CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 6 MAGGIO 1980

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Recentemente la nostra Corte ha avuto occasione di affrontare e risolvere talune questioni di interpretazione del diritto comunitario sollevate da giudici nazionali in materia di rimborso di tasse pagate indebitamente dai privati, ai quali erano state imposte da norme statali contrarie al Trattato CEE. Mi riferisco, precisamente, alle due sentenze del 27 febbraio 1980 nella causa 68/79, Hans Just, e del 27 marzo 1980 nella causa 61/79, Amministrazione finanze c/Denkavit italiana (entrambe inedite). Il presente caso trae origine, invece, da una domanda di restituzione di somme che l'Intervention Board for Agricultural Produce (cioè l'ente britannico incaricato di gestire nel Regno Unito la politica agricola della CEE) ha riscosso dai privati facendo corretta applicazione di norme comunitarie, la cui validità è oggi contestata, a seguito di una sentenza pregiudiziale di questa Corte.

La società Express Dairy Foods, attrice nella causa principale, esportatrice di siero di latte in polvere dal Regno Unito negli altri Stati membri, ha promosso un'azione dinanzi all'Alta Corte di giustizia di Londra, Queen's Bench Division, Commercial Court, chiedendo che l'anzidetto organismo d'intervento britannico sia condannato a restituirle le somme da essa versate, a titolo di importi compensativi monetari, per tutto il periodo che va dal 1° fabbraio 1973 al 7 agosto 1977. Tale azione giudiziaria è una conseguenza del fatto che questa Corte, con sentenza del 3 maggio 1978 nella causa 131/77, Milac (Raccolta 1978, p. 1041), ha dichiarato l'invalidità dell'articolo 1 del regolamento della Commissione n. 539/75, nella parte in cui fissava importi compensativi da applicarsi agli scambi di siero di latte in polvere fra gli Stati membri per il periodo 3 marzo - 4 agosto 1975. Ritenendo di poter dedurre da tale pronuncia che tutti i regolamenti aventi lo stesso oggetto, in vigore nel periodo 1° febbraio 1973-7 agosto 1977, siano da considerare invalidi nella misura in cui stabilivano l'applicazione di importi compensativi monetari agli scambi intracomunitari di siero di latte in polvere, l'attrice stima di aver diritto al recupero delle somme che ha indebitamente pagate in forza di quei regolamenti, e alla corresponsione dei relativi interessi.

Dal canto suo, l'ente convenuto ha eccepito che la normativa comunitaria in questione, ivi compreso il regolamento 539/75 dichiarato invalido dalla Corte con la sentenza innanzi citata, era pienamente vincolante al momento in cui gli importi compensativi controversi furono riscossi. Perciò il convenuto ha negato di dover restituire le somme percepite per conto della Comunità nell'adempimento

di un suo preciso obbligo comunitario, e ha rilevato pure che al momento della domanda esso aveva già disposto di tali somme, conformemente alle istruzioni della Commissione.

Nell'ambito di questa controversia, l'Alta Corte britannica, con ordinanza del 23 luglio 1979, ha rivolto alla nostra Corte tre domande pregiudiziali, tendenti a stabilire in primo luogo se la constatazione d'invalidità contenuta nella citata sentenza Milac debba estendersi a tutti i regolamenti della Commissione aventi lo stesso oggetto, emanati fra il 1° febbraio 1973 e il 7 agosto 1977; in secondo luogo, se in seguito a una pronuncia pregiudiziale d'invalidità di un regolamento che autorizzi o imponga la riscossione di importi compensativi monetari gli enti nazionali siano tenuti, a norma del diritto comunitario, a rimborsare, ed eventualmente in qual misura, le somme percepite; e infine, se l'eventuale obbligo di rimborso comporti anche il pagamento di interessi, ed eventualmente con quale decorrenza e a quale tasso.

