SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
20 novembre 1997 *

Nel procedimento C-244/95,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal Dioikitiko Protodikeio di Atene nella causa dinanzi ad esso pendente tra

P. Moskof AE

e

Ethnikos Organismos Kapnou,

domanda vertente sull'interpretazione del regolamento (CE) della Commissione 17 dicembre 1993, n. 3477, relativo ai tassi di conversione agricoli da applicare nel settore del tabacco (GU L 317, pag. 30),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori C. Gulmann, presidente di sezione, J. C. Moitinho de Almeida, J.-P. Puissochet, P. Jann e L. Sevón (relatore), giudici,

* Lingua processuale: il greco.

avvocato generale: M. B. Elmer
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la P. Moskof AE, dagli avv. ti Panagiotis Yatagantzidis e Eleni Metaxaki, del foro di Atene;

— per l'Ethnikos Organismos Kapnou, dall'avv. Achilleas Martinis, del foro di Atene;

— per il governo greco, dal signor Meletis Tsotsanis, giurista presso il ministero dell'Agricoltura, in qualità di agente;

— per il governo italiano, dal professor Umberto Leanza, capo del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dal signor Oscar Fiumara, avvocato dello Stato;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai signori Dimitrios Gouloussis, consigliere giuridico, e Klaus-Dieter Borchardt, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della P. Moskof AE, rappresentata dagli avv. ti Panagiotis Yatagantzidis, Eleni Metaxaki e Panagiotis Tridimas, del foro di Atene, del governo greco, rappresentato dai signori Ioannis Chalkias, sostituto avvocato dello Stato, e Panagiotis Mylonopoulos, collaboratore giuridico A presso il servizio

speciale del contenzioso comunitario del ministero degli Affari esteri, in qualità di agenti, del governo italiano, rappresentato dal signor Oscar Fiumara, e della Commissione, rappresentata dalla signora Maria Condou-Durande, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, all'udienza del 6 febbraio 1997,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 maggio 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 24 maggio 1995, pervenuta in cancelleria il successivo 12 luglio, il Dioikitiko Protodikeio di Atene ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, una questione pregiudiziale vertente sulla validità del regolamento (CE) della Commissione 17 dicembre 1993, n. 3477, relativo ai tassi di conversione agricoli da applicare nel settore del tabacco (GU L 317, pag. 30; in prosieguo: il «regolamento controverso»).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra la P. Moskof AE (in prosieguo: la «Moskof») e l'Ethnikos Organismos Kapnou (Ente nazionale dei tabacchi, in prosieguo: l'«EOK»), controversia relativa a un rimborso, dovuto dalla Moskof all'EOK, di un premio comunitario riscosso in eccesso per un quantitativo di tabacco della varietà Basma raccolto nel 1992.

La normativa in vigore

L'organizzazione comune del mercato nel settore del tabacco greggio

3 Fino a tutta la raccolta del 1992, il regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 727, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio (GU L 94, pag. 1), aveva istituito in particolare, nel suo settimo 'considerando', un sistema di prezzi d'obiettivo, fissati ogni anno, tenendo conto dell'orientamento da dare alla produzione, ad un livello che presupponeva la gestione razionale e la redditività delle imprese, tale da consentire una sufficiente remunerazione dei produttori.

4 Per incoraggiare gli acquisti diretti degli utilizzatori presso i produttori a un prezzo di produzione che si avvicinasse il più possibile al prezzo di obiettivo, l'art. 3 del regolamento n. 727/70 prevedeva un premio per le persone fisiche o giuridiche che acquistassero tabacco in foglia direttamente dai produttori comunitari e procedessero alle operazioni di prima trasformazione e di condizionamento per incorporarlo in prodotti manifatturati ovvero esportarlo in paesi terzi.

5 Gli artt. 16-18 del regolamento n. 727/70 istituivano la procedura del comitato di gestione.

6 Il regolamento (CEE) della Commissione 25 agosto 1970, n. 1726, che fissa le modalità relative alla concessione del premio per il tabacco in foglia (GU L 191, pag. 1), ha istituito un sistema di controllo al livello di prima trasformazione e di condizionamento e, in particolare, di verifiche all'inizio e alla fine delle operazioni. Il «momento in cui il tabacco lascia il luogo in cui è stato sottoposto al controllo» determinava al contempo il momento di acquisizione del diritto al premio (art. 6,

n. 1), il momento in cui interveniva il fatto generatore del tasso di conversione agricolo, vale a dire, il momento in cui l'importo del premio, espresso in ECU, doveva venire convertito nella moneta nazionale (art. 6, n. 1, secondo comma), e, infine, il momento in cui il premio era dovuto (art. 7, n. 1).

7 L'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1726/70 prevedeva tuttavia che l'acquirente potesse ottenere, a determinate condizioni, un anticipo sull'importo totale del premio non appena il tabacco fosse sottoposto a controllo.

8 L'applicazione di queste diverse disposizioni aveva quindi per effetto che, qualora tra la data in cui era stato versato l'anticipo sul premio e quella in cui il premio era dovuto, vale a dire la data in cui il tabacco lasciava il controllo, la moneta avesse subito una svalutazione, l'impresa di trasformazione riceveva, in quest'ultimo momento, un pagamento integrativo corrispondente alla differenza tra l'importo del premio convertito in moneta nazionale al tasso in vigore al momento dell'anticipo e lo stesso importo convertito al tasso in vigore al momento in cui il tabacco lasciava il controllo.

9 Fino al 1990, l'uscita dal luogo di controllo poteva avvenire in qualsiasi momento. Successivamente il regolamento (CEE) del Consiglio 14 maggio 1990, n. 1329, che modifica il regolamento (CEE) n. 727/70 (GU L 132, pag. 25), ha tuttavia limitato a quattro anni il periodo durante il quale l'impresa di trasformazione poteva far uscire il tabacco dal controllo. L'art. 3, n. 1, secondo comma, punto iv), del regolamento n. 727/70, come modificato dal regolamento n. 1329/90, prevedeva infatti che il premio fosse concesso ai soli acquirenti che entro i quattro anni successivi all'anno del raccolto fornissero la prova che il tabacco era stato venduto per essere incorporato in prodotti manufatti o esportato nei paesi terzi.

10 L'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco è stata riformata dal regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 2075, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio (GU L 215, pag. 70). Il

sistema dei prezzi d'obiettivo è stato abbandonato e il premio, pur continuando a transitare per l'impresa di prima trasformazione, è ora destinato al coltivatore. Infatti, l'art. 6 del regolamento n. 2075/92 prevede, al n. 1, primo trattino, che l'impresa di prima trasformazione versi al coltivatore al momento della consegna, oltre al prezzo d'acquisto, un importo pari al premio e, al n. 2, che tale importo venga rimborsato all'impresa di prima trasformazione, su presentazione di documenti di prova.

11 L'art. 27 di questo regolamento dispone che «le misure transitorie eventualmente necessarie per agevolare il passaggio dal regime del regolamento (CEE) n. 727/70 a quello del presente regolamento sono adottate secondo la procedura prevista all'articolo 23».

12 L'art. 28 del regolamento n. 2075/92 ha abrogato il regolamento n. 727/70 con effetto dal raccolto 1993, dichiarando al contempo il nuovo regolamento applicabile a decorrere da questo stesso raccolto.

