministrati.

c) Infine, tanto il fatto che il regolamento n. 1697/78 è un tutto unico e indivisibile quanto l'esigenza di assicurare un trattamento uguale a tutti gli operatori economici per quanto riguarda la riscossione dei tributi che alimentano il bilancio comunitario, impediscono di considerare la possibilità che una parte del regolamento — quella relativa al termine per l'inizio dell'azione di recupero — possa entrare in vigore separatamente dalle altre parti che concernono le condizioni di forma e di sostanza per l'esercizio di tale azione. È inconcepibile che si lasci al diritto nazionale la disciplina delle condizioni di fondo e nel contempo si sostituisca ai termini nazionali un termine comunitario.

Per corroborare la sua tesi, la Commissione aggiunge che il comitato per le franchigie doganali si è pure pronunciato nel senso delle osservazioni della Commissione allorché ha discusso il problema dell'efficacia nel tempo del regolamento n. 1697/79.

d) In conclusione, la Commissione propone alla Corte di risolvere la prima questione sollevata dal giudice a quo come segue, gli altri quesiti diventando privi di oggetto:

«Il regolamento 1697/79 si applica solo alle operazioni contabilizzate dopo il 1° luglio 1980 o, se non vi è stata contabilizzazione, ai debiti doganali nati dopo tale data».

III — La fase orale del procedimento

All'udienza del 2 luglio 1981 hanno svolto osservazioni orali le società Meridionale industria salumi, Italo Orlandi e figlio e Molino figli di Gino Borgioli, rappresentate dall'avv. Nicola Catalano, del foro di Roma, le società Salumificio di Verona Vassanelli, F.lli Ultrocchi e Vincenzo Divella, rappresentate dagli avv.ti Giovanni Maria Ubertazzi e Fausto Capelli, del foro di Milano, il Governo italiano, rappresentato dal sig. Ivo M. Braguglia, avvocato dello Stato, e la Commissione, rappresentato dal sig. Alberto Prozzillo, membro del servizio giuridico della medesima.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza dell'8 ottobre 1981.

In diritto

1 Con ordinanze 2 luglio 1980, pervenute alla Corte il 27 ottobre 1980, la Corte suprema di cassazione, in Roma, ha proposto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, quattro questioni pregiudiziali, identiche nelle sei cause riunite, vertenti sull'interpretazione del regolamento del Consiglio 24 luglio 1979, n. 1697, relativo al ricupero «a posteriori» dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione che non sono stati corrisposti dal debitore per le merci dichiarate per un regime doganale comportante l'obbligo di effettuarne il pagamento (GU n. L 197, pag. 1).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di controversie fra alcuni operatori economici e l'Amministrazione delle finanze dello Stato. Gli operatori avevano proposto opposizione avverso alcune ingiunzioni fiscali di modifica con cui l'Amministrazione, prima della data di entrata in vigore del predetto regolamento, cioè anteriormente al 1° luglio 1980, aveva loro intimato di pagare una somma pari alla differenza fra il prelievo agricolo calcolato se-

condo l'aliquota in vigore il giorno dell'accettazione della dichiarazione di importazione e quello corrispondente all'aliquota più favorevole riscontrata fra la dichiarazione d'importazione e l'immissione in consumo dei prodotti. L'Amministrazione sosteneva che l'aliquota più favorevole era stata applicata erroneamente.

3 Emerge dagli atti che l'Amministrazione italiana, fino al 1976, aveva costantemente calcolato l'importo dei prelievi applicando, su richiesta dell'importatore, il sistema dell'aliquota più favorevole. La Corte ha tuttavia dichiarato, nella sentenza 15 giugno 1976 (causa 113/75, Frecassetti, Racc. pag. 983), che tale sistema non può essere applicato ai prelievi agricoli all'importazione da paesi terzi, che vanno calcolati secondo l'aliquota in vigore nel giorno in cui la dichiarazione d'importazione della merce è accettata dagli uffici doganali.

4 La Corte ha parimenti riconosciuto, nella sentenza 27 marzo 1980 (cause 66, 127 e 128/79, Salumi, Racc. pag. 1237), che è compito dell'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro, se non vi sono disposizioni comunitarie in materia, stabilire le modalità e le condizioni di riscossione degli oneri finanziari comunitari, purché dette modalità e condizioni non rendano il sistema di riscossione delle tasse e degli oneri comunitari meno efficace di quello relativo alle tasse e agli oneri nazionali dello stesso tipo.

