Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dall'ufficio di conciliazione di Roma con ordinanza 22 gennaio 1976, afferma per diritto:

1° **In materia d'importi compensativi monetari, la circostanza che i fattori necessari per il calcolo vengono determinati solo dopo la scadenza del periodo per il quale detti importi vanno applicati è inerente al sistema stesso e non può quindi, di per sé, essere considerata come un elemento che conferisce alla relativa disciplina effetto retroattivo.**

2° **Le questioni formulate dal giudice nazionale non hanno messo in luce motivi atti a far dubitare della validità dei regolamenti 648/73 e 905/73.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart Capotorti

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 7 luglio 1976.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 22 GIUGNO 1976 [1]

Signor presidente,
signori giudici,

Questa causa verte sulla validità di un regolamento della Commissione in data 23 marzo 1973 che ha fissato, o voluto fissare, determinate riduzioni da apportarsi agli importi compensativi monetari relativi in particolare agli scambi di carni bovine. Essa costituisce in larga misura

1 — Traduzione dall'inglese.

un duplicato della causa 46-75 *I.B.C./Commissione* (Racc. 1976, pag. 65) nella quale ho presentato conclusioni il 17 dicembre 1975 e la Corte ha pronunziato sentenza il 27 gennaio 1976. Vi è nondimeno l'importante differenza che, mentre in quest' ultima causa avevamo un'azione di danni esperita in forza dell'art. 178 del trattato, la presente causa à stata rinviata alla Corte, a norma dell'art. 177, dal giudice conciliatore di Roma. Nella causa *I.B.C./ Commissione,* la Corte dichiarava irricevibile la domanda e non doveva quindi entrare nel merito. Nel presente caso è fuori discussione che il rinvio sia ricevibile. Un'altra differenza è che, nella precedente causa, il mezzo relativo all'invalidità del regolamento in quanto retroattivo veniva dedotto troppo tardi per poter essere preso in considerazione, mentre nel presente caso la questione è stata espressamente sottoposta alla Corte dal giudice conciliatore.

Lor signori ricorderanno che gli importi compensativi monetari (che per brevità chiamerò «i.c.m.») sono stati istituiti con regolamento del Consiglio (CEE) 12 maggio 1971, n. 974, in seguito all'ampliamento dei margini di oscillazione delle monete di alcuni Stati membri.

L'art. 1, n. 1, di detto regolamento, come modificato dall'art. 2 del regolamento del Consiglio (CEE) 22 febbraio 1973, n. 509, stabilisce che lo Stato membro la cui moneta sia aumentata di valore oltre i limiti di oscillazione consentiti dalle norme internazionali in vigore il 12 maggio 1971 riscuote i.c.m. all'importazione e li corrisponde all'esportazione di prodotti agricoli e che, per converso, lo Stato membro la cui moneta si è deprezzata oltre detto limite, riscuote i.c.m. all'esportazione e li versa all'importazione di detti prodotti. L'Italia è naturalmente un paese la cui moneta si è deprezzata, di guisa che essa corrisponde i.c.m. all'importazione.

L'art. 3 del regolamento n. 509/73 inseriva nel regolamento n. 974/71 un nuovo articolo 4 bis il quale, per quanto qui ci interessa, è del seguente tenore:

«1. Negli scambi con i paesi terzi, gli importi di compensazione ... concessi all'importazione ... sono detratti dall'onere all'importazione ...
2. Negli scambi tra gli Stati membri ed in quelli con i paesi terzi, gli importi di compensazione applicabili in seguito ad un deprezzamento della moneta interessata non possono essere superiori all'onere all'importazione in provenienza dai paesi terzi» (GU n. L 50 del 23. 2. 73).

Lo scopo di questa disposizione, come è stato spiegato dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte, era di impedire che le importazioni da paesi terzi giungessero sul mercato comunitario a prezzi inferiori a quelli del mercato mondiale.

L'art. 6 del regolamento n. 974/71 stabilisce che le modalità d'applicazione del regolamento stesso, «che potrebbero comportare altre deroghe ai provvedimenti relativi alla politica agraria comune», vengono adottate secondo la «procedura del Comitato di gestione», contemplata da ciascuno dei regolamenti relativi alle organizzazioni comuni dei mercati agricoli. Lor signori sanno certamente che, con detta procedura, la Commissione può adottare provvedimenti immediatamente efficaci, che possono essere modificati dal Consiglio qualora non siano approvati dal Comitato di gestione competente. Nel caso delle carni bovine detta procedura è contemplata dall'art. 27 del regolamento del Consiglio (CEE) 27 giugno 1968, n. 805, che ha istituito l'organizzazione comune di mercato per dette merci.

