diritto nazionale dell'ente d'intervento responsabile del corrispondente settore di mercato.

Il diritto comunitario non osta all'applicazione di disposizioni o di principi di diritto nazionale che possono avere l'effetto di limitare il periodo in cui il rimborso può essere richiesto, a condizione tuttavia che una questione del genere venga risolta in base alle stesse norme che si applicano all'esercizio di funzioni di controllo analoghe, espletate dall'amministrazione nazionale in settori interamente di sua responsabilità.

Nelle cause riunite 119 e 126/79,

aventi ad oggetto le domande di pronunzia pregiudiziale proposte alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Verwaltungsgericht (tribunale amministrativo) di Francoforte sul Meno, nei procedimenti dinanzi ad esso prendenti fra, da un lato,

LIPPISCHE HAUPTGENOSSENSCHAFT E.G., società cooperativa con sede in Lage, Lippe,

e

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG (Ente federale per l'organizzazione dei mercati agricoli), di Francoforte sul Meno,

e, dall'altro,

WESTFÄLISCHE CENTRAL-GENOSSENSCHAFT E.G., società cooperativa con sede a Münster (Vestfalia),

e

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG,

domanda vertente sulla determinazione del regime dei termini e delle prescrizioni applicabile a domande di restituzione di premi concessi per la denaturazione del grano tenero nell'ambito di una normativa comunitaria,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dai signori: A. Touffait, presidente di Sezione; P. Pescatore e O. Due, giudici;

avvocato generale: F. Capotorti;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

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

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

Il regolamento del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU pag. 2269) considera necessario che gli organismi d'intervento degli Stati membri possano prendere misure d'intervento per stabilizzare i mercati ed assicurare un equo tenore di vita alla popolazione agricola interessata. Così, per sostenere il mercato dei cereali da panificazione che non possono trovare il loro sbocco naturale, l'art. 7, n. 3, del regolamento autorizza gli organismi d'intervento nazionali a mettere essi stessi in vendita grano tenero e segala da panificazione resi inadatti al consumo umano mediante denaturazione ed a concedere un premio di denaturazione per il grano tenero.

La disciplina generale della denaturazione del grano e della segala da panificazione è stata definita dal regolamento del Consiglio 27 giugno 1967, n. 172 (GU pag. 2602), modificato dal regolamento del Consiglio 29 maggio 1968, n. 644 (GU n. L 122, pag. 3).

Secondo l'art. 2 del regolamento n. 172/67, i mezzi impiegati per la denaturazione devono garantire che il grano e la segala denaturati non possano più essere utilizzati per il consumo umano; tali mezzi debbono comunque offrire una garanzia almeno uguale a quella che sarebbe offerta da un metodo di riferimento da stabilire.

Considerando che la denaturazione mediante frantumazione, precedentemente presa in considerazione, presenta l'incon-

veniente di escludere il grano denaturato da taluni usi e che, per evitare detto inconveniente, pur assicurando garanzie equivalenti a quelle che dà la frantumazione, è opportuno adottare, come metodo di riferimento, un metodo di denaturazione basato sulla colorazione, uniforme in tutta la Comunità, il regolamento della Commissione 12 luglio 1968, n. 956, che reca nuove modalità di applicazione delle disposizioni relative alla denaturazione del grano tenero e della segala da panificazione (GU n. L 164, pag. 9) stabilisce un metodo di riferimento per la denaturazione mediante colorazione, di utilizzazione esclusiva a decorrere dal 1° agosto 1968.

Tale metodo di riferimento, definito, in successione, dal regolamento n. 956/68, dal regolamento della Commissione 20 dicembre 1968, n. 2086 (GU n. L 307, pag. 13) e dal regolamento della Commissione 18 luglio 1969, n. 1403 (GU n. L 180, pag. 3), comporta, nella sua ultima formulazione, le seguenti operazioni:

1. Sciogliere 30 grammi di colorante concentrato a 85 %, o 51 grammi di colorante concentrato a 50 %, di Bleu Patenté V (numero Schulz: 826 — numero CEE: E 131) in un minimo di 2,5 litri ed in un massimo di 3 litri d'acqua pura.
2. Colorare 100 chilogrammi di cereali provenienti da una partita da denaturare con la quantità di soluzione preparata in conformità del paragrafo 1.
3. Mescolare 80 chilogrammi di cereali da denaturare con almeno 20 chilogrammi di chicchi colorati come indicato al punto 2, in modo che siano uniformemente ripartiti nella massa totale.

La Lippische Hauptgenossenschaft e.G., società cooperativa con sede in Lage, Lippe, si è vista concedere dall'Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide- und Futtermittel (Ente d'importazione e di magazzinaggio dei cereali e dei foraggi) per il periodo dal 28 novembre 1968 all'8 luglio 1970, premi di denaturazione per il grano tenero dell'ammontare totale di 394 402,64 DM.

Da verifiche contabili effettuate nel settembre 1976 è apparso alla Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Ente federale per l'organizzazione dei mercati agricoli), che ha sostituito l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide- und Futtermittel, che, per le 61 operazioni di denaturazione di grano tenero da essa compiute, la Lippische Hauptgenossenschaft aveva utilizzato soltanto 45 chilogrammi di colorante concentrato all'85 % e 228 chilogrammi di colorante concentrato al 50 % di Bleu Patenté V, mentre, secondo la normativa comunitaria, si sarebbero dovuti impiegare 54,140 chilogrammi di colorante concentrato all'85 % e 453,013 chilogrammi di colorante concentrato al 50 %.

Poiché le operazioni di denaturazione non erano state effettuate in modo regolare la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung chiedeva, mediante 61 comunicazioni in data 20 gennaio 1977, la restituzione del premio di denaturazione, conformemente all'art. 11, paragrafo 1, prima frase, della Verordnung Denaturierungsprämie Getreide (regolamento relativo al premio di denaturazione per il grano) dell'8 agosto 1968.

