giudice un motivo sufficiente per considerare tale atto non valido ai fini di una decisione che esso debba emettere; poiché tale constatazione non ha tuttavia l'effetto di privare i giudici nazionali della competenza loro attribuita dall'art. 177 del Trattato, spetta a tali giudici stabilire se vi sia interesse a sollevare nuovamente una questione già risolta dalla Corte nel caso in cui questa abbia constatato in precedenza l'invalidità di un atto di un'istituzione della Comunità. Tale interesse potrebbe, in particolare, esistere qualora sussistessero questioni relative ai motivi, alla portata ed eventualmente alle conseguenze dell'invalidità precedentemente accertata.

2. Nella misura in cui il diritto comunitario non ha altrimenti disposto in materia, le liti relative alla restituzione di importi percepiti per conto della Comunità dagli Stati membri sono di competenza dei giudici nazionali e vanno da questi risolte in conformità al loro diritto nazionale, per quanto concerne il rito e il merito.

3. L'esistenza, nel periodo in cui il regolamento del Consiglio n. 563/76 è stato applicato, di un sistema specificamente congegnato al fine di ripartire gli effetti economici degli obblighi ch'esso imponeva priva di fondamento l'azione di ripetizione degli importi delle cauzioni prestate ed incamerate, anche se tale azione potrebbe essere fruttuosamente esperita in base al solo diritto nazionale. A questo proposito è indifferente che l'operatore abbia effettivamente riversato tale onere o si sia astenuto dal farlo per motivi inerenti alla strategia economica della sua impresa. A maggior ragione, la restituzione all'operatore è esclusa nel caso in cui egli non fosse tenuto personalmente ad assolvere l'onere controverso e ne abbia volontariamente anticipato o rimborsato l'importo ai suoi fornitori.

4. L'art. 8, n. 1, 3° comma, del regolamento n. 192/75 riguarda unicamente il caso del prodotto composto il quale, in quanto tale, non può fruire di restituzioni all'esportazione, mentre talune sue componenti possono fruirne. Detta disposizione non concerne quindi il caso del prodotto composto che, in quanto tale, cioè nel suo insieme, fruisce di una restituzione all'esportazione. In questo caso, è l'art. 8, n. 1, 1° comma, che stabilisce le condizioni per l'attribuzione della restituzione, da cui risulta che tutti i componenti del prodotto devono essere originari della Comunità o esservi stati messi in libera pratica.

Nella causa 66/80,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Tribunale civile di Roma, nel procedimento dinanzi ad esso pendente fra

SpA INTERNATIONAL CHEMICAL CORPORATION, con sede in Roma,

e

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO,

domanda vertente sull'interpretazione, da un lato, dell'art. 177 del Trattato CEE, in particolare quanto agli effetti della dichiarazione di invalidità del regolamento (CEE) del Consiglio 15 marzo 1976, n. 563, relativo all'acquisto obbligatorio di latte scremato in polvere detenuto dagli organismi d'intervento e destinato ad essere utilizzato negli alimenti per gli animali (GU n. L 67, pag. 18), specialmente per quanto riguarda gli importi indebitamente versati in base a tale regolamento, e, dall'altro, di diversi regolamenti del Consiglio e della Commissione concernenti le restituzioni all'esportazione per gli alimenti composti per animali,

LA CORTE,

composta dai signori: J. Mertens de Wilmars, presidente; P. Pescatore, Mackenzie Stuart e T. Koopmans, presidenti di Sezione; A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait, O. Due e U. Everling, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

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

I — Gli antefatti ed il procedimento

1. Il regolamento del Consiglio 15 marzo 1976, n. 563 (GU n. L 67, pag.

18) aveva istituito a carico dei produttori di alimenti per animali l'obbligo di acquisto di latte scremato in polvere detenuto dagli organismi di intervento, da utilizzare, previa denaturazione, per la fabbricazione di alimenti per animali. A garanzia del rispetto di tale obbligo era prevista la costituzione di una cauzione, da incamerarsi in caso di inadempimento dell'obbligo. Il regolamento subordinava la concessione ai produttori interessati degli aiuti comunitari per determinati alimenti vegetali (semi di colza, di ravizzone, di soia) o alla prova dell'acquisto e della denaturazione di una determinata quantità di latte scremato in polvere, o alla costituzione di una cauzione a garanzia dell'ulteriore adempimento dell'obbligo di acquisto. Allo stesso scopo, l'immissione in libera pratica nella Comunità di alimenti vegetali importati era subordinata alla presentazione di un «certificato proteine» comprovante o l'assolvimento dell'obbligo di acquisto di latte scremato in polvere ovvero la costituzione di una cauzione a garanzia di un successivo acquisto. Se l'obbligo di acquisto non veniva rispettato, la cauzione veniva incamerata.

2. Con varie sentenze emesse il 5 luglio 1977 nelle cause 114/76, 116/76 e 119-120/76, *Bela Mühle e a.* (Racc. 1977, pag. 1211) la Corte di giustizia ha dichiarato il regolamento n. 563/76 invalido perché l'obbligo di acquisto del latte in polvere ad un prezzo tre volte superiore al suo valore foraggero costituiva una ripartizione discriminatoria degli oneri fra i diversi settori agricoli e non era necessario per ottenere lo smaltimento delle giacenze.

3. L'attrice nella causa principale, la SpA International chemical corporation, ha costituito in alcuni casi cauzioni a garanzia dell'obbligo di acquisto di cui sopra per l'importazione da paesi terzi di determinati alimenti vegetali da essa usati per produrre alimenti composti per animali. Essa afferma inoltre di aver rimborsato ai propri fornitori, in un dato numero di altri casi, le cauzioni da essi costituite per lo stesso scopo. Tutte quelle cauzioni furono confiscate per il mancato assolvimento dell'obbligo di acquisto. In seguito, per sfuggire all'obbligo di costituire cauzioni per gli alimenti vegetali che essa si procurava al di fuori della Comunità, l'attrice nella causa di merito, anziché importare e mettere in libera pratica i prodotti, faceva uso della possibilità offerta dall'art. 10, n. 2, del regolamento n. 677/76 (GU n. L 81, pag. 23), recante talune modalità di applicazione del regolamento n. 563/76, chiedendone ed ottenendone l'ammissione al regime di importazione temporanea (traffico di perfezionamento attivo). In tale regime e sotto controllo doganale la ricorrente procedeva quindi alla miscelazione di tali prodotti con i cereali (comunitari o in libera pratica) di cui essa disponeva per la produzione dei mangimi composti da essa messi sul mercato. La società attrice afferma di aver fatto ricorso a tale espediente esclusivamente per sfuggire all'obbligo di costituire la cauzione, e poter far entrare liberamente nella Comunità gli alimenti vegetali in questione, senza pagare né dazio doganale, né prelievo. I mangimi composti così prodotti sono compresi nella sottovoce della TDC 23.07 B. Essi, essendo stati fabbricati in

regime d'importazione temporanea, dovevano necessariamente essere esportati. Al momento dell'esportazione l'attrice chiedeva la *restituzione all'esportazione* di cui all'art. 16 del regolamento del Consiglio n. 2727/75, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali. Le restituzioni le venivano rifiutate perché le merci esportate, ad avviso dell'amministrazione competente e degli uffici della Commissione da essa consultati, non erano né originarie della Comunità, né in libera pratica nel suo territorio, condizione richiesta dall'art. 8, n. 1, del regolamento del Consiglio 17 gennaio 1975, n. 192 (GU n. L 25, pag. 1), recante modalità di applicazione delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli.

4. Viste le sentenze della Corte che dichiaravano invalido il regolamento n. 563/76, l'attrice ha ritenuto che gli effetti di tale dichiarazione si dovessero estendere alle operazioni da essa effettuate anteriormente alle sentenze. Ne risulterebbe che le cauzioni incamerate debbono essere rimborsate, essendo state pretese soltanto a garanzia di un obbligo incompatibile col diritto comunitario. Ne conseguirebbe anche, a suo avviso, che le restituzioni all'esportazione rifiutatele le debbono essere concesse. Essa ha quindi convenuto in giudizio l'amministrazione italiana competente, che in realtà agiva per conto della Comunità, per il pagamento di:

a) 61 057 544 lire a titolo di rimborso di cauzioni da essa costituite ed incamerate, nonché di somme da essa pagate ai propri fornitori e corrispondenti all'importo delle cauzioni da questi costituite ed anch'esse incamerate;

b) 173 494 317 lire, costituenti l'importo delle restituzioni all'esportazione, per le esportazioni destinate a paesi terzi effettuate fra il 4 agosto ed il 1° ottobre 1976, per quanto riguarda mangimi composti prodotti in regime d'importazione temporanea, come sopra descritto.

5. Dinanzi al giudice nazionale le parti hanno essenzialmente dibattuto tre problemi:

a) gli effetti, quanto alla posizione giuridica dell'attrice nel procedimento principale, delle sentenze pregiudiziali del 5 luglio 1977, emesse in relazione a controversie fra altre parti;

b) la sussistenza di una base giuridica, in riferimento alla sentenza dichiarativa dell'invalidità, che consenta di ottenere il rimborso delle cauzioni e di ottenere le restituzioni all'esportazione e

c) l'interpretazione dei regolamenti n. 192/75, in particolare del suo art. 8, e n. 677/76, in particolare del suo art. 10, n. 2, fatti valere da entrambe le parti, per esigere, o per rifiutare, il pagamento delle restituzioni all' esportazione.

6. Ritenendo che la controversia sollevasse problemi d'interpretazione del diritto comunitario, il giudice nazionale ha sospeso il giudizio e sottoposto alla Corte di giustizia, in via pregiudiziale, le seguenti questioni:

«1. Se, ai sensi dell'art. 177 del Trattato, la dichiarazione di invalidità di un regolamento comunitario abbia efficacia erga omnes ovvero sia vinco-

lante solo nei confronti del giudice a quo, con la precisazione se possa o meno essere esteso in questo caso alla dichiarazione di invalidità il principio contenuto nella sentenza 27 marzo 1963 in cause 28, 29 e 30/62;

2. se, sempre nel secondo caso, sia invalido il regolamento 15 marzo 1976, n. 563, per gli stessi motivi di cui alla sentenza 5 luglio 1977 in cause 114, 116, 119 e 120;

3. ove sia esclusa la validità di detto regolamento, se discenda dai principi ispiratori dell'ordinamento comunitario che debba intendersi consentito o vietato o permesso entro determinati limiti o termini la restituzione di quanto indebitamente versato dal privato e se, in caso positivo, la pronuncia di invalidità comporti o meno per il privato stesso la possibilità di ripetere, secondo il diritto interno dei vari Stati, quanto in precedenza pagato sulla base della norma dichiarata invalida e, in caso affermativo, se entro determinati limiti o termini o a date condizioni, con particolare riferimento alla ipotesi in cui la ripetizione riguardi rimborsi effettuati a fornitori della parte che agisce in giudizio;

4. se, con riferimento alle norme comunitarie e, in particolare, ai regolamenti della Commissione 17 gennaio 1975, n. 192, 29 ottobre 1975, n. 2727, 29 ottobre 1975, n. 2743, 26 marzo 1976, n. 677, 30 luglio 1976, n. 1871, 31 agosto 1976, n. 2141, 30 settembre 1976, n. 2372, sia da ritenersi dovuta la restituzione per l'esportazione di mangimi composti limitatamente ai soli componenti cerealicoli e se contrasti con i principi generali desumibili da tali norme che sia concessa restituzione per l'esportazione di prodotti composti e con riferimento solo ad alcuni dei componenti, qualora gli altri componenti siano stati importati in regime temporaneo.»