Il 1° marzo 1973, esercitando, o volendo esercitare, i poteri attribuitile dall'art. 6 del regolamento n. 974/71, la Commissione adottava il regolamento (CEE) n. 648/73 con un duplice scopo. In primo luogo esso abrogava e riemanava in forma coordinata le norme di precedenti regolamenti della Commissione contenenti disposizioni particolareggiate per l'applicazione degli i.c.m. In secondo luogo, con l'art. 6 esso introduceva disposizioni per

l'attuazione del n. 2 del nuovo articolo 4 bis del regolamento n. 974/71.

L'art. 6 del regolamento n. 648/73 recita:
«1. Per l'applicazione dell'art. 4 bis, § 2, del regolamento (CEE) n. 974/71, la Commissione fissa gli importi con cui devono essere adattati gli importi compensativi monetari.
2. Gli importi da detrarre fissati in conformità del § 1 vengono modificati periodicamente quando la variazione dell'onere all'importazione in provenienza dai paesi terzi lo renda necessario» (GU n. L 64 del 9. 3. 1973).

Il regolamento n. 648/73 veniva pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 9 marzo 1973 ed entrava in vigore 3 giorni dopo.

Pure il 9 marzo 1973 veniva pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il regolamento (CEE) n. 649/73, adottato dalla Commissione il 1° marzo 1973. Questo fissava o intendeva fissare, richiamandosi agli allegati, gli i.c.m. da applicarsi a partire dal 26 febbraio 1973. A norma del suo articolo 1, esso faceva salvo quanto disposto dall'art. 4 bis, n. 2, del regolamento (CEE) n. 974/71. Esso entrava in vigore il giorno della pubblicazione.

Il 5 marzo 1973 la Commissione adottava il regolamento (CEE) n. 741/73, il quale modificava gli i.c.m. sostituendo gli allegati del regolamento n. 649/73. Il regolamento n. 741/73 entrava in vigore il 19 marzo 1973, giorno della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, ma retroagiva al 5 marzo 1973.

Il 23 marzo 1973 la Commissione adottava il regolamento (CEE) n. 905/73 che fissava, o voleva fissare, a norma dell'art. 6 del regolamento n. 648/73, gli importi di adeguamento da applicarsi agli i.c.m. di cui ai regolamenti n. 649/73 e n. 741/73, in conformità all'articolo 4 bis, n. 2, del regolamento n. 974/71. Il regolamento n. 905/73 entrava in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale — cioè il 7 aprile 1973 — ma gli importi ivi fissati dovevano essere applicati dal 26 febbraio 1973 e, rispettivamente, dal 5 marzo 1973.

La presente causa riguarda un'importazione effettuata il 22 marzo 1973, vale a dire dopo l'entrata in vigore dei regolamenti nn. 648/73, 649/73 e 741/73, ma prima della stessa adozione del regolamento n. 905/73. Si trattava dell'importazione dall'Argentina di 569 sacchi di carne e frattaglie commestibili di bue, effettuata dall'attrice nella causa pendente dinanzi all'Ufficio di conciliazione di Roma, cioè dalla Industria romana carni e affini SpA.

A quell'epoca l'unico onere su un'importazione del genere era il dazio doganale del 10 % ad valorem. Il valore complessivo della merce importata dall'attrice era di Lit. 15 635 670, cosicché il dazio era di Lit. 1 563 570.

Secondo l'attrice, l'i.c.m. da applicarsi all'importazione ammontava a Lit. 114,09 il kg e il peso netto complessivo della merce era di kg 19 800, cosicché l'i.c.m. complessivo era di Lit. 2 258 982. Sempre secondo l'attrice, a norma dell'art. 4 bis del regolamento n. 974/71 questo importo andava contrapposto al dazio doganale, con la conseguenza che essa non avrebbe dovuto pagare alcunché.

Le autorità doganali italiane, invece, applicando o volendo applicare il regolamento n. 905/73, riducevano l'i.c.m. ad un importo inferiore a quello del dazio doganale, lasciando così a carico dell'attrice Lit. 56 790. L'attrice sostiene di aver diritto alla ripetizione di detta somma ma, per non oltrepassare i limiti della competenza del conciliatore, limita la sua domanda a Lit. 50 000.

L'attrice sostiene in sostanza due tesi.

La prima è che vi è un principio generale comune ai diritti di tutti gli Stati membri il quale vieta la retroattività delle leggi. Il regolamento n. 905/73, entrato in vigore il 7 aprile 1973, non poteva quindi applicarsi ad un'importazione effettuata il 22 marzo 1973.