Il regime agromonetario

13 In vista della realizzazione del mercato interno per il 1° gennaio 1993, il regime agrimonetario è stato modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 28 dicembre 1992, n. 1676, relativo all'unità di conto e ai tassi di conversione da applicare nel quadro della politica agricola comune (GU L 387, pag. 1).

14 Questo regolamento riprende, all'art. 6, n. 1, il principio stabilito dal regolamento (CEE) del Consiglio 11 giugno 1985, n. 1676, relativo al valore dell'unità di conto e ai tassi di conversione da applicare nel quadro della politica agricola comune (GU L 164, pag. 1), secondo il quale il tasso di conversione agricolo da applicare in

via di principio a un prezzo o importo particolare è quello vigente al momento in cui interviene il fatto generatore, vale a dire «il fatto mediante il quale è realizzato lo scopo economico dell'operazione».

15 L'art. 6, n. 2, del regolamento n. 3813/92 consente tuttavia alla Commissione di determinare un fatto generatore specifico del tasso di conversione agricola in deroga al fatto generatore generale previsto al n. 1 dello stesso articolo. Esso dispone quanto segue:

«Qualora il fatto generatore di cui al paragrafo 1 debba venir precisato o non possa essere preso in considerazione per motivi inerenti all'organizzazione di mercato o all'importo in questione, un fatto generatore specifico viene determinato secondo la procedura di cui all'articolo 12, attenendosi ai criteri seguenti:

a) effettiva applicabilità, a brevissimo termine, delle modifiche del tasso di conversione agricolo;

b) analogia tra fatti generatori relativi ad operazioni simili, realizzate nell'ambito di organizzazioni di mercato diverse;

c) concordanza tra i fatti generatori di vari prezzi ed importi riguardanti una medesima organizzazione di mercato;

d) realizzabilità ed efficacia dei controlli relativi all'applicazione dei pertinenti tassi di conversione agricoli».

16 L'art. 12 del regolamento n. 3813/92 prevede che le modalità di applicazione del regolamento siano adottate secondo la procedura del comitato di gestione.

17 L'art. 13, n. 1, aggiunge quanto segue:

«1. Qualora misure transitorie apparissero necessarie per agevolare la prima applicazione delle disposizioni introdotte dal presente regolamento, esse vengono adottate dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 12 e restano in vigore per il periodo strettamente necessario a facilitare l'avviamento operativo del nuovo regime».

18 Il regolamento (CEE) della Commissione 28 dicembre 1992, n. 3819, recante modalità per la determinazione e per l'applicazione dei tassi di conversione utilizzati nel settore agricolo (GU L 387, pag. 17), è stato sostituito dal regolamento (CEE) della Commissione 30 aprile 1993, n. 1068, recante modalità per la determinazione e l'applicazione dei tassi di conversione utilizzati nel settore agricolo (GU L 108, pag. 106). Ai sensi dell'art. 23 di quest'ultimo regolamento, le disposizioni relative ai fatti generatori dei tassi di conversione agricoli (artt. 9-12) si applicano dal 1° luglio 1993 per i prodotti o importi per i quali non esiste una campagna di commercializzazione. Tale è il caso del tabacco greggio.

19 Infine, il 17 dicembre 1993 la Commissione ha del pari emanato il regolamento controverso. L'art. 1 di questo regolamento dispone:

«Il tasso di conversione agricolo da applicare per la conversione in moneta nazionale dell'importo del premio e dell'anticipo sul premio previsti dall'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 2075/92 è il tasso in vigore il 1° agosto dell'anno del raccolto per le consegne effettuate fino al 31 dicembre di tale anno ed è il tasso in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo per le consegne successive».

20 Parallelamente, l'art. 5 del regolamento controverso dispone:

«Per il tabacco dei raccolti precedenti al raccolto 1993, che esce dal controllo a partire dal 1° luglio 1993, il tasso di conversione agricolo per il premio previsto dall'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 727/70 è il tasso in vigore il 1° luglio 1993».

21 L'art. 6 dello stesso regolamento abroga l'art. 6, n. 1, secondo comma, del regolamento n. 1726/70, ai sensi del quale il momento in cui il tabacco lascia il luogo in cui è stato sottoposto a controllo determina il momento in cui l'importo del premio espresso in ECU dev'essere convertito nella moneta nazionale.

22 Infine, ai sensi dell'art. 7, il regolamento controverso si applica dal 1° luglio 1993.

La controversia principale

23 Il secondo semestre del 1992 e il 1993 sono stati caratterizzati da rilevanti movimenti sul mercato dei cambi e da un certo numero di riallineamenti monetari. La dracma ha subito diverse svalutazioni.

24 La Moskof è un'impresa di prima trasformazione del tabacco. Il 24 febbraio 1994, essa riceveva dall'EOK una somma di 1 793 340 DR a titolo di verifica del premio comunitario per il tabacco della varietà Basma raccolto nel 1992.

25 Successivamente, l'EOK si è reso conto di avere applicato l'art. 6, n. 1, secondo comma, del regolamento n. 1726/70, abrogato dall'art. 6 del regolamento controverso, in luogo dell'art. 5 di questo stesso regolamento. L'EOK ha quindi richiesto il rimborso di una somma di 1 228 770 DR, corrispondente alla differenza tra il premio convertito al tasso in vigore al momento dell'uscita del tabacco dal luogo in cui era stato sottoposto a controllo e il premio convertito al tasso in vigore il 1° luglio 1993, in applicazione dell'art. 5 del regolamento controverso.

26 Il 9 dicembre 1994 la Moskof proponeva opposizione a tale ingiunzione di pagamento dinanzi al Dioikitiko Protodikeio Athinon. In questo ricorso, essa sosteneva l'invalidità dell'art. 5 del regolamento controverso e domandava a tale giudice di sottoporre la relativa questione alla Corte.

Le questioni pregiudiziali

27 Nell'ordinanza di rinvio il Dioikitiko Protodikeio di Atene sintetizza i motivi esposti dalla Moskof e chiede alla Corte di pronunciarsi sulla validità del regolamento controverso rispetto a ciascuno di detti motivi:

«1) Omessa presentazione, da parte della Commissione CE al Comitato di gestione per il tabacco, del regolamento 3477/90 come progetto di regolamento ad efficacia retroattiva

Si chiede se il progetto di regolamento di cui sopra, approvato dal Comitato di gestione per il tabacco come progetto di norma senza efficacia retroattiva, a motivo del tempo intercorrente (oltre cinque mesi) tra la sua approvazione e la sua votazione e pubblicazione, costituisca un nuovo progetto di regolamento con efficacia retroattiva, che implica la sua invalidità, dato che — in quanto progetto di tale natura, cioè con efficacia retroattiva — non è stato presentato al competente comitato di gestione per il tabacco, contravvenendo così all'art. 145, terzo trattino, seconda frase, del Trattato CE, alla decisione del Consiglio del 13.7.1987 (87/373/CEE) "che stabilisce le modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione", all'art. 12 del regolamento 3813/92 e all'art. 17 del regolamento 727/70, poiché in queste disposizioni l'osservanza del procedimento dinanzi al comitato di gestione si considera condizione per l'esercizio della competenza esecutiva della Commissione.