2. Per quanto riguarda la prima domanda, conviene anzitutto rammentare che nella citata sentenza Milac del 3 maggio 1978 la Corte ha ritenuto invalido l'articolo 1 del regolamento della Commissione 539/75 perché in contrasto con il regolamento di base del Consiglio n. 974/71. In effetti, l'articolo 1, paragrafo 2, lettera b) di quest'ultimo regolamento autorizzava l'instaurazione di importi compensativi monetari solo per i prodotti il cui prezzo dipendesse da quello dei prodotti per i quali delle misure d'intervento erano previste. Ora, nel caso del siero di latte in polvere, trattandosi di prodotto al quale non si applicano misure d'intervento, sarebbe stato necessario — per legittimare l'introduzione di importi compensativi monetari — che il prezzo dipendesse da quello del latte magro in polvere; la Corte ha invece constatato che tale dipendenza non sussisteva. Si può dire perciò che l'invalidità della citata norma del regolamento 539/75 sia stata una conseguenza del fatto che il prezzo di mercato del latte magro in polvere non ha alcuna influenza sul prezzo del siero di latte in polvere.

Ciò premesso, va sottolineato che, come la Commissione ha ammesso nel corso del presente procedimento, la stessa considerazione vale per tutte le norme aventi lo stesso oggetto, contenute in altri regolamenti della Commissione, e riferentisi a periodi compresi fra il 1° febbraio 1973 e il 7 agosto 1977. Non sarebbe dunque giustificato valutare tali norme secondo un metro diverso da quello applicato al citato articolo 1 del regolamento 539/75, dichiarato invalido.

La Commissione concorda su questo punto e sostiene che tutte le giurisdizioni nazionali avrebbero l'obbligo di applicare la «ratio decidendi» della citata sentenza Milac, in conformità con la finalità essenziale dell'articolo 177, tendente a garantire l'uniformità nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto comunitario in tutti gli Stati membri. Ciò corrisponde a quanto ha sostenuto l'avvocato generale Warner nelle conclusioni pronunciate nella causa 112/76, Manzoni (Raccolta 1977, p. 1662 e seguenti), che valga cioè per le sentenze pregiudiziali la regola dello «stare decisis», la quale non riguarderebbe semplicemente il dispositivo della sentenza, ma più ampiamente la sua «ratio decidendi». Di conseguenza, i principi affermati in una sentenza di questo tipo sarebbero applicabili anche a fattispecie non identiche a quella, in fun-

zione della quale detti principi sono stati enunciati.

A mio avviso non è necessario prendere posizione su questo punto per rispondere alla prima domanda, giacché la giurisdizione nazionale si è limitata a chiedere se, alla luce della citata sentenza Milac, tutti i regolamenti della Commissione aventi lo stesso oggetto ma riferiti a periodi diversi fra il 1° febbraio 1973 e il 7 agosto 1977 siano invalidi, nella parte in cui fissano importi compensativi da applicarsi agli scambi di siero di latte in polvere. Ora, la Corte è in grado di dichiarare questa invalidità sulla base degli elementi disponibili, essendo assolutamente pacifico che la situazione di fatto è la stessa di quella accertata nel caso Milac (vale a dire, che in tutto il periodo 1° febbraio 1973 - 7 agosto 1977 il prezzo del latte magro in polvere non ha influenzato il prezzo del siero di latte in polvere) e che vale il medesimo ragionamento giuridico dal quale scaturì la decisione del caso Milac. Mi sembra pertanto che, indipendentemente dalla tesi dell'efficacia indiretta o generale di sentenze come quella pronunciata il 3 maggio 1978, la Corte possa rinviare agli argomenti accolti nella decisione del caso Milac (o riprodurre la motivazione di quest'ultima) per giungere a dichiarare l'invalidità di tutte le disposizioni di cui si discute.

3. La seconda domanda pregiudiziale riguarda l'esistenza e, se del caso, la portata di un obbligo di restituzione a carico degli organismi nazionali i quali abbiano riscosso importi compensativi monetari in base a norme comunitarie, successivamente dichiarate invalide.