La seconda tesi dell'attrice è che il regolamento n. 905/73 e l'art. 6 del regolamento n. 648/73 (in base al quale il regolamento n. 905/73 è stato adottato) erano comunque illegittimi. Gli argomenti addotti a sostegno di questa tesi sono sostanzialmente uguali a quelli svolti dalla ricorrente nella causa *I.B.C./Commissione.*

Il giudice conciliatore ha sottoposto a questa Corte quattro questioni le quali rispecchiano le tesi dell'attrice. Invero, come si desume dall'ordinanza di rinvio, esse sono state formulate dall'attrice, ad istanza della quale esse sono state sottoposte a questa Corte. La prima questione solleva il problema della retroattività. Ciascuna delle tre restanti pone in dubbio la validità dei regolamenti nn. 905/73 e 648/73, anche all'infuori dell'aspetto della retroattività del primo, per uno dei motivi suggeriti dall'attrice. Per quanto riguarda il regolamento n. 648/73, ritengo che le questioni riguardino solo il suo art. 6.

Sono giunto alla conclusione che, eccettuato un punto, è inutile che mi soffermi sugli argomenti svolti dall'attrice a sostegno della seconda tesi — in altre parole sulla seconda, terza e quarta questione sottoposte alla Corte dal giudice conciliatore. Questi argomenti, benché presentati in ordine diverso e, fino a un certo punto, con enfasi diversa, sono — come ho detto — sostanzialmente gli stessi di quelli addotti dalla ricorrente nella causa *I.B.C./Commissione.* Ho esposto le ragioni per disattenderli nelle conclusioni che ho presentato in detta causa e mi parrebbe una perdita di tempo lo stare qui a ripeterle. Come era inevitabile, l'argomentazione dell'attrice nella presente causa consiste in gran parte in una critica cortese ma serrata di quanto da me detto nella causa *I.B.C./Commissione.* Spero di non essere tacciato di scortesia se mi limito per l'essenziale a dire che l'argomentazione non mi ha convinto, anzi mi ha vieppiù persuaso di aver ragione.

Il solo punto di cui devo occuparmi è il seguente.

Lor signori ricorderanno che, tanto nella causa *I.B.C./Commissione* quanto nella presente, la Commissione ha spiegato come ha fissato gli adeguamenti degli i.c.m. da applicarsi agli scambi di carni bovine e perché lo ha fatto in quel determinato modo. In breve, c'era una differenza tra le carni bovine da un lato e tutti gli altri prodotti agricoli dall'altro, differenza consistente nel fatto che, nel primo caso, l'onere all'importazione da paesi terzi era (o, in certi casi, comprendeva) un dazio ad valorem, mentre nel secondo caso gli stessi oneri (per lo più prelievi) erano fissati con riferimento ad un'unità di peso o simili, a prescindere dal valore. Questo significava che, nel caso dei prodotti diversi dalle carni bovine, non vi era alcuna difficoltà nel calcolare l'importo di cui ciascun i.c.m. andava ridotto onde garantire che, in conformità all'art. 4 bis, n. 2, del regolamento n. 974/71, esso non superasse l'onere all'importazione da paesi terzi. Dato che l'i.c.m. e detto onere erano fissati nello stesso modo, era agevole confrontarli. Nel caso delle carni bovine il dazio per unità di peso variava col valore della merce. Ciò non avrebbe dato luogo ad alcun problema se gli i.c.m. avessero dovuto essere applicati solo alle importazioni da paesi terzi, dato che in tal caso ogni partita di merci deve essere valutata ai fini della riscossione del dazio. Tale valutazione non era però necessaria nel caso dell'esportazione in paesi terzi o, cosa forse ancora più importante, nel caso degli scambi intracomunitari. L'esigere che le autorità doganali degli Stati membri valutassero ogni partita di merci oggetto di dette operazioni, unicamente al fine di accertare se ed in quale misura fosse necessario adeguare l'i.c.m., avrebbe imposto un onere eccessivo a dette autorità e creato inammissibili intralci per gli scambi. La Commissione ha concluso che l'unica soluzione, benché non del tutto soddisfacente, era quella di calcolare gli adeguamenti degli i.c.m. per le carni bovine in modo forfettario, prendendo come base del calcolo, non già il valore effettivo delle singole partite, bensì i «prezzi all'importazione» calcolati dalla Commissione a norma

dell'art. 10 del regolamento n. 805/68. (Lor signori ricordano certo che questo regolamento ha istituito l'organizzazione comune dei mercati per le carni bovine e che l'art. 10 contemplava il calcolo «in base ai corsi registrati sui mercati più rappresentativi dei paesi terzi» di «prezzi all'importazione» i quali andavano confrontati coi «prezzi di orientamento» comunitari, onde stabilire se fosse necessario riscuotere, all'importazione da paesi terzi, un prelievo in aggiunta al dazio doganale.) La Commissione ha inoltre concluso che sviamenti di traffico potevano determinarsi a meno che gli adeguamenti forfettari degli i.c.m. così calcolati fossero applicati a tutte le operazioni relative alle carni bovine, ivi comprese le importazioni da paesi terzi.