2) Inosservanza del regolamento del Consiglio 3813/92 e difetto di motivazione del regolamento della Commissione n. 3477/93

a) Si chiede se il preambolo del regolamento della Commissione 3277/93 sia corretto e sufficiente dal momento che la ricorrente si chiede se le "distorsioni" del mercato di cui al preambolo del regolamento in questione della Commissione possano rientrare in uno dei criteri di cui all'art. 6, n. 2, del regolamento 3813/92 del Consiglio o debbano venir fronteggiate con un intervento legislativo del Consiglio.

b) Si chiede se il preambolo del regolamento della Commissione 3477/93 sia corretto e sufficiente, considerato che detto regolamento della Commissione, al fine di non applicare, a norma dell'art. 6, n. 1, del regolamento 3813/92 del Consiglio, come fatto generatore del tasso di conversione agricolo il fatto con il quale si persegue lo scopo economico dell'atto, che nella fattispecie è l'uscita del tabacco grezzo dal deposito nel quale si trovava per il controllo, non dichiara in base a quale dei quattro criteri di cui all'art. 6, n. 2, del regolamento di cui sopra del Consiglio è stato scelto il fatto generatore di cui all'art. 5.

c) Si chiede se il preambolo del regolamento della Commissione 3477/93 sia corretto e sufficiente in considerazione del fatto che la necessità di evitare distorsioni del mercato con il tabacco del raccolto 1993 non si precisa nel testo del regolamento, né si fornisce la ragione per cui si è ritenuto necessario avvalersi di norme retroattive.

d) Si chiede se il preambolo del regolamento della Commissione n. 3477/93 sia corretto e sufficiente, dato che nell'ottavo considerando del regolamento si fa richiamo al parere conforme del comitato di gestione per il tabacco, mentre il regolamento in questione non è stato presentato a detto comitato come progetto di norma con efficacia retroattiva.

3) Inosservanza dell'art. 3, n. 1, lett. b), iv, del regolamento del Consiglio 727/70, come è stato sostituito dall'art. 1 del regolamento del Consiglio 1329/90

Poiché con questa disposizione si offre agli acquirenti di tabacco la possibilità di riscuotere il premio entro quattro anni dall'effettuazione del raccolto a condizione di averlo trasformato in prodotto industriale o di averlo esportato, si chiede se con il blocco della parità agricola sancito dal regolamento della Commissione 3477/93, che induce gli aventi diritto al premio a non avvalersi del termine di quattro anni loro offerto da detto regolamento del Consiglio, non si contravvenga a quest'ultimo.

4) Violazione dell'art. 39, n. 1, c), del Trattato CE

Dato che la disposizione di cui sopra del Trattato pone come finalità della politica agricola comune la stabilizzazione dei mercati, si chiede in qual misura una norma retroattiva che blocca la parità agricola sancita dal regolamento della Commissione 3477/93 si concili con l'obiettivo della stabilizzazione dei mercati, dato che implicherà un riversamento sui produttori del danno che colpisce i trasformatori, giacché i primi non possono offrire prezzi soddisfacenti per il tabacco della stagione successiva a quella dell'adozione del regolamento.

5) Violazione del principio dell'irretroattività degli atti comunitari

Si chiede se il regolamento della Commissione 3477/93, pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* il 18 dicembre 1993 e, in forza dell'art. 7, entrato in vigore nel terzo giorno successivo alla data della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, cioè il 21 dicembre, ma al contempo, in forza del secondo comma dello stesso articolo, applicabile dal 1° luglio 1993, sia incompatibile con il principio dell'irretroattività degli atti comunitari, dato che la ricorrente contesta che nella fattispecie la finalità del regolamento in questione abbia indole di pubblico interesse superiore, in quanto non emerge il rischio di distorsioni prospettato nel regolamento e inoltre non è stata adottata alcuna misura transitoria a tutela del legittimo affidamento dei trasformatori come la ricorrente.

6) Inosservanza del principio del legittimo affidamento

Si chiede in che misura viene leso il principio del legittimo affidamento delle imprese trasformatrici, dato che con la disposizione dell'art. 5 del regolamento della Commissione n. 3477/93 si è sconvolto il quadro normativo dell'organizzazione comune dei mercati del tabacco istituito in virtù dei regolamenti 727/70 e 1726/70, rimasto in vigore per oltre un ventennio, facendo insorgere il convincimento che si trattasse di una disciplina speciale duratura, tenuto conto del fatto che non sono state prese misure transitorie per facilitare il passaggio dal regime di organizzazione comune di mercato istituito in virtù dei regolamenti n. 727/70 del Consiglio e n. 1726/70 della Commissione, dato che inoltre, come osserva la ricorrente, gli accordi europei di coltivazione del raccolto 1992 erano stati stipulati un anno e mezzo prima dell'adozione delle disposizioni dell'art. 5 del regolamento n. 3477/93 e il tabacco è stato raccolto e posto sotto controllo fino al 15.5.1993.

7) Violazione del principio della parità di trattamento tra le imprese della Comunità

Dato che la dracma è soggetta ad un più marcato fenomeno di slittamento rispetto all'unità di conto europea che rispetto alle monete degli altri paesi membri, si chiede in qual misura detta disciplina del blocco del tasso di conversione agricolo istituito dal regolamento della Commissione 3477/93 non comporti una disparità di trattamento a danno delle imprese greche.

8) Sviamento di potere

Si chiede, vista la risposta della Commissione a una domanda della Corte dei conti, secondo la quale la Commissione "si impegna ad adottare immediatamente le disposizioni in materia di limitazione delle spese connesse ai prezzi rappresentativi" (Relazione speciale della Corte dei conti, n. 8/1993, GU 2.3.94, C 65, punti 3, 4 e 3.5), se la disciplina relativa al blocco della parità agricola del regolamento 3477/93 della Commissione non avesse effettivamente natura di norma pubblica e non avesse, come si dichiara nel preambolo, la funzione di evitare le distorsioni del mercato».

28 Occorre esaminare, in primo luogo, le prime due questioni, e quindi la terza e la sesta, che devono essere trattate assieme; successivamente, si procederà all'esame della quinta, quarta, settima e ottava questione.

Sull'inosservanza della procedura del comitato di gestione

29 Con la sua prima questione, il giudice nazionale domanda, in sostanza, se il regolamento controverso non debba essere dichiarato invalido per violazione delle disposizioni relative alla procedura del comitato di gestione, poiché il testo adottato avrebbe dovuto essere nuovamente sottoposto al comitato di gestione in quanto disciplina nuova con efficacia retroattiva.

30 Partendo da informazioni trasmesse dalla Federazione ellenica degli industriali del tabacco, la Moskof riassume le fasi della procedura seguita dinanzi al comitato di gestione del tabacco nel modo seguente:

— l'11 giugno 1993 la Commissione sottoponeva un progetto di regolamento contenente un articolo 5 identico all'art. 5 del regolamento controverso; il comitato di gestione lo approvava; i rappresentanti della Repubblica ellenica e della Repubblica italiana tuttavia votavano contro l'approvazione del progetto;

— il 10 settembre 1993 la Commissione presentava un nuovo progetto, contenente un articolo 5 diversamente redatto; essa non avrebbe sottoposto questo progetto al voto del comitato di gestione, ma si sarebbe impegnata a farlo nel corso di una riunione successiva;

— il 13 ottobre 1993, la Commissione comunicava che il progetto di regolamento era stato ritirato dall'ordine del giorno, poiché la questione era all'esame dei suoi uffici e sarebbe probabilmente seguito un nuovo progetto;

— il 12 novembre 1993, in risposta a un quesito posto da una delegazione, la Commissione precisava di non essere in grado di sottoporre il regolamento a votazione, in quanto questo continuava ad essere discusso all'interno dei suoi uffici; essa avrebbe peraltro rilevato che, per i raccolti precedenti il 1993, non era possibile mettere in discussione il principio di ritenere quale fatto generatore la consegna del tabacco al trasformatore ad opera del produttore;

— il 10 dicembre 1993, in risposta a un quesito sul regolamento relativo ai fatti generatori nel settore del tabacco, la Commissione avrebbe precisato che esisteva un regolamento «orizzontale» disciplinante completamente il settore, e che la questione era all'esame dei suoi uffici;

— il 17 dicembre 1993 la Commissione adottava il regolamento controverso.