Il 26 gennaio 1977, la Lippische Hauptgenossenschaft proponeva ricorso amministrativo alla Bundesanstalt contro dette comunicazioni. Il 13 agosto 1977 essa proponeva ricorso giurisdizionale dinanzi al Verwaltungsgericht (tribunale amministrativo) di Francoforte sul Meno, per l'annullamento di 56 delle 61 ingiunzioni di rimborso, per l'ammontare di 367 241,35 DM.

Da parte sua la Westfälische Central-Genossenschaft e.G., società cooperativa con sede in Münster (Vestfalia) ha ottenuto dall'Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide- und Futtermittel, per il periodo dal 4 novembre 1968 al 7 febbraio 1974, premi di denaturazione del grano tenero per l'importo totale di 1 316 423,31 DM.

Da un controllo effettuato nell'ottobre/novembre 1976 è risultato che, per la denaturazione di 19 915 tonnellate di grano tenero, erano stati usati soltanto 1 335 chilogrammi di colorante, mentre, in base al metodo di riferimento stabilito dalla normativa comunitaria, si sarebbero dovuti utilizzare 2 053 chilogrammi di colorante Bleu Patenté V; mancavano, del resto, o erano incomplete, le scritture relative all'acquisto, all'impiego ed alla scorta giornaliera del denaturante. Vista la situazione, la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung chiedeva alla Westfälische Central-Genossenschaft, con 254 comunicazioni, in data 30 luglio 1976, il rimborso del premio di denaturazione indebitamente versato, conformemente all'art. 13, paragrafo 1, prima frase, della Verordnung Denaturierungsprämie Getreide del 19 novembre 1971.

Con decisione del 27 settembre 1978, resa su ricorso amministrativo della Westfälische Central-Genossenschaft, la Bundesanstalt ha revocato 65 delle 254 comunicazioni di domanda di rimborso. Nessuna decisione è stata presa per quanto riguarda le altre comunicazioni.

Il 12 agosto 1977, la Westfälische Central-Genossenschaft proponeva dinanzi al Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno ricorso giurisdizionale per l'annullamento delle ingiunzioni non revocate, concernenti un importo di 991 730,81 DM.

Nei due procedimenti, la prima Sezione del Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno ha deciso, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, con ordinanze in data 12 luglio 1979, di sospendere il giudizio fino a che la Corte di giustizia non si sia pronunciata, in via pregiudiziale, sulle seguenti questioni:

«a) Se la questione relativa al termine entro il quale può essere chiesta la restituzione dei premi di denaturazione versati a norma dei regolamenti (CEE) 12. 7. 1968, n. 956, 20. 12. 1968, n. 2086 e 18. 7. 1969, n. 1403, vada risolta ai sensi del diritto delle Comunità europee.

b) In caso di soluzione affermativa della questione sub a):

Se il diritto di ripetizione sia soggetto a prescrizione e, in caso affermativo, quale sia qui il termine di prescrizione.

c) Se nel diritto comunitario esista un principio in base al quale il diritto di ripetere detti premi di denaturazione, che sia fatto valere dopo la scadenza del termine di conservazione fissato dal diritto nazionale per le scritture relative alla denaturazione (qui: 7 anni), non può più venir comprovato con scritture ancora disponibili o con altri documenti dai quali risulti che le denaturazioni non sono state eseguite nel modo prescritto.»

L'ordinanza del Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno concernente la Lippische Hauptgenossenschaft (iscritta nel registro al n. 119/79) è stata registrata nella cancelleria della Corte il 30 luglio 1979 e quella concernente la Westfälische Central-Genossenschaft (iscritta al n. 126/79) il 7 agosto 1979.

Conformemente all'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia osservazioni scritte sono state depositate:

— nella causa 119/79, il 10 ottobre 1979 dalla Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Peter Karpenstein, in qualità di agente, assistito dall'avv. Albrecht Stockburger, del foro di Francoforte sul Meno, il 22 ottobre dalla Lippische Hauptgenossenschaft e.G., con l'avv. Jürgen

Gündisch, del foro di Amburgo, ed il 24 ottobre dalla Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, rappresentata dal sig. Erdmann Schaller, capo dell'ufficio giuridico, in qualità di agente;

— nella causa 126/79, il 10 ottobre 1979, dalla Commissione delle Comunità europee, il 26 ottobre dalla Westfälische Central-Genossenschaft e.G., ed il 5 novembre 1979 dalla Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung.

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

Con ordinanza del 30 gennaio 1980, la Corte, ai sensi dell'art. 43 del regolamento di procedura, ha deciso la riunione per ragione di connessione delle cause 119/79 e 126/79 ai fini del procedimento orale e della sentenza.

Con ulteriore ordinanza in data 30 gennaio 1980 la Corte, ai sensi dell'art. 95, §§ 1 e 2, del regolamento di procedura ha rimesso la causa alla Seconda Sezione.

II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

La *Lippische Hauptgenossenschaft e.G.* e la *Westfälische Central-Genossenschaft e.G.*, ricorrenti nel procedimento principale, dopo aver richiamato determinati elementi di fatto e di diritto relativi alle cause pendenti dinanzi al Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno presentano, riguardo alle questioni sottoposte alla Corte, sostanzialmente le osservazioni seguenti.