Nella causa *I.B.C./Commissione* la ricorrente contrastava il ragionamento della Commissione adducendo (fra l'altro) che le merci esportate in paesi terzi, e quelle importate da o esportate in altri Stati membri, andavano comunque valutate ai fini dell'IVA. La ricorrente non dimostrava però questo assunto. La Commissione ribatteva che, a prescindere dalla verità dell'assunto, le merci di origine comunitaria o in libera pratica in uno Stato membro hanno, a causa della preferenza comunitaria, un valore di mercato superiore a quelle perfettamente uguali importate da paesi terzi, cosicché, volendo effettuare un confronto adeguato, alle prime si sarebbe dovuto applicare un metodo di valutazione diverso da quello usato per l'IVA, onde accertare l'entità dell'onere da cui sarebbero state gravate se fossero state importate da un paese terzo.

Nella presente causa l'attrice, muovendo nuovamente detta critica al ragionamento della Commissione, si è proposta due scopi. Il primo era quello di dimostrare, richiamandosi alle direttive del Consiglio 11 aprile 1967 relative all'istituzione dell'IVA (67/227/CEE e 67/228/CEE) e alle legislazioni nazionali di alcuni Stati membri, la verità dell'assunto che tutte le merci che attraversano il confine di uno Stato membro in entrambi i sensi devono essere valutate ai fini dell'IVA. Il secondo era di mostrare che, partendo dal valore ai fini dell'IVA delle merci di origine comunitaria o in libera pratica nella Comunità, l'onere da cui sarebbero state gravate se importate da un paese terzo poteva essere determinato con una semplice formula algebrica.

Per quanto riguarda il primo di questi punti, non mi pare che la dimostrazione intrapresa dall'attrice sia del tutto convincente, se non altro perché le direttive di cui trattasi, benché contemplino evidentemente la valutazione dell'esportazione in determinati casi, non paiono esigerla in ogni caso ed inoltre perché la rassegna delle legislazioni degli Stati membri fatta dall'attrice è tutt'altro che completa. Questo però non ha importanza di per sé, giacché all'udienza la Commissione ha ammesso che tutti gli Stati membri esigono che sia dichiarato il valore di tutte le merci importate o esportate, se non ai fini dell'IVA almeno per scopi statistici. Quello che la Commissione ha però sottolineato è che, eccezion fatta per le merci importate dai paesi terzi che devono essere valutate, ai fini dell'applicazione della tariffa doganale comune, in conformità alle norme comunitarie contenute nel regolamento del Consiglio (CEE) 27 giugno 1968, n. 803, relativo alla valutazione delle merci ai fini doganali e nel regolamento della Commissione (CEE) 27 febbraio 1969, n. 375, c'erano divergenze tanto nei criteri di valutazione adottati dagli Stati membri — ai fini sia dell'IVA sia statistici — quanto nella misura in cui le autorità doganali dovevano controllare i valori dichiarati. Non ci sarebbe quindi stato alcun punto di partenza comune per l'applicazione della formula algebrica suggerita dall'attrice, nemmeno se la formula fosse stata sotto altri aspetti accettabile, il che la Commissione contesta.

Mi sembra che su questo punto la Commissione abbia ancora una volta ragione, almeno in questo che la mancanza di uniformità delle prassi seguite nei vari Stati

membri per la valutazione dell'importazione e delle esportazioni, diverse dalle importazioni da paesi terzi, significa che la Commissione poteva a buon diritto decidere, in forza dei poteri attribuitile dall'art. 6 del regolamento n. 974/71, che piuttosto che lasciare che gli adeguamenti degli i.c.m. fossero effettuati dagli Stati membri avrebbe fissato degli adeguamenti a forfé da applicarsi in modo uniforme da tutti gli Stati.

Passo quindi al problema della retroattività.