Per rispondere a questa domanda, è necessario chiarire anzitutto la natura del diritto soggettivo che viene fatto valere da chi chiede la restituzione di tali importi. In effetti, nessun diritto al risarcimento del danno causato dalla riscossione può essere vantato nei confronti degli organismi nazionali che l'hanno effettuata — e correlativamente nessun obbligo di indennizzo può ritenersi imposto agli organismi medesimi —, per il semplice motivo che la riscossione, fatta in base a regolamenti comunitari in vigore, è un atto pienamente legittimo, anzi doveroso, essendo quei regolamenti obbligatori fintantoché non siano dichiarati invalidi. È noto che intanto può aversi una responsabilità dello Stato in conseguenza di atti o comportamenti contemplati da norme comunitarie, in quanto le autorità statali abbiano disapplicato o male applicato tali norme. Ma la situazione è ben diversa — come ho osservato nelle mie conclusioni del 23 gennaio 1979 in causa Granaria (Raccolta 1979, p. 624) — allorché uno Stato membro abbia correttamente applicato i regolamenti comunitari in vigore, per quanto affetti da vizi, dal momento che un atto comunitario inficiato da una irregolarità tale da determinare il suo annullamento o la dichiarazione pregiudiziale della sua invalidità esplica i suoi effetti nei confronti dei destinatari finché questa Corte non si sia pronunciata.

Ecco perché, se nella specie ci si trovasse di fronte ad un'azione per risarcimento di danno avente come base una pretesa responsabilità per atto illecito dell'autorità nazionale, si dovrebbe senz'altro ritenere tale domanda priva di fonda-

mento, e rimarrebbe solo da stabilire se vi sia, e a quali condizioni, una responsabilità della Commissione.

Ma in realtà chi chiede il rimborso di somme pagate a organismi nazionali in forza di norme comunitarie successivamente dichiarate invalide fa valere soltanto un diritto alla restituzione dell'indebito. L'obbligo corrispondente a carico dell'organismo che ha percepito la somma non presuppone affatto che la riscossione sia stata illecita, e ciò a differenza di quanto accade nel caso della responsabilità extracontrattuale per danni. Tale obbligo è connesso col solo fatto che vi sarebbe, in difetto di restituzione, un illecito arricchimento dell'obbligato.

Ciò premesso, resta da vedere se assuma rilievo la circostanza che un organismo statale abbia indebitamente riscosso certe somme non nell'interesse del proprio Stato, bensì per conto della Comunità, alla quale le somme dovevano essere accreditate. Si potrebbe infatti pensare che, in casi del genere, vi sia arricchimento ingiustificato della Comunità, in quanto lo Stato membro, agendo nell'esercizio di una competenza vincolata, avrebbe svolto una semplice funzione esecutiva di collegamento fra l'ente impositore e il soggetto passivo dell'onere. Se si accogliesse questo punto di vista, non si potrebbe parlare di un obbligo di restituzione a carico dello Stato: gli aventi diritto al rimborso dovrebbero richiederlo direttamente alla Commissione, facendo valere la responsabilità di quest'ultima per avere adottato la norma poi riconosciuta invalida, che ha fornito la base all'operazione di riscossione da parte dello Stato membro. E questa è, in sostanza, la tesi difensiva dell'organismo convenuto nella causa di merito.

In pratica, un sistema che consentisse di chiedere il rimborso ad un'istanza comunitaria presenterebbe il vantaggio di evitare differenze di trattamento fra gli amministrati, che siano cittadini dell'uno o dell'altro Stato membro, allorché questi cercano di rimuovere gli effetti a loro svantaggiosi di una regolamentazione comunitaria invalida. Si eviterebbero, inoltre, le controversie fra gli enti nazionali d'intervento e la Commissione, in relazione al soddisfacimento del credito che i primi fanno valere verso la seconda, dopo aver rimborsato i privati di somme che nel frattempo erano state già accreditate o versate alla Commissione.

Tuttavia la giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che non vi è la possibilità per gli interessati di chiedere direttamente alla Comunità il rimborso di somme pagate in base a regolamenti comunitari di cui si contesti l'applicabilità.