Quanto alla prima questione

a) Il versamento di premi di denaturazione si fonda sul diritto comunitario: contribuisce alla realizzazione di finalità della politica agricola comune. Anche richieste di restituzione di premi, motivate dal mancato rispetto di disposizioni comunitarie sulla denaturazione, sono quindi sottoposte al diritto comunitario; ne risulta il termine entro il quale è possibile far valere richieste del genere.

b) Secondo le sentenze della Corte del 15 luglio 1970 (causa 45/69, Boehringer, Racc. pag. 769) e del 14 luglio 1972 (causa 49/69, BASF, Racc. pag. 713) spetta al legislatore comunitario stabilire, nel settore della concorrenza, un termine di prescrizione e le relative modalità di applicazione. La questione della prescrizione è dunque disciplinata dal diritto comunitario.

c) Determinate norme di diritto comunitario riguardano problemi di prescrizione: l'art. 43 del protocollo sulla Statuto della Corte di giustizia della CEE, concernente le azioni in materia di responsabilità extracontrattuale; la decisione n. 5/65 dell'Alta Autorità, del 17 marzo 1975, sulla prescrizione dei crediti dei prelievi previsti dagli artt. 49 e 50 del Trattato CECA (GU pag. 695); il regolamento del Consiglio 26 novembre 1974, n. 2988, relativo alla prescrizione in materia di azioni e di esecuzione del settore del diritto dei trasporti e della concorrenza della Comunità economica europea (GU n. L 319, pag. 1). Il senso e la finalità di queste normative richiedono una soluzione uniforme della questione del termine in cui si prescrivono le richieste di rimborso di pagamenti effettuati in base a disposizioni di diritto comunitario. Tale soluzione uniforme si

può dare soltanto conformemente al diritto delle Comunità. L'ammissione di termini di prescrizione differenti metterebbe in discussione l'applicazione uniforme del diritto comunitario.

d) È opportuno quindi risolvere la prima questione come segue:

La questione del termine entro il quale è possibile chiedere il rimborso di premi di denaturazione concessi in forza dei regolamenti 12 luglio 1968, n. 956, 20 dicembre 1968, n. 2086, e 18 luglio 1969, n. 1403, dev'essere valutata in conformità al diritto comunitario.

Quanto alla seconda questione

a) Tanto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia quanto dalle conclusioni dei suoi avvocati generali discende che, in mancanza di un testo di diritto positivo comunitario, l'esigenza fondamentale della certezza del diritto si oppone a che la Commissione possa ritardare indefinitamente l'esercizio dei poteri ad essa attribuiti. È così perlomeno assodato che il potere di reprimere infrazioni viene meno con la scadenza di un termine.

b) Quanto al termine di prescrizione, mancando una normativa comunitaria, è opportuno riferirsi anzitutto analogicamente ad altri settori del diritto comunitario.

Così, nel settore del diritto dei trasporti e della concorrenza, il regolamento del Consiglio n. 2988/74 prevede un termine di prescrizione di 3 anni per le infrazioni alle disposizioni relative alle domande o notificazioni, di 5 anni per le altre infrazioni. Se per tali infrazioni non si può più procedere dopo la scadenza di un termine di 5 anni, lo stesso dovrebbe essere, a più forte ragione, per l'esercizio di diritti di credito pecuniari.

Ai termini della decisione n. 5/65 dell' Alta Autorità della CECA, i crediti in materia di prelievo sulla produzione si prescrivono in tre anni; il termine di prescrizione è di sei anni qualora la produzione non sia stata dichiarata ovvero nel caso di presentazione dolosa o colposa di dichiarazioni incomplete o inesatte. Nulla giustifica che il rimborso di premi di denaturazione possa essere preteso per un periodo più lungo di quello in cui si possono far valere crediti in materia di prelievo sulla produzione, cioè al di là di un termine di tre anni.

Ai sensi dell'art. 43 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia della CEE, le azioni contro la Comunità in materia di responsabilità extracontrattuale si prescrivono in cinque anni a decorrere dal momento in cui avviene il fatto che dà loro origine. Il principio della parità di trattamento si oppone a che i diritti ad indennità che un cittadino della Comunità fa valere nei riguardi di essa si prescrivano in un termine più breve dei diritti che la Comunità fa valere nei confronti dei propri cittadini. Il principio della certezza del diritto ha il medesimo valore nei due casi.

c) L'esame delle norme nazionali in materia di prescrizione fornisce indicazioni sui principi generali di diritto comuni agli ordinamenti giuridici degli Stati membri in materia di prescrizione dei crediti dello Stato. Da uno studio di diritto comparato risulta che il principio della prescrizione dei crediti di diritto pubblico è conosciuto da tutti i sistemi giuridici e che i termini di prescrizione per crediti della natura di quelli oggetto

della causa di merito sono più brevi dei termini generali di prescrizione, che vanno da dieci anni (Italia) a trenta anni (Repubblica federale di Germania); le richieste di rimborso attinenti al diritto pubblico, paragonabili ai crediti in questione nella fattispecie, si prescrivono nei sistemi giuridici degli Stati membri in un termine che varia da due a sei anni ed è, nella maggior parte dei casi, di cinque anni.

d) Si propone dunque che si dia alla seconda questione la seguente soluzione:

Secondo i principi generali di diritto delle Comunità europee, le richieste di rimborso di premi di denaturazione sono soggette a prescrizione, il cui termine è di cinque anni.