In proposito va osservato che, mentre questa Corte ha dovuto più volte esaminare problemi relativi all'eventuale applicazione retroattiva di atti delle istituzioni comunitarie, per quanto mi risulta essa non ha mai definito i limiti di questa eventuale applicazione retroattiva né tanto meno risolto la precisa questione qui sollevata cioè se e in quali casi la Commissione possa espressamente disporre l'applicazione retroattiva di un regolamento da essa adottato nell'esercizio di poteri attribuitile da un regolamento del Consiglio. La questione era stata in realtà sollevata nelle cause 63-69 e 64-69 *(Compagnie française commerciale et financière/Commissione;* Racc. 1970, pagg. 205 e 221) ma la Corte dichiarò irricevibili i ricorsi che erano stati proposti da un singolo a norma dell'art 173 del trattato, cosicché la questione rimase irrisolta.

La Commissione ha invocato due precedenti. Il primo sono le cause 42 e 49-59 *(S.N.U.P.A.T./Alta Autorità;* Racc. 1961 alle pagg. 153-154). Ivi la Corte doveva statuire sulla revocabilità di un atto amministrativo illegittimo, problema che mi sembra remoto dalla presente questione. È comunque degno di nota che la Corte in tale occasione affermò che, anche in tal caso, la revoca poteva essere inammissibile qualora terzi senza colpa avessero fatto affidamento sull'atto. Il secondo precedente è una frase dell'avvocato generale Roemer nelle cause 106 e 107-63 (*Toepfer/Commissione;* Racc. 1965 alla pag. 523) in cui dice che «misure drastiche e di ampia portata come il blocco retroattivo delle importazioni si devono riservare per i casi estremi, in cui ogni altra misura si riveli inadeguata». In quel caso l'atto in discussione era una decisione della Commissione adottata in forza di poteri attribuiti da un regolamento del Consiglio. Esso era retroattivo solo nel senso che colpiva domande di licenza d'importazione che erano state presentate ma non ancora accolte. La Corte affermò la sua invalidità per altri motivi.

Vi sono naturalmente varie cause in cui la Corte ha dovuto prendere in considerazione le conseguenze del principio generale secondo cui le nuove norme si applicano, a meno che sia altrimenti stabilito, agli effetti futuri di situazioni insorte prima della loro entrata in vigore. Non è necessario che io mi soffermi ad esaminare dette cause nè quelle affini, quali la causa 17-67 *(Neumann/Hauptzollamt Hof;* Racc. 1967, pag. 522) in cui la Corte ebbe ad occuparsi (alle pagg. 540-541) dell'esigenza che le istituzioni, nell'interesse della certezza del diritto, si valgano in modo ragionevole del potere, attribuito loro dall'art. 191 del trattato, di fare entrare in vigore un regolamento il giorno stesso della sua pubblicazione, o la causa 74-74 *(C.N.T.A./Commissione;* Racc. 1975, pag. 533) in cui si trattava (alle pagg. 548-550) della necessità, in determinate circostanze, di adottare provvedimenti transitori a tutela delle legittime aspettative. Questi problemi sono diversi da quelli che ci troviamo di fronte nella presente causa, in cui si tratta di un vero e proprio provvedimento retroattivo.

Una causa che ritengo di dover menzionare è la 37-70 *(Rewe-Zentrale/Hauptzollamt Hemmerich;* Racc. 1971, pag. 23) in cui la Corte considerò valide, nonostante la loro espressa retroattività, determinate decisioni della Commissione, emanate in forza dell'art. 226 del trattato, che autorizzavano la Repubblica federale di Germania ad adottare provvedimenti di salvaguardia — ivi compresa l'imposizione di importi compensativi

sulle importazioni da altri Stati membri — in seguito alla rivalutazione del marco avvenuta nell'ottobre 1969. Da una lettura superficiale della motivazione (a pag. 36) si potrebbe desumere che tutto ciò che occorreva per giustificare la retroattività di un atto era che fosse dimostrato che, in caso contrario, esso non avrebbe raggiunto lo scopo. A parte il fatto che nella causa 37-70 si trattava di decisioni e non di regolamenti (il che può avere rilevanti conseguenze), due considerazioni mi fanno pensare che non sia possibile desumerne un principio generale siffatto.

In primo luogo l'art. 226 (che si poteva applicare solo durante il periodo transitorio) era, come il suo tenore indica, essenzialmente una norma «di emergenza» da usare solo in caso di «gravi» difficoltà, atte a determinare «grave perturbazione in una situazione economica regionale». I provvedimenti che la Commissione poteva autorizzare erano solo quelli che essa considerava «necessari» e, se essi implicavano deroghe alle norme del trattato, potevano essere autorizzati solo «nei termini strettamente necessari per raggiungere gli scopi contemplati». Per usare le parole dell'avvocato generale Dutheillet de Lamothe (a pag. 43) si trattava di «un véritable „droit des temps de crise"». In un articolo siffatto poteva perfettamente essere implicito il potere di provvedere con effetto retroattivo qualora ciò fosse necessario per raggiungere lo scopo.