5 Risalendo tale ultima sentenza ad una data anteriore a quella dell'entrata in vigore del regolamento n. 1697/79, l'oggetto delle presenti cause consiste per l'appunto nello stabilire se, nella fattispecie, debba essere applicato il diritto nazionale ovvero il regolamento comunitario nel frattempo entrato in vigore. La Corte suprema di cassazione ha quindi sottoposto alla Corte in via pregiudiziale le seguenti quattro questioni:

«a) se il regolamento (CEE) n. 1697 del 1979 del Consiglio del 24 luglio 1979, ed in particolare l'art. 5, operi riguardo alle liquidazioni di prelievi agricoli, inferiori all'importo legalmente dovuto, effettuate anteriormente al 1° luglio 1980, per le quali, pure prima di tale data, sia stato adottato provvedimento di ricupero, circa la cui legittimità, sotto altri aspetti, penda controversia davanti al giudice nazionale;

b) in caso di risposta affermativa al quesito sub a), se nella previsione dell'art. 5, ed in quale dei suoi due paragrafi, rientri la liquidazione in misura inferiore all'importo legalmente dovuto di prelievi agricoli avvenuta, per un verso, in sostanziale aderenza alla norma comunitaria secondo l'indirizzo interpretativo della stessa, allora desumibile da atti ufficiali di organi della Comunità e riconosciuto corretto dalla giurisdizione nazionale, ma poi disatteso dalla Corte di giustizia, e, per altro verso, in corrispondenza formale con norme nazionali, successivamente riconosciute estranee alla materia, ma all'epoca ad essa costantemente applicate dalla competente autorità amministrativa nazionale in conformità di circolari ed istruzioni diramate dai suoi organi di vertice;

c) in caso di risposta affermativa al quesito sub b) nel senso di applicabilità dell'art. 5, par. 2, se la disciplina in questo prevista (ove già operativa per l'avvenuta emanazione delle disposizioni di applicazione di cui al suo secondo comma) valga a rendere legittime, rispetto all'ordinamento comunitario, normative nazionali già anteriormente emanate, regolanti la misura dei prelievi da percepire in quantità inferiore e comunque diversa da quella prescritta, all'epoca, da norme comunitarie;

d) in caso di risposta negativa, se la disciplina dell'art. 7 del medesimo regolamento sia applicabile anche alle riscossioni successive alla sua entrata in vigore relative a ricuperi per liquidazioni inferiori all'importo legalmente dovuto effettuate, nella situazione descritta sub b), anteriormente al 1° luglio 1980».

6 Con la prima questione, il giudice nazionale chiede in sostanza se il regolamento n. 1697/79 si applichi alle liquidazioni dei dazi all'importazione o all'esportazione effettuate anteriormente alla data della sua entrata in vigore.

7 Il regolamento n. 1697/79 si propone, come risulta dall'art. 1, di determinare le condizioni cui è subordinato il recupero dei dazi all'importazione o all' esportazione che non siano stati richiesti al debitore per merci dichiarate per un regime doganale comportante l'obbligo di effettuarne il pagamento. Le autorità competenti, quando accertano che tali dazi non sono stati richiesti, sono tenute ad iniziare un'azione di recupero; tuttavia, questa non può più essere avviata dopo la scadenza del termine di tre anni a decorrere dalla data di contabilizzazione dell'importo originariamente richiesto ovvero, se non vi è stata contabilizzazione, a decorrere dalla data in cui è nato il debito doganale (art. 2, n. 1). In taluni casi, il regolamento vieta l'avvio di un'azione di

recupero (art. 5, n. 1) ovvero prevede la facoltà di non procedere al recupero (art. 5, n. 2). Esso dispone altresì che, in taluni casi, non sia riscosso alcun interesse di mora sulle somme ricuperate (art. 7).

8 Poiché tuttavia il regolamento non contiene alcuna norma transitoria, per stabilire la sua efficacia nel tempo ci si deve richiamare ai principi interpretativi generalmente riconosciuti, alla luce sia del testo, sia della ratio e della struttura di tale normativa.

9 Se le norme di procedura, a quanto si ritiene in generale, si applicano a tutte le controversie pendenti all'atto della loro entrata in vigore, ciò non vale per le norme sostanziali. Al contrario, secondo la comune interpretazione, queste ultime concernono rapporti giuridici definiti anteriormente alla loro entrata in vigore solo se dal loro testo, dalla loro ratio o dalla loro struttura risulti chiaramente che va loro attribuita tale efficacia.