Con la sentenza del 25 ottobre 1972 nella causa 96/71, Haegeman c/ Commissione (Raccolta 1972, p. 1005) avete deciso sul ricorso di un'impresa, la quale chiedeva fra l'altro la restituzione delle somme che a suo avviso le autorità nazionali avevano indebitamente riscosso sulla base di regolamenti della Commissione (riguardanti le «risorse proprie» della Comunità) che la ricorrente reputava non applicabili nei suoi confronti. Ed avete dichiarato che rientrano nella competenza dei giudici nazionali non solo le contestazioni relative all'interpretazione e alla validità degli anzidetti regolamenti, ma anche le richieste di ripetizione delle tasse che le autorità statali avessero percepito, per conto della Co-

munità sulla base di tali regolamenti. Perciò avete respinto il ricorso intentato dall'impresa interessata contro la Commissione per ottenere sia l'annullamento della decisione che rifiutava di esentarla da una determinata tassa, previa dichiarazione di inapplicabilità dei regolamenti in materia, sia la restituzione delle somme versate. Ai fini della presente controversia, poco importa che nel caso Haegeman fosse in gioco l'interpretazione data ad un regolamento dalle autorità nazionali e dalla Commissione, anziché la validità del regolamento in questione: la domanda era egualmente di rimborso di somme riscosse dalle autorità nazionali per conto della Cominità, e il problema preliminare è in ogni caso quello di stabilire se il regolamento comunitario fornisca una base idonea a tale riscossione. In definitiva, ciò che importa è la ragione che ha spinto la Corte ad affermare la competenza esclusiva delle giurisdizioni nazionali su domande di rimborso del tipo indicato: ragione ravvisata nel fatto che la riscossione viene effettuata da organi statali con modalità regolate da norme legislative, regolamentari e amministrative nazionali, e che successivamente le somme sono messe a disposizione della Commissione. Tale constatazione vale anche per quanto riguarda la riscossione degli importi compensativi monetari di cui trattasi nel presente procedimento.

Un altro precedente che vale la pena di ricordare è rappresentato dalla sentenza del 27 gennaio 1976 nella causa 46/75, IBC (Raccolta 1976, p. 65). In essa la Corte, accogliendo (con diversa motivazione) la proposta dell'avvocato generale Warner, ha considerato irricevibile un'azione di risarcimento del danno che la ricorrente sosteneva aver subìto a causa dell'applicazione, ad opera delle autorità doganali italiane, di un regolamento della Commissione in materia di importi compensativi monetari, da essa reputato illegittimo. La Corte ha constatato che il ricorso riguardava in sostanza la legittimità della riscossione delle somme controverse da parte delle autorità italiane — alle quali spettava il compito di attuare la disciplina comunitaria relativa agli importi compensativi monetari — e mirava ad ottenere dalla Comunità anziché dalle autorità nazionali, il rimborso delle somme che sarebbero state indebitamente riscosse. Come nella sentenza Haegeman, anche qui la Corte ha affermato che ai sensi delle norme comunitarie in questione «l'accertamento concreto e la riscossione delle somme dovute incombono alle autorità nazionali»; perciò spettava ai giudici nazionali competenti di pronunciarsi sulla legittimità di tali atti, alla stregua del diritto comunitario, nelle forme previste da ciascun ordinamento nazionale e dopo aver eventualmente utilizzato, per accertare la validità della disciplina comunitaria applicata, la procedura contemplata dall'articolo 177 del Trattato CEE.

Questa pronuncia ribadisce, in tal modo, il criterio enunciato dalla sentenza Haegeman. E ancora nel medesimo senso può essere citata la decisione 21 maggio 1976 nella causa 26/74, Roquette frères (Raccolta 1976, p. 677). Aggiungo che l'avvocato generale Trabucchi, nelle conclusioni del 31 marzo 1976 relative a tale causa (ivi, p. 689) aveva già dedotto dalla giurisprudenza di questa Corte che «le controversie relative al rapporto instauratosi fra il cittadino e l'amministrazione nazionale in seguito a un indebito pagamento che quest'amministrazione abbia preteso, in occasione dell'applicazione

che essa deve fare delle norme comunitarie, vanno risolte sul piano interno, davanti al giudice nazionale competente».