31 Secondo la Moskof, la Commissione non ha rispettato la procedura prevista dagli artt. 12, lett. c), del regolamento n. 3813/92 e 16-18 del regolamento n. 727/70, da un lato, nell'adottare un regolamento che era stato previamente ritirato e dopo aver annunciato il deposito di un altro progetto; dall'altro, nell'omettere di sottoporre nuovamente il progetto di regolamento al comitato di gestione allorché tale progetto, diverso in quanto spiegava un effetto retroattivo, costituiva un atto nuovo. L'irregolarità della procedura atterrebbe alla sostanza dell'atto e giustificherebbe l'annullamento del regolamento controverso, poiché, se la Commissione, nel dicembre 1993, avesse riproposto il progetto al comitato di gestione, è probabile che questo lo avrebbe respinto con parere negativo.

32 I governi ellenico e italiano sostengono questa tesi; il primo precisa che il regolamento controverso differiva dal primo progetto approvato dal comitato di gestione non solo perché aveva efficacia retroattiva, ma anche nella redazione del settimo 'considerando'.

33 La Commissione sostiene che il progetto di regolamento approvato l'11 giugno 1993 dal comitato di gestione non è stato immediatamente adottato causa l'impegno della stessa Commissione a trovare una soluzione di compromesso più soddisfacente per le delegazioni ellenica e italiana, che avevano votato contro il progetto di regolamento. La Commissione ha precisato peraltro all'udienza che, dal momento che il nuovo progetto non è stato formalmente sottoposto al voto del comitato di gestione, non c'è stato ritiro del progetto approvato in precedenza. Poiché il regolamento adottato aveva lo stesso contenuto di quello che era stato approvato dal comitato di gestione, non sarebbe stato necessario ripresentarlo.

34 Inoltre, secondo la Commissione, il fatto che il regolamento controverso avesse efficacia retroattiva, in ragione della data di adozione, non significa che non si trattasse dello stesso regolamento. Quanto alla modifica del settimo 'considerando', essa sarebbe puramente redazionale, essendo diretta solamente a migliorare la motivazione, e non influirebbe in nulla sul contenuto dell'atto. Su richiesta della Corte, la Commissione ha depositato alcuni documenti relativi alle riunioni del comitato di gestione del tabacco tra i mesi di giugno e dicembre 1993.

35 Dall'esame dei lavori del comitato di gestione del tabacco, in via di principio riservati — come ricorda la Corte dei conti al punto 4.62 della relazione speciale 21 dicembre 1993, n. 8, in merito all'organizzazione comune di mercato del tabacco greggio (GU 1994, C 65, pag. 1) —, risulta che l'11 giugno 1993 il comitato di gestione aveva approvato il documento n. VI/5786/93, relativo ai tassi di conversione agricoli da applicare nel settore del tabacco, ritenendo la data del 1° luglio 1993 come data determinante il fatto generatore per i raccolti precedenti il 1993. Le delegazioni ellenica e italiana vi si erano tuttavia opposte a motivo della scelta della data. Esse hanno invocato il principio del legittimo affidamento che poteva essere fatto valere dal settore per quanto riguarda «la conservazione del regime anteriore dei fatti generatori» (rendiconto sommario della riunione 11 giugno 1993, punto 4). Il rendiconto sommario della riunione 10 settembre 1993 indica, al punto 2, che «su richiesta della delegazione greca, è stata raggiunta una certa flessibilità nelle date stabilite per il fatto generatore corrispondente all'uscita dal controllo del tabacco, in funzione dell'anno del raccolto. Poiché questa proposta non soddisfa la delegazione greca, il voto è riportato. La discussione continua». Il rendiconto della riunione 13 ottobre 1993 indica che il punto relativo al documento modificato era stato ritirato dall'ordine del giorno. Alla riunione del 12 novembre 1993, diverse

delegazioni avevano lamentato che il nuovo regolamento non fosse sottoposto a votazione. Infine, il documento VI/5786/93, inizialmente approvato, era adottato dalla Commissione il 17 dicembre 1993.

36 Nessuno dei documenti depositati prova quindi che la Commissione abbia ritirato il primo progetto di regolamento approvato dal comitato di gestione l'11 giugno 1993.

37 Risulta peraltro dai rendiconto delle riunioni del comitato di gestione che la Commissione non ha mai proposto al voto del comitato il progetto di regolamento riveduto, che essa aveva redatto nel tentativo di trovare una soluzione soddisfacente per la delegazione ellenica senza tuttavia raggiungere tale risultato.

38 Di conseguenza, nessun elemento contraddice la spiegazione della Commissione secondo la quale, pur avendo il diritto di adottare immediatamente il testo approvato dal comitato di gestione, essa avrebbe tentato, senza tuttavia rinunciare all'adozione di esso, di trovare una soluzione di compromesso più soddisfacente per le due delegazioni nazionali che avevano votato contro l'approvazione del testo stesso.

39 Orbene, non si può censurare la Commissione per aver tentato di trovare una soluzione di compromesso alla quale avrebbero potuto aderire le due delegazioni che avevano rifiutato di approvare il testo nella sua versione iniziale.

40 Peraltro, il fatto di esplorare le possibilità di compromesso non può essere interpretato come un semplice abbandono del testo iniziale, già approvato da tutte le altre delegazioni. Una diversa soluzione renderebbe più difficile qualsiasi ricerca di compromesso diretta a risolvere problemi propri di alcune delegazioni, e la Commissione non si assumerebbe più il rischio di non adottare immediatamente un testo approvato. Una soluzione del genere nuocerebbe molto di più al buon funzionamento delle procedure dei comitati di gestione del fatto di tollerare che tra

la votazione di un testo da parte del comitato di gestione e la sua adozione come regolamento della Commissione trascorra un periodo ragionevole, necessario ad esaminare le possibilità di compromesso idonee a fornire la migliore soluzione ai problemi sollevati da alcune delegazioni.

41 Quanto all'argomento relativo all'efficacia retroattiva del regolamento controverso, occorre rilevare che il 1° luglio 1993 rappresentava una data d'importanza centrale sia per la nuova organizzazione comune di mercato nel settore del tabacco, sia per il nuovo regime agromonetario.

42 Peraltro, il mantenimento della data stabilita all'art. 5 del regolamento controverso non causava agli operatori interessati un danno risultante dalla diminuzione dell'importo ricevuto a titolo di premio, pregiudizio dal quale avrebbero potuto premunirsi se avessero avuto conoscenza della normativa qualche mese prima, poiché l'applicazione del regolamento controverso aveva unicamente per risultato di lasciare immodificato, qualunque fosse la data di uscita del tabacco dal controllo, l'importo pagato a saldo del premio e risultante dalla differenza dei tassi di conversione applicati all'anticipo sul premio e al premio stesso.