Conformemente all'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia, osservazioni scritte sono state presentate dall'attrice nel procedimento di merito. la SpA International chemical corporation, rappresentata dall'avvocato Nicola Catalano, del foro di Roma, dal Governo italiano, rappresentato dal signor Arnaldo Squillante, in qualità di agente, assistito dall'avvocato dello Stato Ivo Braguglia, dal Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal signor Bernard Schloh, consigliere presso il servizio giuridico del Consiglio, in qualità di agente, assistito dal signor Tito Gallas, del suo servizio giuridico, e dalla Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Giancarlo Olmi, direttore generale aggiunto del suo servizio giuridico, in qualità di agente, assistito dal signor Guido Berardis, del suo servizio giuridico.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruzione.

II — Le osservazioni scritte presentate ai sensi dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte

A — Le osservazioni della SpA International chemical corporation

L'attrice nel procedimento principale ricorda anzitutto i fatti all'origine della controversia. Essa indica in 25 204 944 lire l'importo versato per le cauzioni da essa costituite ed in 34 852 560 lire il costo dei «certificati proteine» da essa rimborsati ai suoi fornitori. Essa afferma di aver esportato in paesi terzi, fra il 4 agosto e il 1° ottobre 1976, partite di alimenti composti per animali, contenenti essenzialmente cereali, con l'aggiunta di altri prodotti, fra cui, in ragione del 20 % in media, di farine di estrazione di soia o di arachidi, importate da paesi terzi in regime di importazione temporanea per evitare di dover costituire la cauzione. All'atto dell'esportazione essa presentava domanda di restituzione, ai sensi dell'art. 16 del regolamento del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2727, la domanda veniva però respinta ed il suo reclamo al ministero delle finanze italiano è rimasto senza risposta.

Sulle prime tre questioni

L'attrice nella causa principale prende in esame queste questioni tutte insieme e sottolinea anzitutto le differenze e le analogie fra la sentenza dichiarativa di invalidità e la sentenza interpretativa, emesse nell'ambito dell'art. 177 del Trattato, raffrontando gli effetti della sentenza dichiarativa d'invalidità con quelli della sentenza di condanna ex art. 169 o d'interpretazione ex art. 177, allorché da esse risulta l'incompatibilità col diritto comunitario di una disposizione nazionale.

Secondo la ricorrente è errata l'affermazione che i giudici inferiori non siano tenuti ad adire la Corte di giustizia in relazione alle questioni di validità, non essendo tenuti a farlo quando si tratta di una questione di interpretazione, e che possano quindi dichiarare essi stessi l'invalidità delle norme regolamentari comunitarie.

Dall'analisi degli artt. 177 e 189 del Trattato essa deduce che i giudici nazionali inferiori possono ritenere manifestamente infondata una questione di invalidità e rifiutarsi quindi di adire in proposito la Corte di giustizia, man non possono dichiarare invalida una disposizione comunitaria senza rinvio alla Corte di giustizia, mentre i giudici superiori sono tenuti a sottoporre in ogni caso alla Corte di giustizia le questioni di invalidità.

Quanto agli effetti della dichiarazione di invalidità, si deve distinguere, secondo l'attrice nella causa di merito, fra le azioni di risarcimento dei danni e quelle di ripetizione dell'indebito. La Corte ha statuito, nella sentenza 4 ottobre 1979, nella causa 238/78, *Ireks-Arkady* (Racc., pag. 2955), che la constatazione dell'illegittimità non è di per sé sufficiente a giustificare un'azione di risarcimento dei danni, ma non si è ancora pronunziata sull'ipotesi in cui un'azione di ripetizione venga intentata in seguito alla dichiarazione dell'invalidità di una disposizione regolamentare comunitaria. Vi è invece un precedente nazionale, cioè la sentenza emessa dalla Corte d'appello di Lione il 30 novembre 1978 (Dalloz 1979, Jur. 374), in seguito alla sentenza della Corte di giustizia del 20 aprile 1978 nelle cause 80 e 81/77, *Ramel* (Racc., pag. 927). Il giudice nazionale ha accolto la

domanda di integrale rimborso di tasse indebitamente percepite, respingendo l'eccezione che gli importatori si fossero rivalsi sui propri acquirenti delle tasse che avevano pagato.

Secondo l'attrice, una soluzione identica si impone quanto ai versamenti indebiti relativi alle risorse proprie delle Comunità. Tale soluzione è corroborata da tre ordini di considerazioni:

a) da argomenti di logica,

b) da rilievi di carattere morale e

c) dalla circostanza che la riscossione delle risorse comunitarie è effettuata, ai sensi dell'art. 6 della decisione del Consiglio 21 aprile 1970 (GU n. L 94, pag. 19), conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali.

Ad a):

Nelle sentenze emesse il 27 marzo 1980, nelle cause 61/79, *Denkavit*, e 66, 127 e 128/79, *Salumi e a;* (non ancora pubblicate nella Raccolta), la Corte ha affermato la portata puramente dichiarativa delle pronunzie di interpretazione rese ai sensi dell'art. 177. Non v'è ragione di considerare diversamente le sentenze che dichiarano l'invalidità di una norma regolamentare comunitaria.

Ad b):

Non si può ammettere che le conseguenze di una riscossione illegittima, poiché contraria al diritto comunitario, possano essere diverse a seconda che le somme percette debbano alimentare il tesoro dello Stato o le casse comunitarie.

Ad c):

La disparità di soluzione nello stesso Stato membro, a seconda che si tratti di entrate nazionali o di risorse comunitarie, risulterebbe ancor più paradossale considerando che in entrambi i casi si applicano le stesse disposizioni e le stesse procedure degli ordinamenti giuridici nazionali. Pur essendo ciò un inconveniente ed essendo quindi desiderabile una armonizzazione, si debbono accettare come inevitabili le divergenze sussistenti fra i diversi regimi e procedimenti nazionali.

Ne consegue che in Italia l'azione di restituzione di risorse comunitarie percette illegittimamente va intentata in base all'art. 2033 del codice civile, così come l'azione per la restituzione delle tasse di effetto equivalente. L'eccezione relativa al «trasferimento in avanti» degli oneri non è opponibile.

In base alle considerazioni riferite, l'attrice propone che le questioni poste vengano risolte nel senso qui di seguito indicato.

Per la prima questione:

i principi della sentenza *Da Costa* (cause riunite 28-30/62, cit.) vanno estesi alle sentenze dichiarative dell'invalidità.

Per la seconda questione:

l'attrice si rimette al prudente apprezzamento della Corte quanto alla necessità di una nuova esplicita dichiarazione di invalidità del regolamento n. 563/76.

Per la terza questione:

il privato che abbia pagato indebitamente una determinata somma sulla base d'una disposizione comunitaria dichiarata poi invalida deve poter ripetere, secondo il diritto interno dei vari Stati membri, quanto versato e deve anche poter agire

in via surrogatoria per le somme indebitamente pagate dai propri fornitori. Per la misura in cui il problema dell'azione surrogatoria riguardi il diritto comunitario, l'attrice rimanda alla sentenza 4 ottobre 1979 (causa 238/78, *Ireks-Arkady*, cit.), nella quale la Corte ha espressamente affermato la ricevibilità dell'azione del cessionario cui era stato trasferito il diritto al risarcimento. I termini per la proposizione dell'azione di ripetizione si determinano in base al diritto nazionale.

Sulla quarta questione

Secondo l'attrice nella causa principale la quarta questione è stata formulata sotto un duplice profilo, per consentire una soluzione in base a due diversi approcci.

a) Il primo approccio parte dalla duplice constatazione che il regolamento n. 563/76 è invalido e che la possibilità di far ricorso all'espediente dell'importazione temporanea è stata ideata e formulata nell'art. 10, n. 2, del regolamento n. 677/76 al solo scopo di consentire di evitare l'obbligo d'acquisto e le relative conseguenze finanziarie (costituzione di una cauzione). Essendo stato riconosciuto illegittimo l'obbligo d'acquisto, ne risulta che nessun operatore economico avrebbe avuto bisogno di ricorrere a tale espediente. Egli avrebbe puramente e semplicemente immesso in libera pratica i semi oleaginosi importati dai paesi terzi, e di conseguenza beneficiato, al momento dell'esportazione dei mangimi ottenuti con tali prodotti, delle restituzioni all' esportazione. A queste ha quindi diritto, poiché illegittimamente gli è stata imposta una forma di importazione che di esse lo priva. L'attrice nelle causa principale sostiene inoltre che la dichiarazione dell'invalidità del regolamento n. 563/76 comporta l'invalidità dei regolamenti adottati per la sua applicazione, nella fattispecie il regolamento della Commissione n. 677/76, che la Corte può dichiarare d'ufficio invalido.

b) Il secondo approccio è del tutto indipendente dalla questione se il regolamento n. 563/76 sia o no valido e si fonda sull'interpretazione dei diversi regolamenti citati a proposito della quarta questione: in particolare sull'interpretazione degli artt. 8, n. 1, del regolamento n. 192/75, 16, n. 2, del regolamento n. 2727/75 e 10, n. 2, del regolamento n. 677/76. L'art. 8 del regolamento n. 192/75 (GU n. L 25, pag. 1), che l'amministrazione convenuta invoca a giustificazione del proprio rifiuto, ha lo scopo di precisare che la «restituzione» può essere concessa soltanto se si tratta di prodotti originari degli Stati membri o di prodotti importati da paesi terzi che abbiano integralmente pagato i diritti doganali e gli eventuali prelievi comunitari.

La regola di cui al 1° comma del n. 1 dell'art. 8, cit., è tuttavia mitigata per quanto riguarda i prodotti composti, cioè quelli contenenti in parte materie prime (nella fattispecie cereali) comunitarie o in libera pratica ed in parte materie prime provenienti da paesi terzi (nella fattispecie semi oleaginosi) importati in regime di importazione temporanea. L'attrice fa valere, a quanto pare, due diversi principi di attenuazione.