Quanto alla terza questione

a) Per la soluzione della controversia di merito tale questione riveste solo carattere sussidiario.

b) L'art. 10, paragrafo 2, 1° e 2° comma, della Verordnung Denaturierungsprämie Getreide, dell'8 agosto 1968, impone alle imprese di denaturazione di conservare per sette anni determinate scritture e documenti relativi alla denaturazione del grano tenero. In effetti, si tratta di sapere se i principi della tutela dell'affidamento e della proporzionalità possano escludere, indipendentemente da termini di prescrizione, l'esercizio di un diritto a rimborso, trascorso un determinato periodo.

c) Riguardo al principio della tutela dell'affidamento, riconosciuto dal diritto comunitario, è opportuno tenere conto non soltanto del decorso di un periodo di più di sette anni fra determinate operazioni di denaturazione e la richiesta di rimborso dei premi, ma anche del fatto che l'Einfuhr- und Vorratsstelle ha fatto regolarmente controllare le operazioni di denaturazione dai propri controllori. In un contesto del genere, contrasta col principio della tutela dell'affidamento il fatto che i premi di denaturazione vengano pretesi, più di sette anni dopo le operazioni di denaturazione contestate, sulla base di controlli contabili effettuati a posteriori.

d) Per quanto concerne il principio di proporzionalità, riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia come uno dei più importanti principi generali di diritto, è il caso di constatare che un termine illimitato, o superiore a cinque o sette anni, non è affatto necessario per conseguire lo scopo delle disposizioni relative alla denaturazione ed impone alle imprese di denaturazione un onere eccessivo.

e) Gli ordinamenti giuridici degli Stati membri riconoscono anche il principio secondo il quale l'Amministrazione pubblica che lasci spirare un lungo termine prima di esigere la restituzione di pagamenti che avrebbe potuto pretendere immediatamente, non può esercitare i propri diritti perché ciò sarebbe contrario al principio della tutela dell'affidamento. Da uno studio di diritto comparato si ricava che, indipendentemente dai termini di prescrizione, il diritto della maggior parte degli Stati membri riconosce il principio secondo il quale sovvenzioni concesse o altri atti amministrativi fonte di diritti non possono più essere revocati dopo la scadenza di un determinato termine.

f) La terza questione dovrebbe essere risolta come segue:

In base ai principi della tutela dell'affidamento e della proporzionalità, diritti al

rimborso di premi di denaturazione, il cui fondamento sia stato controllato al momento delle operazioni di denaturazione da parte di controllori dell'amministrazione nazionale competente, possono essere esercitati soltanto immediatamente dopo i controlli. Il rimborso è escluso, al più tardi, scaduto il termine di conservazione delle scritture relative alle denaturazioni previsto dalla legislazione nazionale (sette anni nella Repubblica federale).

La *Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*, convenuta nelle due cause di merito, ritiene che debbano essere risolte negativamente la prima e la terza questione e che la soluzione negativa della prima questione privi di oggetto la seconda.

Quanto alla prima questione

a) Una disciplina comunitaria della prescrizione della pretesa di restituzione di premi di denaturazione non si ricava né dal Trattato, né da altre norme di diritto comunitario, né da principi generali di diritto comunitario. Così stando le cose, il problema della prescrizione di richieste di rimborso collegate a misure d'intervento può essere risolto soltanto mediante riferimento alle norme in vigore nello Stato membro considerato.

b) Detta mancanza di norme comunitarie risulta dalla struttura dell'ordinamento giuridico comunitario, che ha l'effetto, con riserva dei settori gestiti direttamente dalla Comunità e del compito generale di armonizzazione ad essa assegnato, di affidare l'esecuzione del diritto comunitario alle autorità ed ai giudici degli Stati membri. Il rimborso di premi concessi indebitamente riguarda l'esecuzione del diritto comunitario e la limitazione nel tempo, per effetto della prescrizione, della possibilità di pretendere tale rimborso deve essere regolata dalle norme di procedura dello Stato membro in questione.

Il collegamento della prescrizione all'ambito dell'esecuzione del diritto comunitario mediante norme nazionali è conforme alla ripartizione delle funzioni, prevista dal Trattato, fra la Comunità e gli Stati membri. Tale ripartizione giustifica il fatto che la restituzione di somme versate sia disciplinata e limitata dalle disposizioni nazionali pertinenti. Fra i diritti derivanti da disposizioni comunitarie e le norme nazionali di procedura sussiste una relazione di complementarità.

c) Non è necessario ricorrere a principi generali di diritto comunitario per definire il regime della prescrizione dei diritti a rimborso: i principi della certezza e della pace giuridica, parte integrante degli ordinamenti giuridici degli Stati membri della Comunità, sono già concretati dalla regola dell'applicabilità delle disposizioni nazionali dello Stato interessato in materia di prescrizione.

d) La Corte di giustizia ha affermato in parecchie sentenze il principio dell'applicabilità del diritto interno, ed in particolare del diritto amministrativo e processuale interno, qualora il diritto comunitario presenti lacune. Secondo la sua giurisprudenza, in mancanza di una specifica disciplina comunitaria, è di competenza dell'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro lo stabilire modalità procedurali per garantire la tutela dei diritti spettanti ai soggetti in forza dell'efficacia diretta del diritto comunitario; così, nel settore del diritto

della previdenza sociale, la prescrizione che si applica agli anticipi recuperabili è, secondo la Corte, allo stato attuale del diritto, quella del diritto interno. La Corte avrebbe anche statuito che, al fine di garantire la certezza del diritto, un termine di prescrizione dev'essere fissato in anticipo e che soltanto il legislatore comunitario è competente per determinarne la durata e le modalità di applicazione; in base a detta concezione la Corte dovrebbe risolvere affermativamente la prima questione sottoposta dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, con la conseguenza che i diritti al rimborso di premi indebitamente versati non sarebbero sottoposti ad alcuna prescrizione.

e) Un argomento supplementare in favore della tesi secondo la quale il problema della prescrizione dev'essere valutato in relazione agli ordinamenti giuridici interni si può dedurre dal fatto che il legislatore comunitario ha disciplinato la prescrizione per la prima volta nel 1979, in particolare mediante i regolamenti del Consiglio 2 luglio 1979, n. 1430, relativo al rimborso o allo sgravio dei diritti all' importazione o all'esportazione (GU n. L 175, pag. 1) e 24 luglio 1979, n. 1697, relativo al recupero a posteriori di determinati dazi all'esportazione (GU n. L 197, pag. 1). Nella misura in cui, e fino a quando, il legislatore comunitario non abbia emanato disposizioni appropriate, e tenuto conto dell'armonizzazione imperfetta a livello comunitario, è opportuno applicare, in via complementare, il diritto interno in vigore.