43 A ragione, quindi, la Commissione ha considerato che l'adozione del regolamento in dicembre non lo rendeva sostanzialmente differente dal progetto approvato dal comitato di gestione.

44 In merito alla diversità di redazione del settimo 'considerando', risulta dal raffronto tra il documento sottoposto al comitato di gestione e il regolamento controverso che, nel regolamento adottato, è stato aggiunto che, contrariamente ai criteri determinati dall'art. 6 del regolamento n. 3813/92, il fatto generatore per i premi del tabacco, che si configura al momento dell'uscita dal luogo di controllo, doveva essere modificato al termine del periodo transitorio, e che, «per evitare distorsioni del mercato per il tabacco del raccolto 1993», era opportuno fissarlo al 1° luglio 1993 per i tabacchi dei raccolti precedenti il 1993, che uscissero dal luogo in cui erano stati sottoposti al controllo da tale data.

45 Questa aggiunta, e in particolare la menzione di rischi di «distorsioni del mercato», non fa che ampliare e precisare la motivazione relativa alla situazione del tabacco per i raccolti precedenti il 1993, che figurava già nel testo sottoposto al comitato di gestione, senza che fosse modificato il contenuto della decisione adottata.

46 Si deve quindi concludere che nessun elemento consente di dimostrare che, al momento dell'adozione del regolamento controverso, la procedura del comitato di gestione non è stata rispettata.

Sulla violazione del regolamento n. 3813/92 e sull'obbligo di motivazione

47 Con la seconda questione, il giudice a quo domanda sostanzialmente se il regolamento controverso non debba essere dichiarato invalido, in primo luogo, in quanto il riferimento del suo settimo 'considerando' alle «distorsioni di mercato» sarebbe insufficiente a motivare la violazione del regolamento n. 3813/92, che stabilisce i criteri di determinazione del fatto generatore del tasso di conversione agricolo; in secondo luogo, in quanto il suo effetto retroattivo non sarebbe motivato; in terzo luogo, in quanto recherebbe menzione del parere conforme del comitato di gestione.

48 Secondo la Moskof, la Commissione non ha motivato in modo particolare e dettagliato la necessità di escludere il fatto generatore generale del tasso di conversione agricolo, descritto all'art. 6, n. 1, del regolamento n. 3813/92 come «il fatto mediante il quale è realizzato lo scopo economico dell'operazione».

49 A questo proposito, la Moskof fa valere che, nell'ambito del regolamento n. 727/70, lo scopo economico era realizzato soltanto nel momento in cui il premio, che era diretto a compensare i premi elevati pagati ai produttori dai trasformatori, veniva integralmente e definitivamente riscosso da questi ultimi. Il

fatto generatore del tasso di conversione agricolo sarebbe stato, di conseguenza, l'uscita del tabacco dal luogo di controllo, che coincideva con il sorgere del diritto al premio e che, in pratica, aveva luogo solo se il tabacco trasformato avesse trovato acquirenti.

50 A parere della Moskof, poiché il regolamento controverso, contrariamente al regime precedente, dissocia il sorgere del diritto al premio dal fatto generatore del tasso di conversione agricolo, esso avrebbe dovuto essere motivato in modo particolarmente dettagliato. Esso ometterebbe invece di indicare in base a quale criterio tra quelli enunciati all'art. 6, n. 2, del regolamento n. 3813/92 la Commissione ha imposto il fatto generatore specifico del tasso di conversione agricolo per il premio; peraltro, nessuno di questi quattro criteri potrebbe essere preso in considerazione nella presente causa.

51 La Commissione ricorda che, vigente il regolamento n. 727/70, l'obiettivo economico del premio era garantire un reddito equo ai produttori di tabacco e non alle imprese trasformatrici. Peraltro, la scelta del momento di uscita dal luogo di controllo come fatto generatore del tasso di conversione avrebbe già costituito una deroga al criterio generale del sistema agromonetario stabilito dal regolamento n. 1676/85, poiché il momento in cui lo scopo dell'operazione economica era realizzato era quello in cui il produttore riceveva il pagamento per il tabacco in foglia, e non il momento in cui il trasformatore faceva uscire il tabacco trasformato dal luogo di controllo. La possibilità, per il trasformatore, di riscuotere un anticipo pari all'importo complessivo del premio avrebbe privato di qualsiasi giustificazione finanziaria la scelta del momento dell'uscita dal controllo per determinare il tasso di conversione del premio in moneta nazionale; questo momento poteva infatti situarsi diversi anni dopo il pagamento effettivo dell'anticipo sull'integralità del premio. La modifica del 1990, che imponeva l'uscita dal luogo di controllo entro i quattro anni successivi all'anno del raccolto, sarebbe pertanto intervenuta a limitare le conseguenze negative di tale anomalia.

52 Occorre rilevare, in proposito, che il regolamento agromonetario n. 3813/92 si è limitato a riprendere il criterio già stabilito dal regolamento n. 1676/85, secondo il quale il fatto generatore della conversione dell'ECU in moneta nazionale è il fatto grazie al quale si realizza lo scopo economico dell'operazione. Anche ammettendo che, sotto il regime del regolamento n. 727/70, lo scopo economico dei premi fosse l'indennizzo del trasformatore per il prezzo elevato pagato al produttore, si

dovrebbe tuttavia constatare che, da un punto di vista finanziario ed economico, tale scopo era realizzato nel momento in cui il trasformatore riscuoteva l'importo destinato ad indennizzarlo, vale a dire, nella maggior parte dei casi, nel momento in cui riceveva l'anticipo sull'importo complessivo del premio previsto all'art. 7 del regolamento n. 1726/70, non appena il tabacco veniva sottoposto a controllo.

53 Questa discordanza tra il momento in cui il trasformatore riscuoteva effettivamente l'anticipo sul premio e il momento in cui, ai sensi del regolamento n. 727/70, egli maturava il diritto al premio, momento ritenuto come fatto generatore, aveva per conseguenza che i trasformatori sceglievano di fare uscire il tabacco dal controllo il più tardi possibile, al fine di trarre il massimo vantaggio dal beneficio speculativo correlato alla svalutazione della moneta nazionale, e quindi all'aumento dell'integrazione di premio. Anche dopo il 1990, data in cui veniva limitato a quattro anni, tale divario temporale tra il pagamento dell'anticipo sul premio e l'uscita dal controllo ha generato spese, il cui carattere ingiustificato è stato rilevato in particolare dalla Corte dei conti al punto 3.4 della sua relazione speciale n. 8/93, relativa all'organizzazione comune del mercato nel settore del tabacco greggio.

54 Tenendo conto di queste circostanze e del fatto che l'uscita dal controllo come fatto generatore del tasso di conversione agricolo costituiva già una deroga al sistema agrimonetario esistente dal 1985, una motivazione dettagliata sarebbe stata piuttosto necessaria se si fosse deciso di mantenere questa eccezione al sistema generale.

55 In relazione alla scelta della data del 1° luglio 1993 come fatto generatore del tasso di conversione, si deve ricordare che il regolamento n. 3813/92 aveva per scopo la rapida instaurazione di un nuovo regime agrimonetario compatibile con il mercato interno. Di conseguenza, l'art. 13 prevedeva la possibilità, per la Commissione, di deliberare misure transitorie destinate a rimanere in vigore soltanto «durante il periodo strettamente necessario a facilitare l'instaurazione del nuovo regime».