1. In primo luogo sostiene che gli alimenti per animali da essa esportati contenevano «più della percentuale massima

di cereali ammessa a restituzione. Sicché è indubbio il diritto all'integrale pagamento della restituzione, perché la percentuale di prodotti agricoli (comunitari) incorporati giustifica, in ogni caso, la restituzione stessa, quali che siano state le vicende doganali dei semi oleosi incorporati.»

L'attrice nella causa di merito non precisa il fondamento giuridico della sua posizione, in particolare per quanto riguarda le percentuali asserite. Sembra che essa si riferisca all'art. 16, n. 2 del regolamento del Consiglio n. 2727/75 (organizzazione comune dei mercati nel settore del cereali) e all'art. 7, n. 1, del regolamento del Consiglio n. 2743/75, relativo al regime applicabile agli alimenti composti per animali a base di cereali, secondo i quali nel determinare l'importo delle restituzioni si deve in ogni caso tener conto delle necessità di istituire un equilibrio fra l'uso (per la fabbricazione dei prodotti fruenti di restituzione) dei prodotti di base comunitari e quello dei prodotti dei paesi terzi ammessi al regime di perfezionamento attivo. Ne risulta che l'importo della restituzione corregge già di per sé stesso l'eventuale natura composta dei prodotti fruenti della restituzione. Del resto, i due regolamenti citati (n. 2727/75 e n. 2743/75), essendo del Consiglio, prevalgono su disposizioni contrarie dei regolamenti della Commissione, in particolare sull'art. 8 del regolamento della Commissione n. 192/75, che è stato invocato a sostegno del rifiuto di concedere le restituzioni. L'attrice nel procedimento di merito ne deduce il suo diritto all'intera restituzione all'esportazione prevista per gli alimenti (composti) per animali.

2. L'attrice nella causa principale fa valere inoltre — a quanto pare in via subordinata — un'altra attenuazione della regola enunciata all'art. 8, n. 1, 1° comma, del regolamento della Commissione n. 192/75, che riserva le restituzioni ai prodotti esportati originari della Comunità o ivi trovantisi in libera pratica, e cioè quella risultante dal 3° comma dello stesso articolo. Secondo tale 3° comma «all'esportazione di prodotti composti che beneficiano di una restituzione fissata per uno o più componenti, la restituzione relativa ai componenti è concessa soltanto se il componente o i componenti per i quali è richiesta la restituzione si trovano in una delle situazioni di cui all'art. 9, § 2, del Trattato» (cioè originari della Comunità o in libera pratica).

L'attrice ne deduce di avere almeno il diritto alle restituzioni per i componenti cerealicoli degli alimenti da essa esportati. In base al complesso delle considerazioni esposte, essa propone quale soluzione della quarta questione che si ritenga «dovuta la restituzione per l'esportazione di mangimi, limitatamente ai soli componenti cerealicoli, nonostante che gli altri componenti (semi oleosi) siano stati importati da paesi terzi in regime di temporanea importazione, unicamente per poter essere esonerati dall'onere delle cauzioni previste dal regolamento n. 563/76, poi dichiarato invalido.»

B — Le osservazioni del Governo italiano

Sulla prima e sulla seconda questione

Il Governo italiano ricorda che il problema dell'efficacia *erga omnes* ovvero *in-*

ter partes della sentenza che stabilisce la invalidità di una disposizione di diritto comunitario, è stata a lungo discussa dalla dottrina ed affrontata nelle loro conclusioni dagli avvocati generali Gand (causa 16/65, *Schwarze,* Racc. 1965, pag. 910), Warner (cause 112/76, 22/77, 32/77 e 37/77, *Manzoni e a.,* Racc. 1977, pag. 1662) e Capotorti (causa 64/76, *Dumortier Frères e a.,* Racc., pag. 3119).

Nella sentenza 1 dicembre 1965 in causa 16/65, *Schwarze,* la Corte, senza affrontare espressamente il problema, ha sottolineato che, pur non potendo in base all'art. 177 «annullare» un atto, essa può però statuire sulla sua validità. Il Governo italiano ne ricava che la Corte ritiene la propria sentenza relativa non soltanto al giudizio a quo, bensì anche all'atto nel suo contesto oggettivo. In altre parole, la Corte propende per l'efficacia *erga omnes* piuttosto che per l'efficacia *inter partes* delle sentenze pregiudiziali dichiarative dell'invalidità di un atto delle istituzioni. Tale deduzione è confermata dalla sentenza del 13 febbraio 1979 emessa nella causa 101/78 *(Granaria,* Racc., pag. 623). La Corte ha in effetti statuito che qualsiasi regolamento posto in vigore conformemente al Trattato si deve presumere valido finché il giudice competente non ne abbia dichiarato l'invalidità, cosicché, *a contrario,* una volta che il giudice competente abbia dichiarato invalido un regolamento, nessun soggetto di diritto comunitario deve più tenerne conto. Questa conclusione dovrebbe normalmente comportare l'irricevibilità di successive domande pregiudiziali relative alla validità di un regolamento già dichiarato invalido dalla Corte ed il Governo italiano ha sostenuto tale tesi nella causa 22/77, *Mura* (Racc. 1977, pag. 1699). La Corte tuttavia in quella causa ed in altre occasioni (causa 112/76, *Manzoni)* ha ritenuto dover riesaminare nel merito la questione della validità dell'atto già dichiarato invalido.

In conclusione, a partire dalla data di emissione della sentenza della Corte, il regolamento dichiarato invalido non deve essere più osservato né applicato dai soggetti di diritto e dai giudici nazionali della Comunità, e ciò anche se si ritengono i giudici nazionali competenti a riproporre alla Corte la stessa questione. Vista la soluzione proposta, il Governo italiano ritiene che la seconda questione divenga priva di oggetto.

Sulla terza questione

La terza questione, che si riferisce agli effetti della dichiarazione di invalidità del regolamento n. 563/76 nei confronti degli amministrati, presenta diversi aspetti, che è opportuno esaminare separatamente.

a) Si deve ammettere che la dichiarazione d'invalidità ex art. 177 del Trattato produca effetti *ex tunc,* come le sentenze interpretative (sentenza del 27 marzo 1980, cause riunite 66, 127 & 128/79, *Salumi e a.,* non ancora pubblicate nella Raccolta), tranne per il fatto che tali effetti non si estendono ai rapporti giuridici che, secondo il diritto interno, si debbono considerare esauriti (sentenze passate in giudicato, acquiescenza, prescrizione, decadenza, ecc.).

b) Quanto all'obbligo di restituzione da parte degli Stati membri degli importi riscossi per conto della Comunità, il Governo italiano, pur tenendo conto della sentenza 27 marzo 1980 nelle cause 66, 127 & 128/79, cit. *(Salumi e a.)*, ritiene che si debbano riesaminare gli argomenti proposti nelle osservazioni presentate nell'ambito della causa 826/79, *Mireco* (sentenza 10 luglio 1980, non ancora pubblicata nella Raccolta), alle quali rinvia. Esso si sofferma sulla disparità di trattamento che l'obbligo di restituire le cauzioni incamerate creerebbe in danno dell'operatore che abbia ottenuto il rilascio del «certificato proteine», che abbia cioè proceduto all'acquisto di latte in polvere, nei confronti dell'operatore che, come l'attrice nella causa principale, si sia limitato a costituire la cauzione. I due operatori economici si trovano nella stessa situazione e non è ammissibile che il secondo possa ottenere la restituzione della cauzione dopo la dichiarazione d'invalidità del regolamento n. 563/76, mentre quello che ha acquistato il latte in polvere, dando così maggior contributo allo smaltimento delle eccedenze, non riceverebbe alcun risarcimento del danno subito per l'acquisto obbligatorio di latte in polvere. La possibilità per lui di ottenere il risarcimento dei danni è stata in effetti esclusa dalle sentenze della Corte del 25 maggio 1978 (cause riunite 83 e 94/76, 4, 15 e 10/77, *HNL e a.*, Racc. pag. 1229). Una situazione simile sarebbe contraria al principio della parità di trattamento, che costituisce uno dei fondamenti dell'ordinamento giuridico comunitario.

c) Quanto alla ripetizione delle somme dall'attrice nella causa principale rimborsate ai suoi fornitori, il Governo italiano ritiene che la questione non si ponga se il problema degli effetti della dichiarazione d'invalidità del regolamento n. 563/76 viene risolto nel senso proposto dal Governo stesso. Nel caso contrario, non ci si troverebbe comunque nell'ipotesi della ripetizione dell'indebito, bensì in quella del risarcimento del danno subito, per il quale si dovrebbe agire soltanto contro la Comunità e non contro lo Stato membro.

Sulla quarta questione

Il Governo italiano si limita a precisare che la sua amministrazione si è conformata alle istruzioni date dalla Commissione il 27 luglio 1976.

C — Le osservazioni del Consiglio

Dopo aver richiamato gli antefatti della controversia, il Consiglio dichiara voler limitare le proprie osservazioni alla prima ed alla terza questione.

Sulla prima questione

Il Consiglio ritiene che la dichiarazione dell'invalidità di un regolamento fatta dalla Corte di giustizia nell'ambito di un procedimento pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del Trattato vincoli soltanto il giudice a quo. Ciò risulta dalla specificità del procedimento di cui all'art. 177, il quale, a differenza di quello ex art. 173, costituisce una particolare forma di collaborazione fra la Corte di giustizia ed i giudici nazionali. Il riconoscimento di efficacia *erga omnes* alla sentenza della Corte di giustizia emessa in forza dell'art. 177 sarebbe incompatibile con l'art.

173, 2° comma, del Trattato, poiché i privati otterrebbero in tal modo tramite l'art. 177 quanto l'art. 173 rifiuta loro espressamente. Un diverso giudice nazionale, nell'ambito di una nuova azione e nei confronti di altre parti, ha tuttavia facoltà di basarsi sulla dichiarazione d'invalidità. Esso può anche proporre una nuova domanda pregiudiziale, e ciò non soltanto nella forma di questioni d'interpretazione, ma anche nella forma di questioni di validità. Il principio che si ricava dalla sentenza del 27 marzo 1963 (cause riunite 28-30/62, *Da Costa*, cit.), si applica quindi anche alle questioni di validità.