Naturalmente ciò non significa che possa essere addossato alle finanze dello Stato membro l'onere derivante dal rimborso di tasse che esso aveva riscosse e già accreditate o riversate alla Comunità. Si deve perciò ritenere che, nell'operazione di rimborso al pari che in quella di riscossione, le autorità statali continuino ad agire per conto della Comunità, la quale dovrà logicamente sopportare il menzionato onere pecuniario: ma questo riguarda i rapporti fra Stati membri e Commissione, in una fase logicamente successiva all'operazione di rimborso.

4. Ho menzionato all'inizio le sentenze 27 febbraio 1980 nella causa 68/79, Just e 27 marzo 1980 nella causa 61/79, Amministrazione finanze c/ Denkavit italiana ed ho notato che in esse la questione del rimborso è stata affrontata a partire da una situazione molto diversa, cioè dalla circostanza che le tasse indebitamente pagate erano state imposte dagli Stati membri ai privati in violazione di norme comunitarie. Ciò nonostante, si possono ricavare da entrambe le decisioni elementi utili alla soluzione del presente caso.

Mi riferisco in particolare all'affermazione seguente, contenuta così nella sentenza Just come pure, con lievi varianti, nella sentenza Denkavit (p. 25 delle motivazioni rispettive): «In assenza di una disciplina comunitaria in materia di restituzione di tasse nazionali indebitamente riscosse, spetta all'ordinamento interno di ogni Stato membro designare le giurisdizioni competenti e regolare le modalità procedurali dei ricorsi, intesi ad assicurare la tutela dei diritti che derivano a favore dei singoli dall'effetto diretto dell'ordinamento comunitario . . .». Più oltre, la Corte ha stabilito due limiti alla libertà degli Stati di regolare la materia: le condizioni procedurali non possono essere meno favorevoli di quelle inerenti a ricorsi simili di natura interna, e in ogni caso non debbono rendere praticamente impossibile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento comunitario. Infine, la Corte ha precisato che sono compatibili con questo ordinamento eventuali regole nazionali le quali tengano conto della ripercussione sugli acquirenti, attraverso i prezzi, dell'importo di tasse indebitamente pagate dalle imprese, ovvero prendano in considerazione il danno prodotto da misure fiscali discriminatorie o protezionistiche, in quanto cause di restrizione del volume delle importazioni.

Mi sembra che questa vostra recente presa di posizione meriti di essere tenuta presente, per vari motivi. In primo luogo, se è vero che essa si riferisce testualmente all'ipotesi di restituzione di tasse nazionali indebitamente riscosse, non mi sembra arbitrario estenderne la *ratio* al rimborso di importi compensativi monetari indebitamente riscossi dalle autorità nazionali. In verità, deve qualificarsi *indebita* la riscossione così di tasse nazionali contrarie al Trattato di Roma come di importi compensativi che si sono rivelati privi di giustificazione alla luce della

normativa comunitaria interpretata da questa Corte (non dimentichiamo che l'invalidità di un regolamento comunitario, accertata dalla Corte, opera *ex tunc*). In secondo luogo, il fattore decisivo, che accomuna le due ipotesi, è l'assenza di una disciplina comunitaria sulle modalità dei rimborsi; nulla impedirebbe che essa fosse introdotta dal legislatore comunitario — ed anzi essa riuscirebbe, come avrò ancora occasione di sottolineare, estremamente utile —; ma, finché essa manca, è giocoforza applicare il diritto degli Stati membri. Questi riscuotono sia le tasse interne sia gli importi compensativi monetari; le prime per conto proprio — se si eccettua una percentuale dell'IVA — i secondi per conto della Comunità, ma pur sempre stabilendo un duplice rapporto, in due fasi distinte: anzitutto con il privato, che versa detti importi, e successivamente con la Commissione, nel quadro più ampio di un conteggio delle entrate e delle spese della politica agricola comune. In terzo luogo, — e qui sta l'aspetto più delicato del presente caso — il diritto di rimborso del singolo, che abbia versato tasse contrarie al diritto comunitario, scaturisce direttamente dalla norma comunitaria che ha posto il divieto — ed è perciò che agli ordinamenti nazionali restano da regolare solo le modalità della restituzione, in particolare sul piano della procedura —; bisogna chiedersi se, parallelamente, il diritto di ricuperare somme indebitamente versate a titolo di importi compensativi monetari derivi anch'esso dal sistema giuridico comunitario. Si potrebbe infatti mettere l'accento sul fatto che, alla luce della dichiarazione di invalidità del regolamento comunitario su cui la riscossione si basava, la somma percepita risulta introitata dallo Stato membro senza che sussista più l'iniziale fondamento di diritto comunitario; e se ne potrebbe arguire che, essendo venuto meno l'obbligo dello Stato di riversare la somma alla Commissione, si sia verificato un indebito arricchimento dello Stato stesso, da valutare in tutto e per tutto (vale a dire anche sotto il profilo degli effetti sostanziali, e quindi del diritto alla ripetizione) alla stregua del suo diritto interno.