56 Poiché, secondo il regolamento n. 1068/93, il nuovo regime agromonetario si applicava dal 1° luglio 1993 ai prodotti per i quali non esisteva campagna di commercializzazione, come il tabacco, è del tutto logico che, nel regolamento controverso, specifico di questo settore, la Commissione abbia altresì scelto la data del 1° luglio 1993 per l'applicazione delle nuove disposizioni e come limite per l'applicazione di quelle vecchie, e quindi come fatto generatore per i raccolti precedenti il 1993. Questa disposizione transitoriasi iscriveva nel nuovo regime e non contravveniva in alcun modo al regolamento n. 3813/92.

57 Per quanto attiene all'obbligo di motivazione, per giurisprudenza costante la motivazione prescritta dall'art. 190 del Trattato dev'essere adeguata alla natura dell'atto considerato. Essa deve far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui promana l'atto, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e alla Corte di esercitare il proprio sindacato. Non si può inoltre esigere che la motivazione di un atto specifichi i vari elementi di fatto e di diritto che ne costituiscono oggetto, qualora l'atto stesso sia in armonia con il contesto normativo di cui fa parte (v. sentenza 4 febbraio 1997, cause riunite C-9/95, C-23/95 e C-156/95, Belgio e Germania/ Commissione, Racc. pag. I-645, punto 44).

58 Nel caso di specie, il regolamento controverso si colloca nel quadro sistematico del nuovo regime agromonetario. Quindi a ragione la Commissione ha giustificato la scelta della data del 1° luglio 1993 come fatto generatore per i tabacchi di raccolti precedenti il 1993 mediante un riferimento alla data di applicazione del regolamento agromonetario n. 1068/93. Questa motivazione poteva facilmente essere compresa da tutti gli operatori economici di questo settore.

59 A proposito della menzione delle «distorsioni di mercato», essa costituisce una motivazione integrativa diretta a far rilevare l'incoerenza che sarebbe risultata dalla concomitante applicazione delle vecchie e delle nuove disposizioni, così che i trasformatori sarebbero stati motivati a fare uscire dal controllo il tabacco dei raccolti precedenti il 1993 il più tardi possibile, e quindi, se del caso, anche più tardi del tabacco dei raccolti dal 1993 in poi.

60 La conclusione secondo cui la scelta della data del 1° luglio 1993 come fatto generatore del tasso di conversione agricola per i tabacchi dei raccolti precedenti il 1993 è sufficientemente motivata non può essere messa in discussione adducendo l'efficacia retroattiva del regolamento controverso. La questione se gli operatori potessero legittimamente attendersi che le vecchie disposizioni fossero mantenute in vigore fino alla data di adozione di un nuovo regolamento è infatti distinta e quindi oggetto di un'altra questione pregiudiziale.

61 Occorre infine rilevare che, come stabilito al punto 46 della presente sentenza, il regolamento controverso, nella versione adottata, è stato oggetto di un parere conforme del comitato di gestione. L'ottavo 'considerando' del regolamento non è quindi errato nella parte in cui si richiama a tale parere.

62 Si deve quindi dichiarare che il regolamento controverso non contravviene né al regolamento n. 3813/92, né all'art. 190 del Trattato.

Sulla violazione dell'art. 3, n. 1, secondo comma, punto iv), del regolamento n. 727/70 e del principio della tutela del legittimo affidamento

63 Con la terza questione, il giudice nazionale domanda in sostanza se il regolamento controverso, avendo bloccato il tasso di conversione agricolo alla data del 1° luglio 1993, non debba essere dichiarato invalido per violazione dell'art. 3, n. 1, secondo comma, punto iv), del regolamento n. 727/70, che prevedeva la possibilità, per i trasformatori di tabacco, di scegliere il momento della riscossione del premio nei quattro anni successivi al raccolto. Con la sesta questione, il giudice nazionale domanda se il regolamento controverso non violi il principio della tutela del legittimo affidamento delle imprese di trasformazione, avendo sconvolto un quadro normativo in vigore da oltre venti anni senza prevedere alcun provvedimento transitorio, mentre i contratti di coltura per il raccolto del 1992 erano già stati conclusi un anno e mezzo prima dell'emanazione del detto regolamento e il tabacco, raccolto e sottoposto a controllo fino al 15 maggio 1993.

64 Secondo la Moskof, la variabilità del fatto generatore del tasso di conversione agricolo era, nella vigenza del regime precedente il regolamento controverso, un elemento costitutivo del regime del premio, nel senso che i trasformatori esercitavano il loro diritto di riscuotere il premio nel periodo di quattro anni successivo alla sottoposizione del tabacco al controllo nel momento che preferivano, ai sensi dell'art. 3, n. 1, secondo comma, punto iv), del regolamento n. 727/70. Di conseguenza, la determinazione, ad opera dell'art. 5 del regolamento controverso, di un fatto generatore stabile del tasso di conversione agricolo alla data del 1° luglio 1993 per i raccolti precedenti quello del 1993 impedirebbe ai trasformatori di esercitare tale diritto e violerebbe pertanto l'art. 3, n. 1, secondo comma, punto iv), del regolamento n. 727/70.

65 La Moskof rammenta inoltre che l'organizzazione comune di mercato del tabacco abrogata dal regolamento n. 2075/92 esisteva da ventidue anni e che, a seguito del regime agromonetario del 1985, la Commissione ha approvato senza riserve per più di sette anni la pratica ad esso relativa, consistente nel trarre profitto dal periodo di commercializzazione di quattro anni, per poter fruire del tasso di conversione agricolo variabile, come era suo legittimo diritto. Ciò considerato, lo sconvolgimento del quadro normativo agromonetario, senza provvedimenti transitori, totalmente imprevedibile per un operatore di normale prudenza e diligenza, avrebbe pregiudicato il legittimo affidamento di questi.

66 La Commissione considera, dal canto suo, che l'art. 3, n. 1, secondo comma, punto iv), del regolamento n. 727/70, modificato dall'art. 1 del regolamento n. 1329/90, non sia stato trasgredito, poiché la determinazione del fatto generatore dei tassi di conversione agricoli non sarebbe parte integrante dell'organizzazione comune dei mercati, bensì ne costituirebbe soltanto una modalità modificabile.

67 Inoltre, l'applicazione del nuovo fatto generatore alle raccolte precedenti quella del 1993 non costituirebbe applicazione retroattiva, bensì stabilirebbe modalità di gestione dell'organizzazione comune dei mercati del tabacco ai sensi del regolamento n. 3813/92. Poiché quest'ultimo regolamento lasciava presagire l'adozione del regolamento controverso già sei mesi prima, il principio della tutela del legittimo affidamento non potrebbe considerarsi violato.

68 Occorre ricordare che, sebbene il principio del rispetto del legittimo affidamento sia uno dei principi fondamentali della Comunità, gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie. Ciò vale in particolare in un settore, come quello delle organizzazioni comuni di mercato, il cui scopo implica un costante adeguamento a seconda dei mutamenti della situazione economica (v. in particolare sentenza 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Crispoltoni e a., Racc. pag. I-4863, punto 57).

69 Ne discende che gli operatori economici non possono far valere un diritto quesito alla conservazione di un vantaggio loro derivante dall'istituzione dell'organizzazione comune dei mercati e del quale hanno fruito in un determinato momento (stessa sentenza, punto 58).