Sulla terza questione

Il Consiglio ritiene che la sentenza dichiarativa dell'invalidità abbia efficacia *ex tunc*. La Corte ha espressamente riconosciuto l'efficacia *ex tunc* delle sentenze di annullamento nella sentenza del 31 marzo 1971 (causa 22/70, *AETR*, Racc. pag. 263) e non vi è ragione di fare differenza, sotto questo profilo, fra il procedimento ex art. 173 e quello ex art. 177. Vi sono tuttavia eccezioni a questo principio. Senza voler entrare in considerazioni relative al fondamento giuridico di tali eccezioni, cioè all'art. 174, 2° comma, e all'art. 176, 1° comma, o ancora alla sentenza 8 aprile 1976, in causa 43/75, *Defrenne* (Racc. pag. 455), il Consiglio attira l'attenzione sulla particolare importanza delle sentenze 13 febbraio 1979 *(Granaria)* e 25 maggio 1978 *(HNL e a.)* per la soluzione del problema delle conseguenze della dichiarazione d'invalidità. L'obbligo d'acquisto è stato istituito dal diritto comunitario ed il regolamento è stato dichiarato invalido per violazione di principi comunitari. Ne risulta che le possibili conseguenze debbono essere anch'esse valutate secondo il diritto comunitario, e cioè secondo il diritto positivo, ovvero secondo i principi stabiliti dalla Corte di giustizia. Il principio della parità di trattamento vuole che le conseguenze dell'invalidità vengano disciplinate uniformemente in base al diritto comunitario ed in modo comune. Le regole fondamentali in materia sono già state poste (sentenza *Granaria*, causa 101/78, cit.). Le autorità statali debbono riconoscere piena validità al regolamento fino a che la Corte non si sia pronunciata; le cauzioni sono quindi state costituite validamente nel corso dell'anno 1976 e le imprese che si sono rivalse dell'onere delle stesse non hanno subito danni e non hanno, salvo prova del contrario, diritto a risarcimento. Se dovessero ancora sussistere questioni parziali, esse dovrebbero essere risolte dal giudice nazionale conformemente al diritto nazionale applicabile e nel rispetto dei principi generali del diritto comunitario.

In conclusione, il Consiglio ritiene che la Corte debba risolvere come segue la prima e la terza questione:

«1. La dichiarazione dell'invalidità di un regolamento comunitario nell'ambito di una domanda di decisione pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE vincola soltanto il giudice *a quo*. Un diverso giudice nazionale può partire dal principio che il regolamento è invalido, ma può anche, in qualsiasi momento, sottoporre la questione alla Corte di giustizia.

2. Le autorità nazionali erano tenute a riconoscere la piena efficacia di un regolamento poi dichiarato invalido, fino a che esso non fosse stato dichiarato invalido dal giudice competente.

La restituzione della cauzione non deve essere effettuata secondo il diritto nazionale, né secondo il principio della *condictio indebiti*. Essa è disciplinata invece dal diritto comunitario e dai principi applicabili in diritto comunitario. In mancanza di disposizioni comunitarie, essa si determina, in subordine, secondo il diritto nazionale.»

D — Le osservazioni della Commissione

Sulla prima questione

1. Sull'efficacia erga omnes

Dopo aver ricordato le esitazioni della dottrina sul problema degli effetti — *erga omnes* o *inter partes* — delle sentenze pregiudiziali, la Commissione sottolinea che scopo essenziale dell'art. 177 è di assicurare l'unità nell'interpretazione del diritto comunitario, indispensabile per garantirne l'applicazione uniforme in tutti gli Stati membri da parte dei giudici nazionali. È da un lato assodato che la decisione della Corte vincola il giudice a quo sentenza 27 marzo 1963, cause riunite 28-30/62, *Da Costa*, cit., e sentenza 3 febbraio 1977, *Benedetti/Munari*, Racc. pag. 163) e, dall'altro, che la Corte emette una decisione vincolante di carattere giurisdizionale e dà quindi soluzione definitiva ed irrevocabile alla questione postale. Resta ancora da definire che cosa accada nell'ambito di altri procedimenti giurisdizionali in cui si ponga lo stesso problema.

Benché la Corte abbia ammesso che altri giudici nazionali possano riproporre una questione d'interpretazione già risolta (sentenza 27 marzo 1963, cause riunite 28-30/62, *Da Costa*, cit., e sentenza del 24 giugno 1969, causa 29/68, *Milch-, Fett- und Eierkontor*, Racc. pag. 165), non ne risulta per questo che l'interpretazione data dalla Corte non possa avere autorità nei riguardi dei giudici nazionali nel loro insieme. In effetti, dalla citata giurisprudenza risulta che

a) «l'autorità dell'interpretazione» già data dispensa le giurisdizioni di ultimo grado dall'obbligo di rinvio, che diviene privo di causa se esse intendono conformarsi a tale interpretazione,

b) il principio dell'«autorità della cosa interpretata» priva le giurisdizioni inferiori della facoltà di risolvere una questione pregiudiziale in modo diverso dall'interpretazione data dalla Corte senza rinviare ad essa.

La giurisprudenza della Corte in questo campo si fonda sulla finalità del rinvio pregiudiziale, sulla partecipazione degli Stati membri e delle istituzioni al procedimento e, infine, sull'assenza di parti in senso stretto.

Il fatto che la sentenza della Corte si riferisca a rapporti giuridici costituitisi anteriormente ad essa non ha rilevanza (sentenza 27 marzo 1980, causa 61/79, *Denkavit*, e cause riunite 66, 127 & 128, *Salumi e a.*, non ancora pubblicate nella Raccolta). La validità *ex tunc* dell'interpretazione deriva dalla natura essenzialmente dichiarativa delle sentenze in questione. Si fa eccezione a tale regola soltanto quando l'applicazione retroattiva di un'interpretazione provocherebbe gravi conseguenze economiche o sociali (sentenza 27 marzo 1980, cit.).

Secondo la Commissione i principi sopra ricordati valgono anche, se non a fortiori, per le decisioni pregiudiziali relative alla validità degli atti comunitari. L'art. 177 del Trattato e l'art. 20 dello Statuto (CEE) della Corte disciplinano nello stesso modo il ricorso per l'interpretazione e quello per il sindacato di validità. Le esigenze di un'interpretazione di un'applicazione uniformi del diritto comunitario valgono ugualmente per la validità degli atti comunitari. Ne consegue che la sentenza della Corte sulla validità di un atto comunitario ha parimenti autorità nei confronti di tutti i giudici nazionali. Tutti, compresi quelli non di ultimo grado, sono tenuti a conformarsi alle decisioni della Corte, salvo un nuovo rinvio a quest'ultima.

Per quanto riguarda un eventuale nuovo rinvio, si deve distinguere fra l'ipotesi in cui la Corte si è pronunciata per la validità dell'atto e quella contraria. Se la Corte non ha ritenuto l'atto invalido sulla base dei motivi dedotti, è sempre possibile che, nuovamente adita, essa ne constati l'invalidità in base ad altri motivi. L'ipotesi inversa è più difficile. Se un atto è stato dichiarato invalido, un'eventuale successiva decisione che lo dichiari valido supporrebbe un netto mutamento di giurisprudenza. Si sarebbe allora tentati di attribuire alle dichiarazioni d'invalidità una vera efficacia *erga omnes*, poiché si avrebbe una grande analogia fra le pronunzie ex art. 177 e le sentenze di annullamento ex art. 173. Sarebbe logico che l'effetto dei due tipi di pronunzia fosse lo stesso, come avviene per le dichiarazioni di incostituzionalità delle leggi pronunciate dalle Corti costituzionali italiana o tedesca, che hanno efficacia *erga omnes*, nel senso che cancellano la legge riconosciuta incostituzionale, tale efficacia *erga omnes* risultando tuttavia — è il caso di sottolinearlo — da una disposizione espressa del diritto nazionale.

Nonostante gli argomenti sopra esposti la Commissione ritiene che non vi sia ragione di ritenere per le declaratorie di invalidità una soluzione diversa da quella per le decisioni d'interpretazione.

a) Anche la sentenza sulla validità ha un'autorità che si esplica nei confronti delle parti in futuri giudizi davanti a qualsiasi giurisdizione.

La Corte è partita da questo concetto quando ha richiamato le proprie declaratorie di invalidità in sentenze posteriori relative ad azioni per il risarcimento del danno intentate da altre parti sulla base della dichiarata invalidità (sentenza del 25 maggio 1978, cause riunite 83 e 94/76, 4, 15 e 40/77, *HNL e a.* e sentenza del 24 marzo 1979, causa 90/78, *Granaria*, cit.). Del resto all'obbligo di considerare il regolamento valido fino a che il giudice competente (cioè la Corte) non l'abbia dichiarato invalido corrisponde l'obbligo di non applicarlo dal momento in cui l'invalidità è stata dichiarata.

b) Un nuovo rinvio alla Corte non è escluso, anche se essa ha già dichiarato l'invalidità dell'atto di cui è causa (vedi le sentenze *Petroni* del 21 ottobre 1975, causa 24/75, Racc. pag. 1149; *Strehl*, del 3 marzo 1977, causa 62/76, Racc. pag. 211 e *Giuliani* del 20 ottobre 1977, causa 32/77, Racc. pag. 1857). Nelle ultime due sentenze la Corte ha riesaminato, su richiesta dei giudici nazionali, la validità di una disposizione del regolamento n. 1408/71, da essa già dichiarata invalida nella sentenza *Petroni*.

Sulla seconda questione

Secondo la Commissione il giudice a quo non ha rimesso in questione il merito della dichiarazione d'invalidità del regolamento n. 563/76; il suo secondo quesito è proposto in via subordinata e, alla luce delle conclusioni cui si è pervenuti quanto al primo quesito, il secondo è divenuto privo di oggetto.

2. *Sull'efficacia ex nunc o ex tunc delle sentenze dichiarative dell'invalidità*

Anche le sentenze che affermano o negano la validità di un atto comunitario hanno valore *ex tunc*. A favore di questa tesi militano gli stessi argomenti relativi alle sentenze d'interpretazione. La Commissione si riferisce in proposito alle conclusioni dell'avvocato generale Capotorti nelle cause riunite 64 e 113/76, 167 e 239/78, 27, 28 e 45/79, *Dumortier Frères* (Racc. 1979, pag. 3091).

D'altra parte la Commississione ritiene che la possibilità per la Corte di giustizia di dichiarare che determinati effetti degli atti invalidi non sono eliminati e debbono essere considerati definitivi non è da vedersi quale situazione eccezionale, come è stato finora il caso per le sentenza d'interpretazione (sentenza 8 aprile 1976, causa 43/75 *Defrenne*, Racc. 1976, pag. 455). Nell'ambito del ricorso per apprezzamento di validità, tale potere della Corte può infatti fondarsi sull'applicazione analogica dell'art. 174, 2° comma, del Trattato. Il parallelismo fra gli artt. 173, 174, 184 e 177 è stato messo in evidenza dalla Corte, in particolare nella sentenza emessa nella causa 101/78, *Granaria*, cit.