f) Questa tesi trova fondamento anche nella giurisprudenza tedesca in materia di prescrizione di diritti comunitari: il Bundesfinanzhof ha costantemente applicato alla prescrizione delle restituzioni all'esportazione la norma generale di cui all'art. 195 del BGB (codice civile), che contempla un termine di prescrizione di trent'anni.

g) La Commissione stessa, nella risposta ad un'interrogazione scritta (GU 1974, n. C 145, pag. 16), ha riconosciuto che «in linea di principio, la questione del rimborso delle tasse che la Corte di giustizia ha dichiarato contrarie al Trattato [è] da trattare, in mancanza di una normativa comunitaria in materia, alla luce delle norme generali di diritto nazionale destinate a prevenire controversie giuridiche e a preservare la certezza del diritto».

h) Le divergenze fra le norme nazionali in materia di prescrizione possono certo far variare, da uno Stato membro all'altro, la situazione giuridica del cittadino. Differenze in proposito sono null'altro che la conseguenza dell'esecuzione del diritto comunitario, allo stato attuale dell' integrazione, da parte degli Stati membri.

i) La prima questione sottoposta alla Corte richiederebbe la seguente soluzione:

Le richieste di rimborso di premi di denaturazione concessi in forza del regolamento 12 luglio 1968, n. 956, e dei regolamenti 20 dicembre 1968, n. 2086, e 18 luglio 1969, n. 1403, sono soggette, per quanto riguarda il problema della loro prescrizione, alle norme giuridiche degli Stati membri.

Quanto alla seconda questione

La soluzione proposta per la prima questione rende inutile l'esame della seconda; in qualsiasi ipotesi, la questione della prescrizione deve essere conseguentemente risolta in base al diritto tedesco.

Quanto alla terza questione

a) La Corte di giustizia ha, a più riprese, individuato principi di diritto propri dall'esame comparativo degli ordinamenti giuridici nazionali. Essa ho così ammesso che la revoca di un atto amministrativo individuale illegittimo è lecita se sopravviene entro un termine ragionevole. Se, per fissare eventualmente un simile termine ragionevole, la Corte volesse riferirsi al termine di sette anni, previsto dalla normativa tedesca, per la conservazione delle scritture e dei documenti relativi alle operazioni di denaturazione, si dovrebbe considerare detta limitazione nel tempo dell'obbligo di conservare i registri come concernente al massimo la possibilità di constatare, mediante verifica alla sede dell'impresa, la sussistenza o meno di un diritto attribuito, in particolare quando l'interessato abbia già distrutto, regolarmente, i registri vecchi di più di sette anni, ma non escludente la possibilità di revocare un atto amministrativo fonte di diritti.

In forza del Verwaltungsverfahrensgesetz (legge sul procedimento amministrativo), in vigore dal 1° gennaio 1977, un atto amministrativo fonte di diritti può essere revocato soltanto entro il termine di un anno dalla data in cui i fatti che giustificano la richiesta di rimborso sono stati conosciuti. Tale termine è stato osservato nelle due fattispecie della causa di merito. Il termine di conservazione di sette anni non può quindi servire quale criterio di valutazione del carattere ragionevole del termine entro il quale la revoca di atti amministrativi fonte di diritti è possibile secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia.

In ogni caso, i termini per la conservazione dei registri hanno il solo effetto di consentire all'interessato di distruggere o di disfarsi in qualsiasi altro modo di determinati documenti dopo la scadenza del termine senza incorrere in sanzioni penali. Se è vero che, in linea di principio, per motivi inerenti alla prova, un eventuale diritto a restituzione non può essere esercitato, è tuttavia necessario distinguere fra l'impossibilità materiale di esercitare il diritto in un caso particolare e l'impossibilità di farlo valere, in generale, sul piano giuridico. Il porre sullo stesso piano questi due punti di vista equivarrebbe ad assimilare il termine di conservazione ad un termine di prescrizione, mentre i termini di conservazione e quelli di prescrizione non hanno identica durata.

b) Non vi è un principio generale di diritto comunitario secondo cui, scaduti i termini di conservazione di documenti importanti, il rimborso di premi di denaturazione non si possa più fondare su scritture ancora disponibili. Anche questo problema è relativo all'attuazione del diritto comunitario mediante disposizioni nazionali e riguarda quindi unicamente la regolarità del procedimento nazionale per l'esecuzione di una misura d'intervento prescritta dal diritto comunitario. I termini di conservazione contribuiscono al rispetto dei principi comunitari di certezza del diritto e di proporzionalità.

c) Sarebbe opportuno dare alla terza questione la seguente soluzione:

Non sussiste un principio di diritto comunitario secondo il quale i diritti a rimborso di premi di denaturazione si possono fondare soltanto, entro un termine di sette anni, sui documenti determinanti per la concessione del premio.

La *Commissione* rileva che la seconda questione è sottoposta alla Corte soltanto per il caso in cui la prima riceva soluzione affermativa e che è quindi opportuno prendere in esame la terza que-

stione, anche se la Corte di giustizia dovesse ritenere che i diritti a rimborso siano disciplinati dall'ordinamento nazionale.