A mio avviso, però, — a prescindere dalle difficoltà che sorgono quando la somma percepita sia stata già impiegata per conto della Comunità — accogliere questa tesi significherebbe trascurare il fatto che, al momento della riscossione, l'obbligo imposto al singolo traeva la sua giustificazione da una regola comunitaria, e che non sarebbe equo lasciare il singolo senza una corrispondente protezione di diritto comunitario, consistente nel beneficio del principio generale della «repetitio indebiti». Ritengo dunque che il diritto soggettivo di ricuperare le somme versate a titolo di oneri comunitari, nell'ipotesi di versamenti parzialmente o totalmente indebiti, derivi dall'ordinamento comunitario, e precisamente dal citato principio generale comune agli Stati membri, che di quell'ordinamento fa parte. Il parallelismo con i casi Just e Denkavit deve pertanto essere ravvisato anche per quanto concerne la finalità dei ricorsi giudiziari promossi da chi ha titolo al rimborso delle somme versate: tali ricorsi mirano ad assicurare la salvaguardia di diritti conferiti ai sin-

goli dall'ordinamento comunitario e precisamente, nel nostro caso, del diritto soggettivo comunitario alla restituzione dell'indebito. Di conseguenza, pure le condizioni limitative enumerate dalla Corte nelle sentenze Just e Denkavit debbono essere ribadite.

Conviene infine ricordare, nel quadro della vostra giurisprudenza sulla ripetizione dell'indebito, anche la sentenza del 5 marzo scorso nella causa 265/78, Ferwerda. La questione interpretativa da risolvere si collegava, in quel caso, ad una fattispecie nella quale era un'amministrazione nazionale a reclamare da un esportatore il rimborso di somme che essa gli aveva indebitamente pagato a titolo di restituzioni all'esportazione. Tuttavia la Corte si è riferita alla categoria delle «controversie relative alla restituzione di somme riscosse per conto della Comunità» per dire che tali controversie rientrano nella competenza dei giudici nazionali e vanno risolte applicando il diritto nazionale, nella misura in cui il diritto comunitario non ha disposto in materia (punto 10 della motivazione). Al tempo stesso la Corte ha fatto salva l'applicazione delle regole comunitarie munite di effetto diretto, e ha ribadito le due condizioni limitative del rinvio al diritto nazionale, che erano già state precisate nella citata sentenza Just del 27 febbraio precedente. Mi sembra dunque evidente la continuità dell'orientamento della Corte in tema di rimborso di somme che siano state riscosse indebitamente secondo un metro di valutazione comunitario (o perché in contrasto con divieti comunitari, o per erronea interpretazione di norme comunitarie, o per applicazione di norme comunitarie risultate poi invalide).