Sulla terza questione

Secondo la Commissione dalla giurisprudenza della Corte risulta che, nella misura in cui il diritto comunitario non ha disciplinato direttamente la materia, è l'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro che stabilisce le modalità procedurali delle azioni giudiziali intese a garantire la tutela dei diritti dei singoli. Essa si riferisce in proposito alle sentenze emesse il 16 dicembre 1976 nella causa 33/76, *Rewe* (Racc., pag. 1989), il 22 marzo 1977 nella causa 74/76, *Iannelli* (Racc., pag. 477) ed il 26 giugno 1979 nella causa 177/78, *Pigs and Bacon Commission* (Racc., pag. 2161). Questa giurisprudenza riguarda quasi sempre oneri pecuniari *nazionali* imposti in violazione del diritto comunitario. Tuttavia, la sentenza resa il 28 marzo 1980 nelle cause riunite 66, 127 & 128/79, *Salumi e a.* (cit.) ha chiaramente esteso gli stessi principi agli importi comunitari.

Secondo la Commissione, la giurisprudenza della Corte si colloca logicamente ad uno stadio in cui l'esistenza stessa del

diritto alla ripetizione è incontestata. Ora, tale esistenza può essere constatata soltanto alla stregua del diritto comunitario e solo a partire da quel momento, in mancanza di disposizioni comunitarie, si applica il diritto nazionale nei limiti precisati dalla Corte. Vi sono effettivamente ipotesi in cui, in forza del diritto comunitario, l'esistenza stessa del diritto alla ripetizione non può essere riconosciuta, cosicché manca il presupposto per l'applicazione del diritto nazionale.

Questa situazione di fatto è stata discussa, e non contestata, nel corso delle azioni per risarcimento del danno che hanno dato luogo alla sentenza del 25 maggio 1978, nelle cause riunite 83 e 94/76, 5, 15 e 40/77, *HNL e a.* (cit.). Avendo la Corte respinto tali domande di risarcimento del danno, la Commissione ritiene che nella fattispecie non sussista il diritto alla ripetizione delle cauzioni versate e incamerate.

La Commissione ricorda le finalità del regolamento n. 563/76 e le misure previste a sanzione dell'inosservanza dell'obbligo di acquisto. Essa sottolinea il fatto che l'art. 5 del regolamento prevedeva che, «per i contratti in corso», l'incidenza dell'onere risultante dal regime da esso instaurato sarebbe ricaduta sugli acquirenti successivi dei prodotti in questione. Il trasferimento in avanti degli oneri finanziari derivava quindi dal regolamento stesso e costituiva, secondo la Commissione, un elemento essenziale del meccanismo messo in opera dal regolamento n. 563/76. Esso riguardava tanto gli oneri derivanti dall'effettivo acquisto del latte in polvere (differenza tra il prezzo di quest'ultimo e quello, più basso, che gli operatori avrebbero pagato per i prodotti di sostituzione) quanto quelli derivanti, in altri casi, dalla perdita della cauzione per gli operatori economici che avessero preferito non acquistare il latte in polvere. Si trattava di evitare le conseguenze dannose e manifestamente ingiuste che l'introduzione del nuovo regime avrebbe altrimenti avuto sui rapporti contrattuali in corso. Quanto ai contratti conclusi dopo l'entrata in vigore del regolamento, essi sarebbero stati spontaneamente adattati alla nuova situazione.

Dopo aver delineato il sistema nazionale danese in materia di ripetizione dell'indebito, allorché colui che ha pagato indebitamente si è potuto rivalere, e dopo aver ricordato le conseguenze che la Corte ne ha tratto nella sua giurisprudenza, la Commissione conclude che, quando la normativa comunitaria stessa prevede espressamente il trasferimento in avanti degli oneri finanziari da essa imposti, la struttura dei rapporti giuridici creatisi fra i contraenti successivi esclude a fortiori l'esistenza di un eventuale diritto alla ripetizione dell'indebito. Poiché l'ammontare della cauzione corrispondeva approssimativamente all'onere derivante dall'acquisto obbligatorio si può dire che la ripercussione sugli acquirenti successivi ha avuto più o meno la medesima incidenza.

La Commissione osserva che la Corte ha respinto persino l'azione di danni intentata dagli acquirenti di alimenti composti, cioè dagli allevatori di animali, sui quali erano ricaduti gli oneri finanziari derivanti, per i fabbricanti di mangimi, dall'acquisto obbligatorio di latte in polvere o dalla perdita delle cauzioni.

In tale contesto sarebbe iniquo, secondo la Commissione, ammettere che le cauzioni possano essere restituite ai produttori di alimenti, consentendo loro così di beneficiare di un trattamento più favorevole di quello riservato ai loro concorrenti che avevano proceduto all'acquisto obbligatorio di latte in polvere, nonché di un arricchimento altrettanto ingiustificato nei confronti dei loro aventi causa, sui quali l'onere era stato ripercosso e che non hanno ottenuto soddisfazione nell'azione di danni.

Secondo la Commissione il sistema creato dal regolamento n. 563/76 è esistito ed ha prodotto una serie di effetti di cui non può non tenersi conto. In un contesto economico così complesso, l'esigenza della certezza del diritto sarebbe gravemente compromessa, se non si riconoscesse inerente alla normativa comunitaria il principio della non ripetibilità dell'indebito nell'ipotesi in cui la restituzione sarebbe fonte di arricchimento senza causa e rimetterebbe in questione un numero incalcolabile di rapporti giuridici. I principi generali di equità e di buona fede, secondo cui nessuno può pretendere la restituzione dell'indebito, se essa non è destinata a compensare un danno subito bensì provoca un arricchimento senza causa, sono ben noti agli ordinamenti giuridici di tutti gli Stati membri ed allo stesso ordinamento comunitario (sentenza 28 marzo 1979, causa 90/78, *Granaria*, e 25 maggio 1978, cause riunite 83 e 94/76, 4, 15 e 40/77, *HNL e a.*, cit.). Richiamandosi alla sentenza resa il 4 ottobre 1979 nelle cause 64 e 113/76, 167 e 239/78, 27, 28 e 45/79, *Dumortier Frères* (Racc. pag. 3091), la Commissione ritiene che quanto affermato dalla Corte a proposito della rivalsa nell'ambito di ricorsi per danni debba valere anche nei casi in cui si tratti della restituzione di somme indebitamente riscosse, soprattutto quando la rivalsa è elemento essenziale del regime istituito dal regolamento dichiarato invalido, poiché le diverse azioni giudiziarie menzionate si collocano, benché a livelli differenti, nello stesso contesto giuridico-economico.

Se la Corte non dovesse accogliere questa argomentazione, le sarebbe sempre possibile tener conto dei criteri di equità e di certezza del diritto ed applicare per analogia l'art. 174, 2° comma, del Trattato. Nel ricorso per apprezzamento di validità la limitazione nel tempo degli effetti della sentenza trova un riferimento espresso nel Trattato. Il principio affermato dalla Corte nelle sentenze 61/79 e 66, 127 & 128/79 (cit.), secondo cui la limitazione degli effetti di una sentenza d'interpretazione deve essere stabilita nella sentenza stessa che statuisce sull'interpretazione richiesta, non si applica quando si tratta di un ricorso per apprezzamento di validità. L'essenziale è che la limitazione sia stabilita dalla Corte, che può benissimo approfittare di un'altra occasione per completare la propria decisione e specificare la portata dell'invalidità, e poiché le conseguenze di detta invalidità si possono spesso valutare soltanto dopo la sentenza della Corte.

Sulla quarta questione

Per risolvere la quarta questione è opportuno, secondo la Commissione, avere un panorama completo della normativa comunitaria applicabile, in particolare per quanto riguarda il modo di fissazione delle restituzioni e le condizioni della loro concessione.

L'art. 16, n. 1, del regolamento n. 2727/75, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, prevede la possibilità di istituire una restituzione all'esportazione per consentire l'esportazione, come tali o sotto forma di merci di cui all'allegato B del regolamento, dei prodotti di cui al suo art. 1. L'art. 8, n. 1, del regolamento n. 192/75, che stabilisce le modalità d'applicazione delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU n. L 25, pag. 1), stabilisce che la restituzione è concessa soltanto per prodotti che si trovano in una delle situazioni contemplate dall'art. 9, n. 2, del Trattato, cioè per i prodotti originari della Comunità o che si trovano in essa in libera pratica. Il 3° comma di tale testo apporta alla regola un'attenuazione, prevedendo che «all'esportazione di prodotti composti che beneficiano di una restituzione fissata per uno o più componenti, la restituzione relativa ai componenti è concessa soltanto se il componente o i componenti per i quali è richiesta la restituzione si trovano in una delle situazioni di cui all'art. 9, § 2, del Trattato». Quest'ultima disposizione riguarda comunque i prodotti agricoli esportati sotto forma di merci non comprese nell'allegato II del Trattato (cfr. art. 16, n. 1, del regolamento n. 2727/75, nel cui allegato B sono ripresi i prodotti in questione).

Gli alimenti composti per animali indicati alla sottovoce 23.07 B della TDC non appartengono a tale categoria. Per essi la restituzione, benché calcolata in funzione del contenuto in cereali, è fissata per il prodotto nella sua globalità e non per il componente in cereali incorporato (cfr. per esempio il regolamento n. 1871/76, GU n. L 206, pag. 13). Ne consegue che è il 1° comma del § 1 dell'art. 8 del regolamento n. 192/75, cit., che deve essere applicato e che la restituzione non può essere concessa allorché qualcuno dei componenti non sia di origine comunitaria o non sia stato messo in libera pratica nella Comunità.

Poiché i prodotti vegetali usati per la produzione degli alimenti composti per animali erano importati senza difficoltà nella Comunità, non essendo soggetti né a dazi doganali, né a prelievi, la situazione non ha posto problemi sino all'entrata in vigore del regolamento n. 563/76. Con l'entrata in vigore di questo regolamento, qualunque immissione in libera pratica e nella Comunità di alimenti vegetali importati veniva assoggettata alla presentazione di un «certificato proteine». In forza dell'art. 10, n. 2, del regolamento n. 677/76 della Commissione, recante talune modalità di applicazione del regime di acquisto obbligatorio del latte scremato in polvere previsto dal regolamento 563/76 (GU n. L 81, pag. 23), le autorità competenti degli Stati membri potevano però «autorizzare l'importazione dei prodotti di cui all'art. 3, § 1, del regolamento n. 563/76, in vista della loro trasformazione sotto un regime di controllo doganale, allorché tali prodotti sono destinati ad essere esportati fuori del territorio doganale della Comunità in tutto o in parte sotto forma di prodotti di compensazione.»