In secondo luogo, i poteri attribuiti alla Commissione dall'art. 226 derivavano direttamente dal trattato, non già da un atto del Consiglio, cosicché, nell'esercitare tali poteri, la Commissione non poneva in essere delle norme secondarie. Questo fatto, come mostrerò può essere rilevante.

Ritenendo di avere esaurito i precedenti che si possono rinvenire nella giurisprudenza di questa Corte, passo ora alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo ed ai diritti degli Stati membri.

L'unica disposizione in materia di retroattività contenuta in detta Convenzione pare essere l'art. 7 il quale, al n. 1, stabilisce quanto segue:

«Nessuno potrà essere ritenuto penalmente responsabile per un atto o per un'omissione che non costituivano reato, a norma del diritto nazionale o internazionale, nel momento in cui furono commesse. Né può essere inflitta una pena più grave di quella contemplata all'epoca in cui fu commesso il reato.»

Vi sono norme analoghe, che riguardano solo il diritto penale, nelle costituzioni di tre Stati membri, cioè l'art. 103, n. 2, della Costituzione della Repubblica federale di Germania, l'art. 15, n. 5, della Costituzione irlandese e l'art. 25 della Costituzione italiana.

Non abbiamo però a che fare qui con norme relative alla responsabilità penale, bensì con qualcosa di analogo ad una legge che istituisca od aumenti un'imposta: per quanto riguarda gli importatori in Italia, la riduzione degli i.c.m. poteva implicare un aumento del dazio doganale. Dico «analogo» giacché non perdo di vista la distinzione che si deve fare tra le leggi fiscali propriamente dette e le leggi per l'attuazione dell'organizzazione comune dei mercati agricoli.

Nel campo del diritto civile non vi è, nelle costituzioni degli Stati membri, alcuna norma espressa che stabilisca i limiti entro cui una legge può essere retroattiva.

Il Bundesverfassungsgericht ha ciononditmeno affermato essere implicito nella Costituzione tedesca che una legge non può avere effetto retroattivo in modo da ledere legittime aspettative. Ogni disposizione in tal senso dovrà ritenersi invalida. (Si veda ad esempio BVerfGE, Bd 30, 367, 385-386).

A mio parere, lo stesso principio deve valere nel diritto comunitario. La Corte ha già affermato in via generale che essa non può ritenere validi provvedimenti incompatibili coi diritti fondamentali

riconosciuti e garantiti dalle costituzioni di Stati membri (causa 4-73, *Nold/ Commissione;* Racc. 1974, a pag. 507). Io vorrei andare oltre e dire che un diritto fondamentale riconosciuto e garantito dalla costituzione di uno Stato membro deve essere riconosciuto e garantito pure dal diritto comunitario. La ragione di ciò va ricercata nel fatto che come la Corte ha spesso affermato (si veda ad esempio la causa 6-74, *Costa/E.N.E.L;* Racc. 1964, a pag. 1144), il diritto comunitario deve la sua stessa esistenza ad un trasferimento parziale di sovranità da parte di ciascuno degli Stati membri della Comunità. A mio parere non si può ritenere che uno Stato membro abbia incluso in tale trasferimento il potere per la Comunità di legiferare in modo lesivo per i diritti tutelati dalla propria costituzione. Sostenere il contrario significherebbe attribuire a uno Stato membro la capacità, nel ratificare il trattato, di prescindere dalla propria costituzione, il che mi pare impossibile. Comunque, il principio che le istituzioni comunitarie non possono legiferare in modo lesivo per le legittime aspettative è già stato fermamente posto da pronunzie di questa Corte. Il presente caso è solo un'applicazione particolare di esso. Invero, se detto principio poteva valere in circostanze del genere di quelle della causa *C.N.T.A.* (già citata), esso deve valere a fortiori quando la norma è retroattiva nel vero senso delle parola.