70 Ciò considerato, una disposizione che pone fine alla possibilità, per i trasformatori di tabacco, di scegliere il momento della realizzazione del fatto generatore nel corso di un periodo di quattro anni successivi al raccolto non viene meno al principio del legittimo affidamento.

71 In merito all'asserita mancanza di provvedimenti transitori, occorre rilevare che l'art. 5 del regolamento controverso presenta esattamente tale carattere. Lo scopo di questa disposizione è infatti evitare l'incoerenza che risulterebbe da un'applicazione concomitante delle vecchie e delle nuove disposizioni agrimonetarie.

72 Le conclusioni che precedono non possono essere rimesse in discussione perché i contratti di coltura relativi al raccolto del 1992 erano stati conclusi un anno e mezzo prima dell'emanazione del regolamento controverso e il tabacco era stato raccolto e sottoposto a controllo fino al 15 maggio 1993.

73 Pertanto il regolamento controverso, bloccando il tasso di conversione agricola alla data del 1° luglio 1993, non ha violato né l'art. 3, n. 1, secondo comma, punto iv), del regolamento n. 727/70, né il principio della tutela del legittimo affidamento.

Sulla violazione del principio di irretroattività

74 Con la quinta questione, il giudice a quo domanda in sostanza se il regolamento controverso non debba essere dichiarato invalido per violazione del principio di irretroattività, in quanto, pur essendo stato adottato il 17 dicembre 1993, è tuttavia applicabile dal 1° luglio 1993.

75 La Moskof, sostenuta dai governi ellenico ed italiano, considera che il regolamento controverso, e più in particolare il suo art. 5, non soddisfa le condizioni di un'applicazione retroattiva, poiché non persegue uno scopo di pubblico interesse di rango superiore e non è stato adottato alcun provvedimento a tutela del legittimo affidamento dei trasformatori.

76 La Commissione ammette che il ritardo nella pubblicazione del regolamento poteva sollevare un problema limitato di retroattività per il periodo decorrente dalla data di applicazione alla data di entrata in vigore, ma sostiene che tale retroattività fosse giustificata dall'intenzione di evitare distorsioni di mercato.

77 Secondo una costante giurisprudenza della Corte, benché, in linea di massima, il principio della certezza delle situazioni giuridiche osti a che l'efficacia nel tempo di un atto comunitario decorra da una data anteriore alla sua pubblicazione, una deroga è possibile, in via eccezionale, qualora lo esiga lo scopo da raggiungere e purché il legittimo affidamento degli interessati sia debitamente rispettato (sentenza 11 luglio 1991, causa C-368/89, Crispoltoni, Racc. pag. I-3695, punto 17).

78 Stando al primo 'considerando' del regolamento n. 3813/92, i nuovi regolamenti agromonetari erano diretti a rendere il sistema agromonetario compatibile con l'obiettivo della realizzazione del mercato interno previsto all'art. 8 A del Trattato. In questo ambito, l'art. 5 del regolamento controverso appare come una disposizione transitoria, il cui obiettivo era evitare l'incoerenza che sarebbe risultata dall'applicazione concomitante della vecchia e della nuova disciplina, e che sarebbe consistita nel fatto che i tabacchi dei raccolti precedenti il 1993 sarebbero verosimilmente usciti dal controllo più tardi dei tabacchi dei raccolti dal 1993 in poi.

79 Come si è rilevato al punto 41 della presente sentenza, la data del 1° luglio 1993 era una data fondamentale sia nell'ambito della nuova organizzazione comune di mercato nel settore del tabacco, sia per l'applicazione del nuovo regime agromonetario. È quindi perfettamente logico che la disposizione transitoria dell'art. 5 abbia ugualmente mantenuto tale data come limite per l'applicazione delle vecchie disposizioni agromonetarie relative al vecchio regime dei premi. Il fine da raggiungere esigeva che tale data fosse mantenuta.

80 I trasformatori di tabacco conoscevano l'importanza di questa data dalla normativa precedentemente pubblicata. Inoltre, sia l'art. 27 del regolamento base n. 2075/92, sia l'art. 13 del regolamento agromonetario n. 3813/92 prevedevano la possibilità, per la Commissione, di disporre provvedimenti transitori.

81 Tanto meno i trasformatori potevano nutrire un'aspettativa legittima a continuare a fruire delle vecchie disposizioni, in quanto, come rilevato ai punti 52 e 54 della presente sentenza, queste disposizioni derogavano ai principi del regime agromonetario e non erano giustificate economicamente, poiché, da un lato, i trasformatori avevano già ricevuto un pagamento di anticipo sull'importo complessivo del premio al momento in cui il tabacco veniva sottoposto a controllo e, dall'altro, queste disposizioni inducevano i trasformatori a scegliere il momento di uscita del tabacco dal controllo più in base al tasso di conversione dell'ECU che alle condizioni del mercato del tabacco.

82 Si deve dichiarare, di conseguenza, che il regolamento controverso non viola il principio di irretroattività.

Sulla violazione dell'art. 39, n. 1, lett. c), del Trattato CE

83 Con la quarta questione, il giudice a quo domanda in sostanza se il regolamento controverso non debba essere dichiarato invalido per non conformità all'obiettivo di stabilizzazione dei mercati di cui all'art. 39, n. 1, lett. c), del Trattato, dal momento che il danno subito dai trasformatori si ripercuoterebbe sui produttori, non essendo i trasformatori in grado di offrire prezzi interessanti per i tabacchi del raccolto successivo all'emanazione del regolamento.

84 Secondo la Moskof, instaurando il «blocco» dei tassi di conversione agricoli, la Commissione ha disconosciuto in modo palese gli obiettivi enunciati all'art. 39 del Trattato, in particolare quello di cui al n. 1, lett. c), relativo alla stabilizzazione dei mercati.

85 La Commissione obietta che la stabilizzazione dei mercati considerata da questa disposizione deve volgersi a vantaggio dei produttori, o, in ogni caso, dei consumatori, ma non agli operatori quali la Moskof; quest'ultima non sarebbe quindi legittimata a invocare tale disposizione per contestare la validità del regolamento controverso.

86 Si deve ricordare anzitutto che il regolamento controverso attua il regolamento n. 3813/92, il cui scopo principale è, stando al secondo e terzo 'considerando', consentire l'utilizzazione dell'ECU per fissare ed esprimere i prezzi o gli importi stabiliti nell'ambito della politica agricola comune, determinando le condizioni di pagamento di tali prezzi o importi in monete nazionali.

87 L'art. 5 è una disposizione transitoria di tale regolamento controverso, volta a consentire la rapida applicazione delle nuove disposizioni agromonetarie, evitando la distorsione del mercato che sarebbe risultata dall'applicazione contestuale delle vecchie e delle nuove disposizioni.

88 In questo senso, l'art. 5 ha avuto un effetto stabilizzatore del mercato del tabacco, avendo esso consentito una regolazione appropriata dello smaltimento dei raccolti di tabacco precedenti e successivi alla modifica del regime agromonetario. Inoltre, esso ha posto fine a una situazione caratterizzata dalla destabilizzazione del mercato, nella quale la decisione dei trasformatori di tabacco di fare uscire il tabacco dal controllo non era determinata tanto dalla situazione del mercato del tabacco quanto dai tassi di conversione che si applicavano al premio.

89 Quanto alla situazione economica dei produttori di tabacco, occorre rilevare che il regolamento ne ha tenuto conto nell'ambito della riforma dell'organizzazione comune di mercato nel settore del tabacco, e, in particolare, nell'ambito del nuovo regime dei premi, istituito dal regolamento n. 2075/92.