Gli operatori economici avevano quindi la scelta fra due possibilità:

a) immettere in libera pratica gli alimenti vegetali versando una cauzione o acquistando il quantitativo corrispondente di latte in polvere: ciò permetteva loro di beneficiare della restituzione per l'esportazione degli alimenti composti così prodotti;

b) importare i medesimi prodotti in regime di controllo doganale (traffico di perfezionamento attivo), potendo così sottrarsi agli obblighi menzionati, ma rinunciando alle restituzioni all'esportazione.

In seguito alle lamentele di molti operatori economici, la Commissione, per compensare forfettariamente la perdita della cauzione risultante dalla messa in libera pratica dei prodotti vegetali ricordati, portava, dal mese di maggio 1976, l'importo della restituzione effettiva per i prodotti della sottovoce 23.07 B (settore cerealicolo) al livello dell'importo teorico della restituzione calcolato in base al prelievo applicabile al granturco (regolamento n. 1913/69, GU n. L 246, pag. 11), mentre, come regola generale, l'importo effettivo è stabilito riducendo l'importo teorico per tener conto della situazione sul mercato mondiale ed evitare perturbazioni del mercato comunitario.

In tale quadro, il fatto che la International chemical corporation abbia fatto ricorso al regime della temporanea importazione, anziché all'immissione in libera pratica, costituisce secondo la Commissione una scelta economica di cui essa è sola responsabile.

In base alle considerazioni riferite, la Commissione propone che' la Corte risolva le questioni poste nel modo seguente:

«1) Senza escludersi la possibilità di un nuovo rinvio alla Corte di giustizia, la dichiarazione pregiudiziale di invalidità di un regolamento trascende il caso di specie ed esplica i suoi effetti in tutti i casi della stessa natura sottoposti ad altri giudici nazionali, che trattisi di rapporti giuridici sorti prima o dopo la sentenza pregiudiziale.

2) Alla luce delle conclusioni cui si è pervenuti quanto al primo quesito, il secondo è dunque senza oggetto.

3) Allorché un onere comunitario è riconosciuto illegittimo nell'ambito di una dichiarazione di invalidità dell'atto comunitario che ne è all'origine, le conseguenze devono innanzitutto essere valutate alla stregua del diritto comunitario, in particolare per quanto riguarda l'*esistenza* del diritto alla ripetizione dell'indebito in capo al soggetto privato. Se è accertata l'esistenza del diritto al rimborso, troveranno applicazione ai fini del suo ottenimento i diversi diritti nazionali. Nel caso di specie, i principi del diritto comunitario consentono di accogliere azioni di restituzione delle cauzioni di cui è causa soltanto qualora venga fornita prova adeguata che tali oneri non hanno potuto essere ripercossi sugli acquirenti successivi.

4) I prodotti della sottovoce 23.07 B della TDC, ottenuti all'epoca dei fatti in causa da prodotti vegetali proteici importati nell'ambito del regime di controllo di cui all'art. 10, § 2, del regolamento CEE n. 677/76 e da cereali provenienti dal mercato comunitario, non potevano beneficiare di restituzioni all'esportazione».

III — Fase orale

L'attrice nella causa principale, rappresentata dall'avv. N. Catalano, del foro di Roma, il Governo italiano, rappresentato dall'avv. I. M. Braguglia, in qualità d'agente, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dall'avv. G. Olmi, assistito dall'avv. G. Berardis, in qualità d'agente, e il Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dall'avv. B. Schloh, in qualità d'agente, hanno svolto osservazioni orali all'udienza del 2 dicembre 1980.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 21 gennaio 1981.

In diritto

1 Con ordinanza 21 gennaio 1980, pervenuta in cancelleria il 3 marzo successivo, il Tribunale civile di Roma ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, talune questioni pregiudiziali relative all'interpretazione del suddetto art. 177 ed all'interpretazione o alla validità di vari regolamenti del Consiglio o della Commissione, dei quali uno concerne l'acquisto obbligatorio di latte magro in polvere detenuto dagli enti d'intervento e gli altri le restituzioni all'esportazione di mangimi composti.

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra l'amministrazione italiana delle finanze ed un'impresa produttrice di mangimi composti, attrice nella causa principale, la quale esige dalla suddetta amministrazione sia il rimborso di cauzioni da essa prestate o quanto meno finanziate per conto dei suoi fornitori ed incamerate dalla stessa amministrazione, sia il pagamento di restituzioni all'esportazione che le sono state negate in occasione dell'esportazione di taluni mangimi composti.

3 Allo scopo di ridurre le scorte di latte magro in polvere mediante un più largo impiego di tale prodotto nella fabbricazione di alimenti zootecnici, il

regolamento del Consiglio 15 marzo 1976, n. 563 (GU n. L 67, pag. 18) collegava l'attribuzione, ai fabbricanti di mangimi, di taluni aiuti comunitari per l'impiego di prodotti proteici, nonché la messa in libera pratica nella Comunità di determinati prodotti usati nella fabbricazione di mangimi composti, all'obbligo di acquistare determinate quantità di latte magro in polvere giacente presso gli enti d'intervento. Onde garantire l'osservanza di quest'obbligo, l'attribuzione degli aiuti e la messa in libera pratica erano subordinate alla prova dell'acquisto di latte magro in polvere oppure alla previa costituzione di una cauzione da incamerarsi in caso di inadempimento dell'obbligo di acquisto.

4 L'attrice nella causa principale costituiva inizialmente cauzioni e — secondo quanto essa dichiara — finanziava inoltre le cauzioni prestate da taluni suoi fornitori, ottenendo così gli aiuti contemplati. Tuttavia, poiché essa non osservava l'obbligo di acquistare latte magro in polvere, dette cauzioni non venivano svincolate dall'amministrazione italiana competente. Successivamente, per sottrarsi all'obbligo di prestare cauzione, essa importava in regime d'importazione temporanea, anziché in regime di messa in libera pratica, taluni dei prodotti provenienti da paesi terzi da lei impiegati nella fabbricazione dei mangimi composti. In conseguenza di ciò, quando essa, nell'esportare i mangimi composti in paesi terzi, chiedeva di fruire delle restituzioni all'esportazione contemplate dall'art. 16 del regolamento del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2727, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU n. L 281, pag. 1), tali restituzioni le venivano negate per il motivo che detti mangimi contenevano prodotti che non erano mai stati in libera pratica nella Comunità, mentre l'attribuzione delle restituzioni è subordinata alla condizione che tali materie prime siano originarie della Comunità o, quanto meno, si trovino ivi in libera pratica.

5 Nelle sentenze emesse il 5 luglio 1977 nelle cause 114/76, 116/76 e 119-120/76 (Racc. 1977, pag. 1211), la Corte, pronunziandosi su talune questioni pregiudiziali sottopostele da diversi giudici nazionali, dichiarava che il regolamento del Consiglio n. 563/76 non era valido perché il prezzo che si doveva corrispondere per il latte in polvere obbligatoriamente acquistato era fissato in un importo talmente sproporzionato rispetto alle condizioni del mercato da costituire una ripartizione discriminatoria degli oneri tra i diversi settori agricoli e perché per di più tale obbligo non era necessario per il raggiungimento dello scopo perseguito, cioè lo smaltimento delle giacenze di latte magro in polvere.

6 L'attrice nella causa principale — che non era parte nelle controversie che avevano dato luogo all'adizione della Corte — ne ha dedotto che le cauzioni da lei prestate o finanziate non potevano essere né richieste né, a maggior ragione, incamerate poiché servivano soltanto a garantire l'adempimento di un obbligo imposto illegittimamente. Essa assume inoltre che, siccome ha importato da paesi terzi taluni ingredienti dei mangimi composti da lei prodotti in regime di temporanea importazione anziché in regime di libera pratica al solo scopo di evitare il deposito delle suddette cauzioni, essa deve fruire delle restituzioni all'esportazione dei mangimi composti come se detti ingredienti si fossero trovati in libera pratica nella Comunità. L'attrice sostiene infine, in subordine, che le spettano comunque restituzioni per i componenti cerealicoli — che sono di origine comunitaria — dei prodotti che ha esportato. Essa esige dall'amministrazione italiana la restituzione e il versamento degli importi corrispondenti alle cauzioni incamerate e, rispettivamente, alle restituzioni negate.

7 Per risolvere tale controversia il giudice nazionale ha sottoposto a questa Corte le seguenti questioni:

1) se, ai sensi dell'art. 177 del Trattato, la dichiarazione di invalidità di un regolamento comunitario abbia efficacia erga omnes ovvero sia vincolante solo nei confronti del giudice a quo, con la precisazione se possa o meno essere esteso in questo caso alla dichiarazione di invalidità il principio contenuto nella sentenza 27 marzo 1963 in cause 28, 29 e 30/62;

2) se, sempre nel secondo caso, sia invalido il regolamento 15 marzo 1976, n. 563, per gli stessi motivi di cui alla sentenza 5 luglio 1977 in cause 114, 116, 119 e 120/76;

3) ove sia esclusa la validità di detto regolamento, se discenda dai principi ispiratori dell'ordinamento comunitario che debba intendersi consentita o vietata o permessa entro determinati limiti o termini la restituzione di quanto indebitamente versato dal privato e se, in caso positivo, la pronuncia di invalidità comporti o meno per il privato stesso la possibilità di ripetere, secondo il diritto interno dei vari Stati, quanto in precedenza pagato

sulla base della norma dichiarata invalida e, in caso affermativo, se entro determinati limiti o termini o a date condizioni, con particolare riferimento all'ipotesi in cui la ripetizione riguardi rimborsi effettuati a fornitori della parte che agisce in giudizio;

4) se, con riferimento alle norme comunitarie e, in particolare, ai regolamenti 17 gennaio 1975, n. 192, della Commissione (GU n. L 25, pag. 1), 29 ottobre 1975, n. 2727, del Consiglio (GU n. L 281, pag. 1), 29 ottobre 1975, n. 2743, del Consiglio (GU n. L 281, pag. 60), 26 marzo 1976, n. 677, della Commissione (GU n. L 81, pag. 23), 30 luglio 1976, n. 1871, della Commissione (GU n. L 206, pag. 23), 31 agosto 1976, n. 2141, della Commissione (GU n. L 240, pag. 17), e 30 settembre 1976, n. 2372, della Commissione (GU n. L 268, pag. 17), sia da ritenersi dovuta la restituzione per l'esportazione di mangimi composti limitatamente ai soli componenti cerealicoli e se contrasti con i principi generali desumibili da tali norme che sia concessa restituzione per l'esportazione di prodotti composti e con riferimento solo ad alcuni dei componenti, qualora gli altri componenti siano stati importati in regime temporaneo.