Mi sembra tuttavia che l'affermare che le istituzioni comunitarie non possono legiferare con effetto retroattivo in modo da ledere legittime aspettative non può bastare all'attrice per vincere la presente causa. Come è stato rilevato dal Bundesverfassungsgericht in una sentenza del 19 dicembre 1961 (BVerfGE Bd 13, 261, 272-273) non vi è alcuna legittima aspettativa da tutelare qualora, dato lo stato del diritto all'epoca alla quale la nuova norma retroagisce, l'adozione di una disposizione del genere fosse prevedibile. Nel nostro caso, come la Commissione ha energicamente sottolineato, il 22 marzo 1973 (data dell'importazione di cui trattasi) nessuno poteva legittimamente aspettarsi che non sarebbero state disposte riduzioni degli i.c.m. fissati dai regolamenti nn. 649/73 e 741/73; giacché, non solo l'art. 6 del regolamento n. 648/73 disponeva in questo senso, ma l'art. 1 del regolamento n. 649/73 stabiliva espressamente che gli i.c.m. venivano ivi fissati «fatto salvo il disposto dell'art. 4 bis, § 2, del regolamento (CEE) n. 974/71».

Tuttavia, la presente causa non può a mio parere essere decisa tenendo conto solo del principio della tutela delle legittime aspettative.

Negli Stati membri diversi dalla Germania, in cui non vi è alcun principio costituzionale circa l'efficacia retroattiva delle leggi nell'ambito del diritto civile, viene operata una distinzione fra leggi e norme secondarie.

Per quanto riguarda le leggi, è principio ben fermo in tutti gli Stati membri che, benché il Parlamento possa legiferare con effetto retroattivo, si deve presumere che esso se ne astenga. Si può quindi ritenere che una legge abbia effetto retroattivo solo se il suo tenore lo esige espressamente o implicitamente. Vi è una rimarchevole unanimità nelle sentenze delle Corti superiori dei vari Stati membri su questo punto. Il principio è uniforme benché le fonti siano diverse. Così nel Belgio il principio si trae dall'art. 2 del Codice civile il quale recita: «la loi ne dispose que pour l'avenir; elle n'a point d'effet rétroactif». Questa disposizione, che ha solo forza di legge, non è vincolante per il potere legislativo; essa è però vincolante per i tribunali qualora il legislatore non abbia stabilito un'eccezione. C'è una disposizione analoga nell'art. 2 del Codice civile francese, nell'art. 11 delle preleggi del Codice civile italiano, nell'art. 2 del Codice civile lussemburghese e nell'art. 4 della Wet Algemene Bepalingen olandese. In altri paesi il principio è stato elaborato dai tribunali senza alcun appoggio testuale. In nessun luogo esso appare più incrollabile che in Inghilterra e in Iscozia. Naturalmente vi possono essere eccezioni. È stato infatti

affermato che esso non si applica a leggi interpretative del diritto preesistente, a leggi relative alla procedura ed a leggi che attribuiscono vantaggi ai singoli. È possibile che non vi sia, fra i diritti degli Stati membri, a proposito delle eccezioni la stessa uniformità che esiste a proposito del principio stesso. Ciò è però irrilevante nel nostro caso. In particolare è superfluo accertare qui se il regolamento n. 905/73 possa essere ritenuto invalido a causa della retroattività in quanto riduceva gli i.c.m. a carico degli esportatori italiani e quindi conferiva loro un vantaggio.

Per quanto riguarda la normativa secondaria, non vi è la stessa unanimità. Il principio più generalmente accettato — che è anche il più coerente col principio che vale per le leggi — è che la normativa secondaria può avere effetto retroattivo solo se ed in quanto la legge che ne costituisce il fondamento lo consenta, in modo espresso o implicito. Questa pare essere la situazione nel Belgio (si veda ad esempio la sentenza del Consiglio di Stato nella causa *De Paepe,* n. 13.760 del 28 ottobre 1969; A.A.C.E. pag. 914), in Danimarca (vedi M. Sørensen, «Statsforfatningsret» 2a Ed., pag. 218), in Francia, dove cionondimeno vi è un altro principio, di cui parlerò fra breve che si applica in campo economico in determinati casi (vedi P. Devolvé, «Le Principe de Non-Rétroactivité dans la Jurisprudence économique du Conseil d'État», in «Mélanges offerts à Marcel Waline, Le Juge et le Droit Public», Vol. II, pagg. 357-360), in Italia (vedi Landi & Potenza, «Manuale di diritto amministrativo», V Ed., pag. 41) e in Irlanda (vedi la sentenza della Supreme Court in *Re McGrath and Harte* [1941] I.R. 68, a pag. 77). Questa è senza dubbio l'opinione seguita generalmente in ogni parte del Regno Unito. Credo che la ragione per cui non vi è colà alcuna giurisprudenza in proposito è che il principio è talmente pacifico che gli autori della normativa secondaria hanno cura di non perderlo di vista. Una nota discordante è costituita dal diritto dei Paesi Bassi, dove lo Hoge Raad ha affermato che la normativa secondaria può essere retroattiva a meno che la legge che l'autorizza non lo vieti espressamente. Le pronunzie dello Hoge Raad in questo senso sono state però criticate da autorevoli giuristi e non sono state seguite da taluni giudici inferiori, che hanno invece applicato il principio più generalmente accolto. Nel Lussemburgo la situazione appare incerta (vedi P. Pescatore, «Introduction à la Science du Droit», pag. 317). Infine dovrei ricordare che, se non erro, il diritto tedesco su questo punto è simile a quello della maggior parte degli altri Stati membri in quanto, in forza dell'art. 80, n. 1, della Costituzione, la legge che autorizza l'emanazione di una normativa secondaria deve indicare il contenuto, lo scopo e i limiti dell'autorizzazione stessa.