10 Tale interpretazione garantisce il rispetto dei principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento in virtù dei quali le norme comunitarie debbono presentare caratteri di chiarezza e prevedibilità per gli amministrati. La Corte ha più volte evidenziato l'importanza che rivestono tali principi, in particolare nelle sentenze 25 gennaio 1979 (causa 98/78, Racke, Racc. pag. 69; causa 99/78, Decker, Racc. pag. 101), ove essa ha affermato che, di norma, il principio della certezza del diritto osta a che l'efficacia nel tempo di un atto comunitario decorra da una data anteriore alla sua pubblicazione e che solo eccezionalmente può derogarsi a tale principio, ove lo imponga l'obiettivo da realizzare e ove sia debitamente tutelato il legittimo affidamento degli interessati.

11 Al riguardo va innanzitutto preso atto che il regolamento di cui trattasi mira alla disciplina globale del ricupero dei dazi all'importazione e dei dazi all' esportazione derivanti vuoi dall'applicazione della politica agricola comune, vuoi dalle disposizioni del Trattato relative all'unione doganale. Sostituendo le discipline nazionali in materia con una disciplina comunitaria, tale regolamento introduce norme, sia procedurali sia sostanziali, che formano un tutt'unico inscindibile e le cui singole disposizioni non possono essere considerate isolatamente in ordine alla loro efficacia nel tempo.

12 Quindi non può riconoscersi efficacia retroattiva alle disposizioni del regolamento a meno che indizi sufficientemente chiari non conducano a concludere in tal senso. Ora, va rilevato che tanto il testo quanto la struttura complessiva del regolamento, lungi dal fornire indizi di un'efficacia retroattiva, portano a concludere che quest'ultimo dispone solo per il futuro.

13 Ciò si ricava, innanzitutto, dalla lettera stessa delle disposizioni del regolamento che contemplano l'obbligo o il divieto di «iniziare» azioni di ricupero e che quindi non possono riguardare procedimenti già in atto alla data di entrata in vigore del regolamento. Ciò si ricava altresì, in secondo luogo, dal lasso di tempo intercorso fra l'adozione del regolamento, il 24 luglio 1979, e la sua entrata in vigore, il 1° luglio 1980, che dimostra che il Consiglio non riteneva urgente l'operatività della normativa comunitaria.

14 Per di più, se si estendesse l'ambito di applicazione del regolamento a tutte le controversie pendenti dinanzi ai giudici nazionali alla data della sua entrata in vigore, l'applicazione del diritto interno oppure della normativa comunitaria dipenderebbe dal comportamento delle autorità nazionali e, più in particolare, dal loro zelo nell'avviare e nell'esaurire un procedimento giudiziario. Ciò potrebbe portare ad una disparità di trattamento ingiustificata a fronte di operazioni effettuate in condizioni analoghe e sarebbe incompatibile coi principi di uguaglianza e di equità. Per circoscrivere l'ambito di applicazione nel tempo del regolamento va quindi presa in considerazione la data della liquidazione originaria dei dazi.

15 Discende dall'insieme delle considerazioni che precedono che il regolamento riguarda soltanto le operazioni di importazione o di esportazione in ordine alle quali le liquidazioni doganali siano state effettuate dal 1° luglio 1980 in poi.

16 La prima questione sollevata dalla Corte suprema di cassazione va quindi risolta nel senso che il regolamento del Consiglio 24 luglio 1979, n. 1697, non si applica alle liquidazioni dei dazi all'importazione o all'esportazione effettuate anteriormente al 1° luglio 1980.

17 Non è necessario risolvere la seconda e la terza questione, che sono state sollevate solo in caso di soluzione affermativa della prima. La soluzione della questione sub 4) si ricava implicitamente da quella data alla prima.

Sulle spese

18 Le spese sostenute dal Governo italiano e dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione; nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Terza Sezione),

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dalla Corte suprema di cassazione, in Roma, con ordinanze 2 luglio 1980, dichiara:

Il regolamento del Consiglio 24 luglio 1979, n. 1697, non si applica alle liquidazioni dei dazi all'importazione o all'esportazione effettuate anteriormente al 1° luglio 1980.

Touffait Mackenzie Stuart Everling

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 12 novembre 1981.

Per il cancelliere

J. A. Pompe

cancelliere aggiunto

Il presidente della Terza Sezione

A. Touffait