8 Tali questioni sollevano in sostanza tre problemi. Il primo è quello dell'efficacia delle sentenze pregiudiziali, pronunziate dalla Corte il 5 luglio 1977, nei confronti dei terzi, siano essi amministrati, istituzioni o giudici nazionali (prima e seconda questione). Il secondo è quello delle conseguenza, sia nell'ordinamento giuridico comunitario che nell'ordinamento giuridico degli Stati membri, di una sentenza che dichiari un regolamento invalido, per quanto concerne la sorte delle somme il cui versamento era in precedenza imposto, come onere, agli operatori economici da detto regolamento (terza questione). Il terzo problema, sollevato in subordine, ha carattere più specifico e riguarda taluni aspetti particolari del sistema delle restituzioni all'esportazione di determinati prodotti agricoli (quarta questione).

Sulla prima e sulla seconda questione

9 L'art. 177 del Trattato dispone che la Corte è competente a pronunziarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione del Trattato nonché sulla validità e sull'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni della Comunità e cioè, fra l'altro, dei regolamenti sia del Consiglio che della Commissione. Lo stesso articolo aggiunge, al secondo e al terzo comma, che i giudici nazionali possono o devono, a seconda dei casi, sottoporre alla Corte tali questioni quando una decisione su questo punto sia loro necessaria ai fini dell'emananda sentenza.

10 La portata delle sentenze emesse a questo titolo dev'essere valutata alla luce degli scopi dell'art. 177 e del posto ch'esso occupa nel sistema complessivo di tutela giurisdizionale istituito dai Trattati.

11 Le competenze attribuite alla Corte dall'art. 177 hanno essenzialmente lo scopo di garantire l'applicazione uniforme del diritto comunitario da parte dei giudici nazionali. Quest'applicazione uniforme è necessaria non solo quando il giudice nazionale sia in presenza di una norma di diritto comunitario il cui senso e la cui portata abbiano bisogno di essere precisati, ma del pari quando esso si trovi di fronte ad una contestazione relativa alla validità di un atto delle istituzioni.

12 Qualora la Corte sia indotta, nell'ambito dell'art. 177, a dichiarare invalido un atto di un'istituzione, alle esigenze relative all'applicazione uniforme del diritto comunitario si aggiungono esigenze particolarmente imperiose di certezza del diritto. Risulta infatti dalla natura stessa di una siffatta declaratoria che i giudici nazionali non potrebbero applicare l'atto dichiarato invalido senza creare nuovamente gravi incertezze per quanto concerne il diritto comunitario da applicare.

13 Ne deriva che la sentenza della Corte che accerti, in forza dell'art. 177 del Trattato, l'invalidità di un atto di un'istituzione, in particolare di un regolamento del Consiglio o della Commissione, sebbene abbia come diretto destinatario solo il giudice che si è rivolto alla Corte, costituisce per qualsiasi altro giudice un motivo sufficiente per considerare tale atto non valido ai fini di una decisione ch'esso debba emettere.

14 Poiché tale constatazione non ha tuttavia l'effetto di privare i giudici nazionali della competenza loro attribuita dall'art. 177, del Trattato, spetta a tali giudici stabilire se vi sia interesse a sollevare nuovamente una questione già risolta dalla Corte nel caso in cui questa abbia constatato in precedenza l'invalidità di un atto di un'istituzione della Comunità. Tale interesse potrebbe, in particolare, esistere qualora sussistessero questioni relative ai motivi, alla portata ed eventualmente alle conseguenze dell'invalidità precedentemente accertata.

15 Nel caso contrario, i giudici nazionali sono pienamente legittimati a trarre, per la cause dinanzi ad essi instaurate, le debite conseguenze da una sentenza declaratoria d'invalidità emessa dalla Corte nell'ambito di una controversia tra altre parti.

16 Va peraltro osservato — come la Corte ha dichiarato nelle sentenze 19 ottobre 1977 (cause riunite 117/76 e 16/77, Ruckdeschel e Diamalt, e cause riunite 124/76 e 20/77, Moulins de Pont-à-Mousson e Providence agricole, Racc. pagg. 1753 e 1795) — che il Consiglio o la Commissione, autori di regolamenti dichiarati invalidi, sono tenuti a trarre dalla sentenza della Corte le conseguenze ch'essa comporta.

17 In base alle considerazioni che precedono, e poiché il giudice nazionale, con la seconda questione, ha chiesto, come gli era lecito fare, se il regolamento n. 563/76 sia invalido, gli si deve rispondere che in effetti lo è per i motivi già esposti nelle sentenze 5 luglio 1977.

18 La prima e la seconda questione vanno pertanto risolte come segue:

a) la sentenza della Corte che accerti, in forza dell'art. 177 del Trattato, l'invalidità di un atto di un'istituzione, in particolare di un regolamento del Consiglio o della Commissione, sebbene abbia come diretto destinatario solo il giudice che si è rivolto alla Corte, costituisce per qualsiasi altro giudice un motivo sufficiente per considerare tale atto non valido ai fini di una decisione ch'esso debba emettere; poiché tale constatazione non ha tuttavia l'effetto di privare i giudici nazionali della competenza loro attribuita dall'art. 177 del Trattato, spetta a tali giudici stabilire se vi sia interesse a sollevare nuovamente una questione già risolta dalla Corte nel caso in cui questa abbia constatato in precedenza l'invalidità di un atto di un'istituzione della Comunità. Tale interesse potrebbe, in particolare, esistere qualora sussistessero questioni relative ai motivi, alla portata ed eventualmente alle conseguenze dell'invalidità precedentemente accertata.

b) il regolamento del Consiglio 15 marzo 1976, n. 563, è invalido per i motivi già esposti nelle sentenze pronunziate il 5 luglio 1977 nelle cause 114, 116, 119-120/76.

Sulla terza questione

19 Con la terza questione si chiede in sostanza se delle norme di diritto comunitario disciplinino le azioni esperite da operatori economici dinanzi ad un giudice nazionale ed intese ad ottenere il rimborso di oneri comunitari dovuti ed assolti in base ad un regolamento del Consiglio o della Commissione che detto giudice nazionale sia indotto a disapplicare a seguito di una sentenza della Corte che ne abbia dichiarato l'invalidità. La questione comprende del pari, in ragione di taluni aspetti particolari della causa principale, l'ipotesi nella quale le somme di cui si chiede la restituzione non siano state pagate dalla parte che agisce in giudizio, ma da suoi fornitori, ai quali essa le abbia rimborsate.

20 A norma dell'art. 10, n. 2, del regolamento n. 563/76, le cauzioni incamerate sono detratte dalle spese d'intervento per le quali non è fissato un importo per unità nell'ambito del regolamento del Consiglio n. 804/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU n. L 148, pag. 13). Ne consegue che gli importi corrispondenti costituiscono risorse comunitarie ai sensi dell'art. 4, n. 1, 1° comma, della decisione del Consiglio 21 aprile 1970, relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità (GU n. L 94, pag. 19).

21 A termini dell'art. 6 della stessa decisione, le risorse comunitarie di cui agli artt. 2, 3 e 4 di questa sono riscosse dagli Stati membri, che devono metterle a disposizione della Commissione, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali. Le controversie relative alla restituzione di importi riscossi per conto della Comunità rientrano, di conseguenza, nella competenza dei giudici nazionali e vanno da questi risolte in conformità al loro diritto nazionale, per quanto concerne il rito ed il merito, qualora il diritto comunitario non abbia altrimenti disposto in materia.

22 Occorre pertanto accertare se il regolamento n. 563/76, quale era applicato prima del momento in cui ne è stata constata l'invalidità, contenesse disposizioni aventi un'incidenza quanto alla restituzione delle somme incamerate dalle autorità comunitarie o dalle autorità nazionali che agivano per conto delle autorità comunitarie in base al suddetto regolamento.

23 A questo proposito va osservato che l'art. 5 dello stesso regolamento disponeva espressamente che «per i contratti conclusi prima del giorno dell'entrata in vigore del presente regolamento, gli acquirenti successivi dei prodotti di cui agli articoli 2 e 3 o dei prodotti proteici derivanti dalla loro trasformazione subiscono l'incidenza dell'onere che risulta dal regime definito nel presente regolamento». Tale disposizione implicava eventualmente la modifica unilaterale dei contratti commerciali stipulati in precedenza, allo scopo — come risulta dal quinto considerando del regolamento — di ripartire equamente fra tutti gli operatori l'onere dell'acquisto obbligatorio di latte magro in polvere. Ne consegue che gli operatori assoggettati all'obbligo di acquistare latte magro in polvere e, per questo motivo, esposti al rischio di perdere la cauzione non dovevano, dal canto loro, subire alcuna perdita in ragione dell'onere imposto poiché questo era, per i contratti anteriori all'entrata in vigore del regolamento, automaticamente riversato sui successivi acquirenti. Tale sistema implicava che, per i contratti conclusi successivamente all'entrata in vigore del regolamento, lo stesso risultato sarebbe stato raggiunto attraverso il gioco del mercato e della libertà contrattuale. Poiché l'importo delle cauzioni da prestare corrispondeva, grosso modo, all'onere risultante dall'obbligo di acquisto, le conseguenze finanziarie della loro perdita corrispondevano anch'esse, per gli operatori economici disposti a sacrificare la cauzione, a quelle che sarebbero per loro risultate dall'adempimento dell'obbligo di acquisto.

24 L'esistenza, durante l'intero periodo di vigenza del regolamento di cui trattasi, di un sistema specificamente congegnato al fine di ripartire gli effetti di un provvedimento di politica economica priva di fondamento l'azione di ripetizione degli importi delle cauzioni depositate ed incamerate, anche se tale azione potrebbe essere fruttuosamente esperita in base al solo diritto nazionale. A questo proposito è indifferente che l'operatore abbia effettivamente riversato tale onere o si sia astenuto dal farlo per motivi inerenti alla strategia economica della sua impresa. A maggior ragione, la restituzione all'operatore è esclusa nel caso in cui egli non fosse tenuto personalmente ad assolvere l'onere controverso e ne abbia volontariamente anticipato o rimborsato l'im-

porto ai suoi fornitori, dimostrando così l'effettiva esistenza della possibilità, per costoro, di riversare l'onere.

25 Tale conseguenza giuridica non può essere esclusa in base alla considerazione che il regolamento n. 563/76, essendo stato dichiarato invalido, non ha potuto spiegare efficacia giuridica. Si tratta nella fattispecie di esaminare gli effetti economici legati all'applicazione del sistema istituito dal regolamento fintantoché quest'ultimo determinava effettivamente il comportamento degli operatori economici interessati. La constatazione che detto sistema contemplava l'effettiva possibilità, per gli operatori, di ripercuotere sulle fasi successive del processo economico l'onere loro imposto porta a concludere che in una situazione come quella oggetto della causa principale l'azione di ripetizione dell'indebito è priva di fondamento giuridico.