90 Si deve quindi dichiarare che l'art. 5 del regolamento controverso non viola l'art. 39, n. 1, lett. c), del Trattato.

Sulla violazione del principio della parità di trattamento degli operatori della Comunità

91 Con la settima questione, il giudice a quo, riprendendo un argomento sviluppato dalla Moskof, domanda in sostanza se il regolamento controverso non debba essere dichiarato invalido per violazione del principio della parità di trattamento degli operatori della Comunità a detrimento degli operatori greci, in quanto la dracma presenta un divario maggiore nei confronti dell'unità di conto europea rispetto alle monete degli altri Stati membri.

92 La Commissione osserva in proposito che l'andamento monetario è sempre incerto, ma che la tendenza alla svalutazione manifestata dalla dracma nel corso di questi ultimi anni è limitata e che, in relazione all'ECU, non è più accentuata rispetto alle monete degli altri Stati membri. L'adozione del regolamento controverso non avrebbe quindi introdotto alcuna discriminazione nei confronti degli operatori greci.

93 Si deve rilevare che, prima dell'adozione del regolamento controverso, la discordanza tra la data di pagamento dell'anticipo, pari al complesso dell'importo del premio, e la data in cui sorgeva il diritto al premio aveva per conseguenza che gli operatori degli Stati membri a moneta debole, come gli operatori greci, godevano di un trattamento agevolato rispetto agli operatori degli Stati membri a moneta forte, traendo vantaggio dalla differenza, risultante dalla svalutazione, tra l'importo del premio, espresso in moneta nazionale, e quello dell'anticipo su di esso.

94 Ponendo fine all'applicazione di queste disposizioni, l'art. 5 del regolamento controverso ha quindi avuto l'effetto, contrariamente a quanto afferma la Moskof, di ristabilire la parità di trattamento tra gli operatori della Comunità, sopprimendo i vantaggi economicamente ingiustificati realizzati da alcuni soggetti in forza delle disposizioni determinanti il fatto generatore dei tassi di conversione.

95 Si deve dichiarare, di conseguenza, che il regolamento controverso non viola il principio della parità di trattamento tra gli operatori della Comunità.

Sullo sviamento di potere

96 Con l'ottava questione il giudice a quo domanda in sostanza se il regolamento controverso non debba essere dichiarato invalido per sviamento di potere, essendo

stato adottato per ragioni di bilancio e non, come indicato nei suoi 'considerando', per evitare le distorsioni di mercato.

97 Secondo la Moskof, risulterebbe dalle risposte della Commissione alla relazione speciale della Corte dei conti n. 8/93, formulate al momento dell'entrata in vigore del regolamento controverso, che la Commissione si era impegnata ad adottare le disposizioni necessarie per limitare le spese dovute ai tassi di conversione agricoli del premio pagato nell'ambito della precedente organizzazione comune di mercato. Sarebbe quindi evidente che l'art. 5 del regolamento controverso è stato adottato allo scopo di ridurre le spese di bilancio, e non nell'intento di evitare distorsioni di mercato con il tabacco del raccolto del 1993, come risulta espressamente dal suo settimo 'considerando'. La Commissione sarebbe quindi incorsa in uno sviamento di potere ai sensi dell'art. 173, secondo comma, del Trattato CE.

98 Il governo ellenico rileva altresì che l'obiettivo indicato nei 'considerando' del regolamento controverso non giustifica l'adozione dell'art. 5; questo sarebbe infatti sostanzialmente diretto a stabilire una sanzione monetaria indiretta nei confronti dei trasformatori greci di tabacco, che detenevano, alla data del 1° luglio 1993, tabacco del raccolto del 1992 e di raccolti precedenti non ancora uscito dal controllo.

99 La Commissione ritiene, per contro, di non essere incorsa in alcuno sviamento di potere quando, sulla base dell'art. 6 del regolamento n. 3813/92, ha determinato un fatto generatore specifico al fine di evitare distorsioni di mercato con il tabacco del raccolto 1993. Guidata dalla necessità di sostenere i redditi dei produttori, essa avrebbe inteso evitare una riduzione generale dei premi e agevolare in tal modo la transizione dal vecchio regime al nuovo.

100 Occorre ricordare che, per giurisprudenza consolidata (v., in particolare, sentenza 12 novembre 1996, causa C-84/94, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. I-5755,

punto 69), costituisce uno sviamento di potere l'adozione, da parte di un'istituzione comunitaria, di un atto allo scopo esclusivo, o quanto meno determinante, di raggiungere fini diversi da quelli dichiarati o di eludere una procedura appositamente prevista dal Trattato per far fronte alle circostanze del caso di specie.

101 Al punto 3.6 della relazione speciale n. 8/93, cui la stessa Moskof fa riferimento, la Corte dei conti indica tre motivi che giustificano una modifica della disposizione relativa al fatto generatore per quanto riguarda i raccolti precedenti il 1993. Essa osserva innanzitutto che la pratica del pagamento di un'integrazione di premio è priva di giustificazione finanziaria; essa indica poi che omettere di emendare il regolamento controverso rischierebbe di incidere sul buon funzionamento della nuova organizzazione comune del mercato del tabacco, poiché le imprese di trasformazione sarebbero indotte a conservare il tabacco di raccolti precedenti il 1993 per trarre vantaggio da un'eventuale svalutazione; infine, la Corte dei conti rileva che si sarebbero inoltre verificate spese ingiustificate in bilancio.

102 Il riferimento, nella risposta della Commissione a questa relazione, all'obiettivo di limitazione delle spese non può essere interpretato come una volontà, da parte della Commissione, di perseguire esclusivamente questo obiettivo, peraltro in sé legittimo, ma può anche chiarirsi con l'intento di rispondere in modo pertinente all'istituzione incaricata, ai sensi dell'art. 188 C, n. 2, secondo comma, del Trattato CE, di esaminare la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese della Comunità e di accertarne la sana gestione finanziaria.

103 Quanto all'obiettivo di evitare distorsioni di mercato, la stessa Corte dei conti lo ha indicato quale giustificazione di una modifica della disposizione relativa al

fatto generatore. Si tratta quindi senz'altro di un motivo oggettivo e sostanziale di adozione della disposizione impugnata, contrariamente a quanto sostenuto dal governo ellenico.

104 Si deve quindi dichiarare che, avendo adottato il regolamento controverso, la Commissione non è incorsa in uno sviamento di potere.

Conclusione

105 Considerato quanto precede, si deve concludere che dall'esame dei diversi motivi esposti dal giudice nazionale nelle sue questioni non sono emersi elementi atti ad inficiare la validità dell'art. 5 del regolamento controverso.

Sulle spese

106 Le spese sostenute dai governi ellenico e italiano e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Dioikitiko Protodikeio di Atene con ordinanza 24 maggio 1995, dichiara:

Dall'esame dei motivi esposti dal giudice nazionale nelle sue questioni non sono emersi elementi atti ad inficiare la validità dell'art. 5 del regolamento (CE) della Commissione 17 dicembre 1993, n. 3477, relativo ai tassi di conversione agricoli da applicare nel settore del tabacco.

Gulmann Moitinho de Almeida Puissochet

Jann Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 20 novembre 1997.

Il cancelliere Il presidente della Quinta Sezione

R. Grass C. Gulmann