Il particolare principio francese al quale ho accennato si applica nel caso in cui è possibile determinare un periodo, quale una stagione economica, avente una determinata unità ed indivisibilità. Il Conseil d'Etat ha affermato che in tali casi la normativa secondaria può, a determinate condizioni, retroagire all'inizio del periodo. È concepibile che questo principio venga applicato, se del caso, nel contesto delle norme comunitarie. Non mi sembra però che esso abbia attinenza col caso in esame.

Lasciando quindi da parte tale principio speciale, la questione è — ritengo — quale sia l'indirizzo che i diritti degli Stati membri ci danno a propositio del diritto comunitario.

Dal canto mio, non ho in merito alcun dubbio. Quando una disposizione del trattato autorizza direttamente il Consiglio o la Commissione a legiferare, l'analogia è con un parlamento nazionale che ha il potere di emanare leggi. A parte il fatto che le legittime aspettative non possono essere lese, l'istituzione di cui trattasi è libera di legiferare con effetto retroattivo, ma si deve presumere che essa se ne asterrà. Si dovrà ritenere che i suoi atti abbiano effetto retroattivo solo se ed in quanto il loro tenore indichi, espressa-

mente o implicitamente, una chiara intenzione in tal senso. Quando però la Commissione per poter legiferare deve esserne autorizzata dal Consiglio, essa deve rimanere entro i limiti dell'autorizzazione espressamente o implicitamente datale dal Consiglio. Essa non può quindi legiferare con effetto retroattivo, a meno che il Consiglio non l'abbia a ciò autorizzata.

Applicando questo criterio al nostro caso, è chiaro che né l'art. 6 del regolamento n. 974/71, né l'art. 27 del regolamento n. 805/68 attribuiscono espressamente alla Commissione il potere di legiferare con effetto retroattivo. Possiamo ritenere che il Consiglio abbia autorizzato la Commissione implicitamente? Non lo credo. Non vi è nulla nella natura degli i.c.m. o dei loro regolamenti che renda necessario per la Commissione l'essere autorizzata a fissarli con effetto retroattivo.

Nelle osservazioni scritte la Commissione ha dichiarato che la ragione per cui, nel periodo febbraio — marzo 1973, essa si era valsa di norme retroattive, era che gli avvenimenti si susseguirono con una tale rapidità che il suo personale aveva difficoltà a tener loro dietro. Il 1° febbraio i regolamenti agricoli divennero applicabili ai nuovi Stati membri, il 13 ci fu una svalutazione del dollaro, lo stesso giorno l'Italia si ritiro dall'accordo di Basilea, il 1° marzo determinati mercati dei cambi vennero chiusi e il 19 marzo ci fu una rivalutazione del marco. Non sottovaluto lo sforzo in cui questi avvenimenti, succedutisi con ritmo veloce, devono aver sottoposto il personale della Commissione. Ma il fatto che essi accaddero non può portare alla conclusione che il Consiglio doveva in precedenza aver autorizzato la Commissione a legiferare con effetto retroattivo sugli i.c.m. o sui loro adeguamenti. Troppo spesso, nell'ambito nazionale, il potere di legiferare con effetto retroattivo viene usato, non gia perché ciò sia richiesto dalla natura del problema di cui si tratta, ma semplicemente per facilitare le cose per il potere esecutivo. Sarebbe deplorevole che questa prassi si diffondesse nell'ambito della Comunita.

Sono quindi del parere che Lor signori dovrebbero risolvere le questioni sottoposte alla Corte dal giudice conciliatore di Roma affermando che:

1. Il regolamento n. 905/73 era invalido nella parte in cui doveva applicarsi ad importazioni in Italia avvenute prima del 7 aprile 1973.

2. Per il resto, l'esame di dette questioni non ha rivelato alcunché atto a far ritenere che detto regolamento o il regolamento n. 648/73 fossero invalidi.