Quanto alla prima questione

a) Il legislatore comunitario non ha adottato nessuna disposizione, né generale né particolare, concernente la restituzione di premi di denaturazione versati indebitamente; per contro, nell'art. 8 del regolamento del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU n. L 94, pag 13), è fatto obbligo agli Stati membri di prendere, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, i provvedimenti necessari per accertare che le operazioni finanziate dal FEAOG si svolgano regolarmente e per recuperare le somme perdute in seguito ad irregolarità o negligenze. Da questo riferimento espresso al diritto nazionale si ricava che i diritti a rimborso, di cui è causa nella controversia di merito, debbono essere valutati rispetto al diritto nazionale, per quanto riguarda, sia la loro natura giuridica, sia il problema della prescrizione.

b) La struttura delle norme adottate nell'ambito del mercato comune agricolo e della cooperazione fra diritto comunitario e diritto nazionale è sufficiente per richiedere una soluzione negativa della prima questione.

Secondo lo schema attuale, le organizzazioni comuni di mercato si limitano a definire i diritti e gli obblighi degli operatori economici; la realizzazione e la messa in opera di tali diritti ed obblighi incombe, invece, in misura del tutto preponderante, agli Stati membri. In mancanza di norme di diritto comunitario, gli Stati membri possono, e debbono, nell'ambito dei compiti di attuazione loro assegnati, fare ricorso al proprio diritto nazionale.

Tale ricorso al diritto interno per l'attuazione delle organizzazioni comuni di mercato non può certo avere per conseguenza modifiche della portata di un regolamento comunitario; la giurisprudenza costante della Corte di giustizia consente però l'adozione e l'applicazione di disposizioni di diritto nazionale che non deroghino al regime comunitario, non ne limitino la portata e tendano alla stessa finalità. In materia di denaturazione, la Corte ha stabilito che gli Stati membri sono liberi di disciplinare le modalità del procedimento di controllo della denaturazione «in funzione del proprio ordinamento giuridico e sotto la propria responsabilità».

Gli Stati membri si sono visti imporre dal regolamento n. 729/70 e dal regolamento del Consiglio 7 febbraio 1972, n. 283, relativo alle irregolarità ed al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune (GU n. L 36, pag. 1), l'obbligo di recuperare presso i beneficiari le somme versate in contrasto con le normative comunitarie in vigore. In mancanza di una disciplina comunitaria gli Stati membri non possono far altro che applicare il proprio diritto nazionale alle azioni da essi intentate contro gli interessati.

Trattandosi, d'altro canto, della restituzione di una tassa pagata da imprese o da singoli in violazione del diritto comunitario, la Corte di giustizia si è chiaramente pronunciata per l'applicazione del diritto nazionale.

I regolamenti del Consiglio n. 1430/79 e n. 1697/79 costituiscono un primo significativo passo sulla strada della comunitarizzazione delle disposizioni legali riguardanti la realizzazione e la messa in opera dei diritti e degli obblighi che hanno origine nel diritto comunitario. Essi non riguardano tuttavia i premi di denaturazione per il grano tenero, il cui recupero continua ad essere disciplinato dal diritto nazionale.

c) La constatazione che le divergenze fra le legislazioni nazionali in materia di termini di prescrizione e decadenza si possono tradurre in una diversità di trattamento degli operatori economici a seconda dello Stato membro non deve però condurre ad un vuoto giuridico od all' istituzione di sana pianta, con il ricorso ad analogie troppo audaci, di un diritto generale di recupero fondato sul diritto comunitario ed accompagnato da termini di prescrizione specifici. Nelle sentenze del 14 luglio 1972 (coloranti a base di anilina, Racc. pagg. 619, 713 e 745) la Corte di giustizia ha affermato che il diritto comunitario non prevede una norma generale sulla prescrizione e che, per adempiere la loro funzione, termini del genere devono essere fissati in anticipo dal legislatore comunitario; per il resto, la Corte non trae affatto motivo dalla mancanza di disposizioni di armonizzazione per dissuadere i giudici nazionali dall'applicare il proprio diritto interno e considera che eventuali differenze di trattamento risultanti dall'applicazione del diritto nazionale debbano essere tollerate allo stato attuale dell'integrazione.

d) Non è d'altra parte il caso di temere una disparità di trattamento, per quanto riguarda la controversia di merito: i diritti alla ripetizione dell'indebito da parte dello Stato nei confronti dei propri cittadini sono soggetti, in tutti gli Stati membri, ai più lunghi termini di prescrizione, nella maggior parte dei casi di trent'anni, in nessun caso inferiori a dieci anni.

Quanto alla terza questione

Questa questione, vista la soluzione da dare alla prima, presenta soltanto un interesse indiretto. Per quanto, comunque, possa essere di utilità, si espongono le osservazioni seguenti.

a) Nessun testo comunitario enuncia espressamente il principio secondo il quale è vietato ad un'autorità di fondare ancora il diritto al rimborso di una somma pagata sulla mancanza di documenti giustificativi completi, richiesti per la concessione della somma, scaduti i termini di conservazione previsti dalle norme di diritto interno applicabili.

b) Per quanto riguarda determinati principi generali di diritto, è il caso di tener presente che il principio della buona fede si applica anche in diritto comunitario, dove ha effetti molteplici, in particolare nella forma dell'eccezione tratta dalla tutela dell'affidamento nei confronti di modificazioni legislative e del divieto per un'autorità pubblica, di porsi in contraddizione col proprio comportamento o con quello del legislatore. Il regolamento n. 1697/79 ne fa applicazione. Del resto il principio «non venire contra factum proprium» è ampiamente riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Spetta al Verwaltungsgericht valutare, in rapporto ai fatti dedotti dinanzi ad esso, in quale misura tale principio possa essere invocato per quanto riguarda i diritti a rimborso oggetto della controversia principale.

Le soluzioni proposte

La Commissione propone che si risolvano come segue la prima e la terza questione poste dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno:

a) Le autorità competenti degli Stati membri sono tenute a recuperare presso gli interessati gli importi versati a carico del FEAOG in violazione di disposizioni del diritto comunitario. In mancanza di norme comunitarie — in particolare per la concessione di premi di denaturazione — diritti a rimborso del genere, nonché i termini entro i quali debbono essere esercitati, sono soggetti a valutazione conforme al diritto nazionale.

b) Il principio secondo il quale nessuno si può richiamare, senza una giustificazione particolare, a situazioni od argomenti in contraddizione con il proprio comportamento anteriore vale anche in diritto comunitario.