26 La terza questione va pertanto risolta nel senso che l'esistenza, nel periodo in cui il regolamento del Consiglio n. 563/76 è stato applicato, di un sistema specificamente congegnato al fine di ripartire gli effetti economici degli obblighi ch'esso imponeva priva di fondamento l'azione di ripetizione degli importi delle cauzioni prestate ed incamerate, anche se tale azione potrebbe essere fruttuosamente esperita in base al solo diritto nazionale.

Sulla quarta questione

27 La risposta al quarto quesito deve consentire di risolvere il problema del se all'attrice nella causa principale spettino restituzioni all'esportazione per i mangimi composti fra gli ingredienti dei quali figuravano prodotti provenienti da paesi terzi di cui all'art. 3, n. 1, del regolamento n. 563/76, che sono stati importati e trasformati in mangimi composti in regime di controllo doganale, cioè senza essere stati messi in libera pratica nella Comunità.

28 Questo modo di procedere, adottato dall'attrice nella causa principale, era consentito dall'art. 10, n. 2, del regolamento della Commissione 26 marzo 1976, n. 677, che stabilisce talune modalità di applicazione del regime di

acquisto obbligatorio di latte magro in polvere contemplato dal regolamento n. 563/76 (GU n. L 81, pag. 23). A norma di detta disposizione, «le autorità competenti degli Stati membri possono autorizzare l'importazione dei prodotti di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 563/76 [cioè di prodotti la cui messa in libera pratica è subordinata all'adempimento dell'obbligo di acquisto di una determinata quantità di latte magro in polvere] in vista della loro trasformazione sotto un regime di controllo doganale, allorché tali prodotti sono destinati ad essere esportati fuori del territorio doganale della Comunità in tutto o in parte sotto forma di prodotti di compensazione». Tale disposizione era intesa ad esonerare dall'obbligo di produrre un «certificato proteine», cioè dall'obbligo di acquistare latte magro in polvere, i produttori di mangimi che importavano da paesi terzi taluni ingredienti (quelli enumerati all'art. 3 del regolamento n. 563/76), a condizione che i mangimi contenenti tali ingredienti venissero esportati in paesi terzi.

29 Tuttavia, in base all'art. 8, n. 1, 1° comma, del regolamento della Commissione 17 gennaio 1975, n. 192, che stabilisce modalità di applicazione delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU n. L 25, pag. 1), la restituzione all'esportazione è attribuita solo per prodotti che prima di essere esportati si trovavano in libera pratica nella Comunità.

30 Il combinato disposto dell'art. 10, n. 2, del regolamento n. 677/76 e dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 192/75 permetteva ai produttori di mangimi di scegliere tra due possibilità: fare mettere in libera pratica gli ingredienti da essi importati, versando la cauzione o acquistando il prescritto quantitativo di latte magro in polvere, ciò che consentiva loro di fruire delle restituzioni all'esportazione in caso di successiva esportazione dei mangimi di cui trattasi; oppure, importare gli stessi prodotti in regime di controllo doganale — nella fattispecie, in regime di perfezionamento attivo — ciò che consentiva loro di sottrarsi all'obbligo di acquistare latte magro in polvere o di depositare la cauzione; in tal caso, però, l'art. 8, n. 1, del regolamento n. 192/75 ostava a che venissero loro attribuite restituzioni all'esportazione.

31 La quarta questione è intesa in primo luogo a stabilire se, tenuto conto del fatto che l'attrice nella causa principale ha fatto ricorso al sistema dell'importazione sotto controllo doganale, consentito dal precitato art. 10, n. 2, al solo scopo di sottrarsi ad un obbligo di acquisto dichiarato illegittimo, si debba

concludere ch'essa ha ugualmente diritto alle restituzioni all'esportazione, come se avesse soddisfatto la condizione stabilita dall'art. 8, n. 1.

32 Questa parte della quarta questione va risolta in senso negativo. Infatti, né l'invalidità del regolamento n. 563/76, né tampoco l'invalidità eventuale del regolamento n. 677/76, adottato per l'attuazione del primo, possono avere l'effetto di pregiudicare in qualsiasi modo l'efficacia vincolante dell'art. 8, n. 1, del regolamento n. 192/75, a norma del quale la restituzione è attribuita solo per prodotti che prima di essere esportati si trovavano in libera pratica nella Comunità.

33 La quarta questione mira in secondo luogo a stabilire se, prescindendo da qualunque considerazione relativa alle conseguenze dell'invalidità del regolamento n. 563/76, l'attrice nella causa principale non avesse diritto a restituzioni all'esportazione in base all'art. 8, n. 1, 3° comma, del regolamento n. 192/75, a termini del quale, «all'esportazione di prodotti composti che beneficiano di una restituzione fissata per uno o più componenti, la restituzione relativa ai componenti è concessa soltanto se il componente o i componenti per i quali è richiesta la restituzione si trovano in una delle situazioni di cui all'articolo 9, paragrafo 2, del Trattato» (cioè in libera pratica).

34 L'attrice nella causa principale sostiene che, in base alla citata disposizione, la restituzione all'esportazione le spetta almeno per quegli ingredienti dei mangimi composti da essa esportati che non erano stati importati da paesi terzi, ma erano originari della Comunità, e più precisamente per i componenti cerealicoli dei suddetti mangimi.

35 Tale interpretazione dell'art. 8, n. 1, 3° comma, va respinta. Questa disposizione contempla unicamente l'ipotesi dell'esportazione di prodotti composti che, in quanto tali, non fruiscano di restituzioni all'esportazione, ma che contengano determinati ingredienti che, dal canto loro, fruiscono di una restituzione. Ciò risulta chiaramente dal testo stesso della disposizione di cui trattasi, che si riferisce espressamente alle restituzioni fissate per uno o più componenti del prodotto composto.

36 Detta disposizione non concerne quindi il caso del prodotto composto che, in quanto tale, cioè nel suo insieme, fruisce di una restituzione all'esportazione. In questo caso, è l'art. 8, n. 1, 1° comma, che stabilisce le condizioni per l'attribuzione della restituzione, da cui risulta che tutti i componenti del prodotto devono essere originari della Comunità o esservi stati messi in libera pratica.

37 I mangimi composti sono compresi nella sottovoce 23.07 B della tariffa doganale comune. La restituzione all'esportazione, sebbene calcolata in funzione del contenuto di prodotti cerealicoli, è, per quanto li concerne, fissata per il prodotto nel suo insieme, di guisa che, per fruirne, il prodotto deve soddisfare la condizione stabilita dall'art. 8, n. 1, 1° comma.

38 La quarta questione va pertanto risolta come segue:

a) la declaratoria dell'invalidità del regolamento n. 563/76 non giustifica deroghe, individuali o generali, al principio stabilito all'art. 8, n. 1, 1° comma, del regolamento n. 192/75;

b) l'art. 8, n. 1, 3° comma, di questo regolamento concerne unicamente il caso dei prodotti composti che, come tali, non possono fruire di restituzioni all'esportazione mentre taluni loro componenti possono fruirne. Esso non concerne il caso dei prodotti composti che, come tali, fruiscono di una restituzione ed ai quali si applica la condizione stabilita dall'art. 8, n. 1, 1° comma.

Sulle spese

39 Le spese sostenute dal Governo italiano, dal Consiglio delle Comunità europee 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 statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal Tribunale civile di Roma con ordinanza 21 gennaio 1980, dichiara:

1° **La sentenza della Corte che accerti, in forza dell'art. 177 del Trattato, l'invalidità di un atto di un'istituzione, in particolare di un regolamento del Consiglio o della Commissione, sebbene abbia come diretto destinatario solo il giudice che si è rivolto alla Corte, costituisce per qualsiasi altro giudice un motivo sufficiente per considerare tale atto non valido ai fini di una decisione che esso debba emettere; poiché tale constatazione non ha tuttavia l'effetto di privare i giudici nazionali della competenza loro attribuita dall'art. 177 del Trattato, spetta a tali giudici stabilire se vi sia interesse a sollevare nuovamente una questione già risolta dalla Corte nel caso in cui questa abbia constatato in precedenza l'invalidità di un atto di un'istituzione della Comunità. Tale interesse potrebbe, in particolare, esistere qualora sussistessero questioni relative ai motivi, alla portata ed eventualmente alle conseguenze dell'invalidità precedentemente accertata.**

2° **Il regolamento del Consiglio 15 marzo 1976, n. 563 (GU n. L 67, pag. 18) è invalido per i motivi già esposti nelle sentenze pronunziate il 5 luglio 1977 nelle cause 114, 116, 119-120/76.**

3° **L'esistenza, nel periodo in cui il regolamento del Consiglio n. 563/76 è stato applicato, di un sistema specificamente congegnato al fine di ripartire gli effetti economici degli obblighi ch'esso imponeva priva di fondamento l'azione di ripetizione degli importi delle cauzioni prestate ed incamerate, anche se tale azione potrebbe essere fruttuosamente esperita in base al solo diritto nazionale. A questo proposito è indifferente che l'operatore abbia effettivamente riversato tale onere o si sia astenuto dal farlo per motivi inerenti alla strategia economica della sua impresa. A maggior ragione, la restituzione all'operatore è esclusa nel caso in cui egli, non essendo tenuto personalmente ad as-**

solvere l'onere controverso, ne abbia volontariamente anticipato o rimborsato l'importo ai suoi fornitori.

4° La declaratoria dell'invalidità del regolamento n. 563/76 non giustifica deroghe, individuali o generali, al principio stabilito all'art. 8, n. 1, 1° comma, del regolamento n. 192/75;

5° L'art. 8, n. 1, 3° comma, del regolamento n. 192/75 concerne unicamente il caso dei prodotti composti che, come tali, non possono fruire di restituzioni all'esportazione mentre taluni loro componenti possono fruirne. Esso non concerne il caso dei prodotti composti che, come tali, fruiscono di una restituzione ed ai quali si applica la condizione stabilita dall'art. 8, n. 1, 1° comma.

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans O'Keeffe

Bosco Touffait Due Everling

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 13 maggio 1981.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 21 GENNAIO 1981 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Nel procedimento pregiudiziale di cui devo occuparmi oggi dobbiamo di nuovo affrontare il problema che è sorto dall'applicazione del regolamento del Consiglio 15 marzo 1976, n. 563, relativo all'acquisto obbligatorio di latte magro in polvere detenuto dagli enti d'intervento e destinato ad essere usato negli alimenti zootecnici (GU n. L 67 del 15 marzo 1976, pag. 18).

La normativa istituita con detto regolamento mirava, come è noto, alla riduzione delle scorte di latte magro in pol-

1 — Traduzione dal tedesco.