5. Il rinvio al diritto interno per la determinazione delle modalità di restituzione dell'indebito — l'indebito nel senso or ora chiarito — non rappresenta certo la soluzione più giusta o conveniente. Sia nella citata sentenza Ferwerda che in quella pronunciata il 27 marzo 1980 nei casi 66, 127 e 128/79, Amministrazione delle finanze c/ Società meridionale industria salumi, la nostra Corte ha avuto occasione di notare che mentre la disciplina relativa alla riscossione degli oneri finanziari di origine comunitaria è dominata dal principio generale di eguaglianza, si è invece solo all'inizio del cammino che dovrà realizzare la non discriminazione fra tutti gli operatori comunitari circa le condizioni di forma e di sostanza per chiedere la restituzione dell'indebito. Attualmente, in presenza di normative difformi da uno Stato membro all'altro, questa disuguaglianza di trattamento esiste; il Consiglio esercita il suo potere di regolare la materia con deplorevole lentezza. In effetti, soltanto l'anno scorso il regolamento 1430/79, del 2 luglio 1979, ha introdotto talune norme sul rimborso dei diritti all'importazione o all'esportazione; norme che entreranno in vigore il 1° luglio prossimo. Questo intervento limitato e parziale non basta certo a correggere le storture derivanti dalla disparità delle condizioni previste nei diritti nazionali; alludo in particolare al noto problema dei termini di prescrizione. Tuttavia, è stato messo in evi-

denza nelle stesse decisioni del 5 marzo 1980 (causa 265/78, Ferwerda) e del 27 marzo successivo (cause 66, 127 e 128/79, Amministrazione delle finanze c/ Società meridionale industria salumi) che «il carattere necessariamente tecnico e dettagliato di queto tipo di disciplina non permette di rimediare che parzialmente alla sua assenza per via di interpretazione giurisprudenziale».

La Commissione, mossa dall'intento di evitare che i lunghi termini di prescrizione vigenti in alcuni Stati membri avvantaggino particolarmente le imprese di questi Stati, ha proposto nella sua difesa che la restituzione degli importi compensativi di cui trattasi, a beneficio di chi non abbia provato di non aver potuto ripercuotere la tassa sulla sua clientela, abbia luogo soltanto se un reclamo è stato regolarmente presentato alle autorità nazionali competenti prima del 3 maggio 1978, data della pronuncia della citata sentenza Milac (salva restando l'applicazione di ogni termine più breve previsto da ciascun diritto interno applicabile). Questa soluzione potrebbe basarsi, secondo la Commissione sull'applicazione analogica dell'articolo 174 del Trattato CEE che consente alla Corte, nell'accogliere un ricorso d'annullamento concernente un regolamento comunitario, di limitare gli effetti nel tempo della sua pronuncia.

Va notato anzitutto che esiste a questo riguardo un solo precedente, quello della nota sentenza dell'8 aprile 1976 nella causa 43/75, Defrenne (Raccolta 1976, p. 455), e relativamente ad essa si può anche dubitare che sia stato l'articolo 174, analogicamente applicato, a convincere la Corte della possibilità di far decorrere da una certa data gli effetti diretti dell'articolo 119. Più di recente — nelle citate sentenze Denkavit italiana e Amministrazione delle finanze c/ Società meridionale industria salumi del 27 marzo scorso — la Corte ha preferito riferirsi a «un principio generale di certezza del diritto» per giustificare le eventuali limitazioni temporali alla possibilità che i singoli si servano di una sentenza interpretativa al fine di rimettere in questione rapporti anteriori. Ma questo riferimento è servito alla Corte per affermare il carattere eccezionale delle limitazioni di cui trattasi: è necessario trovarsi in presenza del rischio che una sentenza provochi «gravi turbamenti» per il passato, incidendo su relazioni giuridiche stabilite in buona fede. A me sembra che nel presente caso sia da escludere ogni parallelismo con il caso Defrenne, e che in ogni modo non vi siano le gravi ragioni indicate nelle citate decisioni del 27 marzo scorso per giustificare la soluzione che la Commissione propone.

Aggiungo che la Commissione, menzionando la possibilità che un gran numero di domande di restituzione analoghe a quella avanzata dalla Express Dairy Foods esistano o siano ulteriormente presentate alle competenti istanze nazionali, ha suggerito che sia fissata una limitazione temporale non limitatamente al caso particolare da cui è scaturito il presente procedimento, ma nei confronti di tutti coloro che siano stati indebitamente costretti a pagare gli importi di cui trattasi, in forza di regolamenti adottati nella materia considerata, durante il quinquennio anteriore alla pubblicazione della sentenza Milac. Ma ciò equivarebbe in sostanza all'introduzione *a posteriori*, per via giurisprudenziale, di un termine di prescrizione, e ciò mi sembra assolutamente al di là dei poteri della nostra Corte.