III — La fase orale del procedimento

La Lippische Hauptgenossenschaft e.G. e la Westfälische Central-Genossenschaft e.G., ricorrenti nel procedimento principale, con l'avvocato Jürgen Gündisch, la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, resistente nel procedimento principale, rappresentata dal sig. Eberhard Grobosch, Hilfsreferent der Gruppe Recht, e la Commissione, rappresentata dall'avv. Albrecht Stockburger, hanno svolto osservazioni orali all'udienza del 13 marzo 1980.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza dell'8 maggio 1980.

In diritto

1 Con due ordinanze del 12 luglio 1979, pervenute alla Corte, il 30 luglio e rispettivamente, il 7 agosto successivi, il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno ha posto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, tre questioni vertenti sull'interpretazione di tre regolamenti della Commissione relativi alla denaturazione del grano tenero: 12 luglio 1968, n. 956, 20 dicembre 1968, n. 2086, e 19 luglio 1969, n. 1403 (GU 1968, n. L 164, pag. 9, e n. L 307, pag. 13; 1969, n. L 180, pag. 3). Le questioni sono sollevate nell'ambito di ricorsi proposti contro decisioni emesse dall'ente d'intervento tedesco, la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, in materia di restituzione di premi di denaturazione indebitamente concessi ed hanno il seguente tenore:

«a) Se la questione relativa al termine entro il quale può essere chiesta la restituzione dei premi di denaturazione versati a norma dei regolamenti (CEE) 12. 7. 1968, n. 956, 20. 12. 1968, n. 2086 e 18. 7. 1969, n. 1403, vada risolta ai sensi del diritto delle Comunità europee.

b) In caso di soluzione affermativa della questione sub a):

Se il diritto di ripetizione sia soggetto a prescrizione e, in caso affermativo, quale sia qui il termine di prescrizione.

c) Se nel diritto comunitario esista un principio in base al quale il diritto di ripetere detti premi di denaturazione, che sia fatto valere dopo la scadenza del termine di conservazione fissato dal diritto nazionale per le scritture relative alla denaturazione (qui: 7 anni), non può più venir comprovato con scritture ancora disponibili o con altri documenti dai quali risulti che le denaturazioni non sono state eseguite nel modo prescritto.»

2 Dal fascicolo risulta che le ricorrenti nel procedimento principale, due cooperative agricole con sede in Lage, e rispettivamente, in Münster, hanno proceduto, nel corso di un periodo andante dal 1968 agli anni 1970 e 1974, ad operazioni di denaturazione, ottenendo a tale titolo i premi di denaturazione previsti dai regolamenti citati. L'ente d'intervento, avendo accertato, in seguito a verifiche presso le società beneficiarie, che parecchie operazioni di denaturazione non erano state eseguite conformemente alle norme stabilite dai regolamenti comunitari, ingiungeva, con decisioni emesse nel 1976 e nel 1977, che fossero restituiti i premi di denaturazione indebitamente versati. Non avendo avuto successo il ricorso amministrativo presentato dalle ricorrenti nella causa principale contro tali decisioni, esse proponevano ricorso ricorso giurisdizionale dinanzi al Verwaltungsgericht.

3 Dall'argomentazione delle ricorrenti risulta che il carattere di per sé irregolare delle operazioni di denaturazione non è contestato. Le ricorrenti sostengono tuttavia dinanzi al Verwaltungsgericht che, dato il periodo relativamente lungo trascorso fra il pagamento dei premi litigiosi e l'emissione delle ingiunzioni da parte dell'amministrazione tedesca, non si può più ammettere il recupero dei premi, a motivo sia della prescrizione, sia di determinati principi generali, quali il principio della tutela dell'affidamento od il principio di proporzionalità. Esse ritengono che, trattandosi del recupero di un beneficio concesso in forza del diritto comunitario, il problema sollevato debba essere risolto in base a norme e principi da ricercare nel diritto comunitario stesso. In proposito, esse mettono in rilievo, da un lato, la prescrizione quinquennale stabilita, in materia di responsabilità della Comunità, dall'art. 43 dello Statuto della Corte, nonché diversi termini specifici di prescrizione previsti in

determinati atti di diritto derivato, e, dall'altro, la tendenza nel diritto dei diversi Stati membri ad assoggettare i diritti dell'amministrazione a termini di prescrizione generalmente più brevi del termine della prescrizione ordinaria.

4 L'ente d'intervento, per contro, sostiene che in materia non sussiste alcun termine specifico di prescrizione, né in diritto comunitario, né in diritto nazionale, cosicché si potrebbe al massimo applicare il termine generale di prescrizione di trent'anni stabilito dal diritto civile.

5 Da parte sua, la Commissione espone che, in generale, la realizzazione e la messa in opera dei diritti e degli obblighi sorgenti dalle organizzazioni comuni di mercato spettano, in ampia misura, agli Stati membri. Essa rimanda in proposito all'art. 8 del regolamento del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU n. L 94, pag. 13), ai cui termini «gli Stati membri adottano, in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali», le misure necessarie per, fra l'altro, prevenire e perseguire irregolarità o negligenze. La Commissione ricorda che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, la legislazione comunitaria ha lasciato agli Stati membri «la facoltà di stabilire le modalità dei controlli in funzione del proprio ordinamento giuridico e sotto la loro responsabilità» (sentenza dell'11 luglio 1973, causa 3/73, *Hessische Mehlindustrie*, Racc. pag. 745; vedi anche sentenze del 16 dicembre 1976, causa 33/76, *Rewe* e 45/76, *Comet*, Racc. pagg. 1989 e 2043).

6 Le questioni poste dal Verwaltungsgericht richiedono la seguente presa di posizione.

7 Conformemente alle concezioni generali cui si ispira l'organizzazione comune dei mercati agricoli, l'attribuzione dei premi di denaturazione previsti dai regolamenti citati è assoggettata a norme comuni, che si applicano uniformemente in tutta la Comunità. La gestione del meccanismo d'intervento è però assicurata dagli organismi d'intervento nazionali, cui spetta quindi esercitare tutte le funzioni di controllo necessarie per garantire che i premi di denaturazione siano concessi soltanto alle condizioni stabilite dalla normativa comunitaria e che qualsiasi violazione delle norme di diritto comunitario da parte degli operatori economici venga sanzionata in modo appropriato. Nella

fattispecie spetta quindi senza dubbio all'ente d'intervento tedesco garantire la sorveglianza delle operazioni di denaturazione, procedere alle verifiche opportune ed esigere la restituzione dei premi il cui versamento dovesse risultare non giustificato in base alle disposizioni di regolamento applicabili.

8 Nella sua attuale fase evolutiva il diritto comunitario non contiene disposizioni specifiche relative all'esercizio di detta funzione di controllo da parte delle amministrazioni nazionali competenti. La sola esigenza da formulare in proposito dal punto di vista comunitario è che le autorità nazionali procedano in materia con la stessa diligenza impiegata nella messa in opera di legislazioni nazionali corrispondenti, così da evitare qualsiasi pregiudizio all'efficacia del diritto comunitario.

9 Per quanto riguarda in particolare i termini di prescrizione o di decadenza che possono risultare dall'applicazione di determinati principi generali del diritto amministrativo in materia di recupero di benefici indebitamente versati, il diritto comunitario non contiene, al suo stato attuale, nessuna disposizione pertinente. Il termine di prescrizione di cui all'art. 43 dello Statuto della Corte si applica esclusivamente alle azioni di responsabilità intentate contro la Comunità stessa ed è, in quanto tale, estraneo alla materia. La stessa osservazione vale per le altre disposizioni citate dalle ricorrenti.

10 Spetta quindi alle autorità nazionali valutare, secondo le norme ed i principi del proprio diritto nazionale, una situazione del genere di quella sottoposta all'apprezzamento del Verwaltungsgericht, rimanendo comunque fermo che esse non possono trattare diversamente situazioni disciplinate dal diritto comunitario e situazioni analoghe cui si applichi il solo diritto nazionale. Ne risulta ancora, per quanto riguarda più precisamente il problema sollevato con la terza questione, che il diritto comunitario non limita la facoltà delle autorità nazionali competenti di applicare al recupero di benefici indebitamente concessi in forza di una normativa comunitaria, mancando una norma specifica sulla prescrizione, i limiti che possono eventualmente risultare dall'applicazione di principi generali riconosciuti dal diritto nel paese interessato. È sufficiente in proposito rinviare alle considerazioni che sono fonda-

mento della sentenza della Corte 5 marzo 1980 (causa 265/78, *Ferwerda e Produktschap voor Vee en Vlees),* che riguarda un problema analogo a quello sottoposto al Verwaltungsgericht.

11 Si deve quindi rispondere al Verwaltungsgericht che la questione del termine in cui è possibile all'amministrazione esigere il rimborso dei premi di denaturazione di cui ai regolamenti della Commissione 12 luglio 1968, n. 956, 20 dicembre 1968, n. 2086, e 18 luglio 1969, n. 1403, indebitamente versati ai beneficiari, deve essere, allo stato attuale dell'evoluzione del diritto comunitario, valutata in conformità al diritto nazionale dell'ente d'intervento responsabile del corrispondente settore di mercato. Il diritto comunitario non osta all'applicazione di disposizioni o di principi di diritto nazionale che possono avere l'effetto di limitare il periodo in cui il rimborso può essere richiesto, a condizione tuttavia che una questione del genere venga risolta in base alle stesse norme che si applicano all'esercizio di funzioni di controllo analoghe, espletate dall'amministrazione nazionale in settori interamente di sua responsabilità.

Sulle spese

12 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei riguardi delle parti nella causa principale, il presente procedimento riveste il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Seconda Sezione),

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno con ordinanza del 12 luglio 1979, dichiara:

La questione del termine in cui è possibile ad un ente nazionale d'intervento esigere il rimborso di premi di denaturazione di cui ai regolamenti

della Commissione 18 luglio 1968, n. 956, 20 dicembre 1968, n. 2086, e 18 luglio 1969, n. 1403, relativi alla denaturazione di grano tenero, versati indebitamente ai beneficiari, deve essere, allo stato attuale dell'evoluzione del diritto comunitario, valutata in conformità al diritto nazionale dell'ente d'intervento responsabile del corrispondente settore di mercato.

Il diritto comunitario non osta all'applicazione di disposizioni o di principi di diritto nazionale che possono avere l'effetto di limitare il periodo in cui il rimborso può essere richiesto, a condizione tuttavia che una questione del genere venga risolta in base alle stesse norme che si applicano all'esercizio di funzioni di controllo analoghe, espletate dall'amministrazione nazionale in settori interamente di sua responsabilità.

Touffait Pescatore Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 12 giugno 1980.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente della Seconda Sezione

A. Touffait

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DELL'8 MAGGIO 1980

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Quest'anno, nei pochi mesi finora trascorsi, la nostra Corte ha già avuto occasione di dedicarsi più di una volta all'esame di questioni connesse con il rimborso di somme riscosse o versate indebitamente da autorità degli Stati membri, nel quadro della politica agricola comunitaria. Due giorni fa, ho presentato le mie conclusioni nella causa 130/79,