Nel decidere la causa 41/69, ACF Chemiefarma c/ Commissione (con sentenza del 15 luglio 1970 in Raccolta 1970, p. 662, spec. p. 685 e seguenti), la Corte ha statuito che «onde adempiere la sua funzione di garantire la certezza del diritto, il termine di prescrizione deve essere stabilito in precedenza», e ha chiarito che tale compito è di pertinenza esclusiva del legislatore. Fu respinta in quell'occasione la proposta dell'avvocato generale di fissare un termine alla facoltà per la Commissione di infliggere sanzioni pecuniarie in materia di concorrenza. A più forte ragione mi pare che l'introduzione di un limite temporale ad opera di questa Corte sarebbe inammissibile quando il termine, anziché circoscrivere i poteri di un'istituzione comunitaria, fosse destinato a incidere su di una sfera disciplinata dai diritti nazionali e ad assumere diretta rilevanza nel campo di attività delle giurisdizioni interne.

6. Resta da esaminare la questione degli interessi relativi alle somme di cui viene chiesto il rimborso, che è oggetto della terza domanda pregiudiziale. In proposito ricordo che l'avvocato generale Trabucchi, nelle conclusioni già innanzi citate relative alla causa Roquette frères, ebbe occasione di precisare che «il pagamento degli interessi afferenti a un capitale indebitamente pagato si pone in relazione di stretta accessorietà rispetto al diritto alla ripetizione del capitale stesso. La determinazione dell'ammontare, dovuto a titolo di interessi corrispettivi o moratori, dipende strettamente e necessariamente dall'ammontare del capitale pagato indebitamente e dal tempo intercorso fra il pagamento indebito, o quantomeno la messa in mora dell'ente percettore, e la sua restituzione ... La domanda relativa agli interessi è sottoposta agli stessi criteri affermati dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda la ripetizione del capitale a cui questi si riferiscono. Anche tale domanda va quindi fatta valere secondo la stessa procedura che vale per la ripetizione del capitale». In tal senso ha deciso la Corte nella citata sentenza Roquette, del 21 maggio 1976, affermando (al punto 12 della motivazione) che «in mancanza di disposizioni comunitarie su questo punto, spetta attualmente alle autorità nazionali di disciplinare, in caso di restituzione di tributi indebitamente percepiti, tutte le questioni accessorie relative a tale restituzione, quali l'eventuale versamento di interesse». A mio avviso, la risposta al quesito qui considerato deve conformarsi strettamente a questo precedente.

7. Per le considerazioni fin qui esposte, concludo suggerendo alla Corte di rispondere quanto segue alle domande pregiudiziali poste dalla High Court of Justice di Londra con ordinanza del 23 luglio 1979:

1) Tutte le disposizioni che stabilivano importi compensativi monetari da applicarsi agli scambi di siero di latte in polvere contenute in regolamenti emanati dalla Commissione e applicabili al periodo 1° febbraio 1973 - 11 agosto 1977 sono invalide, perché in contrasto con l'articolo 1, paragrafo 2, lettera b) del regolamento del Consiglio n. 974/71.

2) Le autorità nazionali competenti per la riscossione di detti importi sono tenute, in forza di un principio generale di diritto comunitario, a rimborsare le somme riscosse sulla base di regolamenti comunitari che questa Corte abbia riconosciuti invalidi. In assenza di una normativa comunitaria che definisca le modalità dei rimborsi, spetta all'ordinamento interno di ogni Stato membro determinare tali modalità, designare le giurisdizioni competenti e regolare gli aspetti procedurali dei ricorsi, mediante cui gli interessati fanno valere il loro diritto alla restituzione delle somme indebitamente versate. Le norme interne non potranno disporre in senso meno favorevole di quanto accade per i ricorsi destinati a far valere diritti simili di natura interna, e in ogni caso non dovranno rendere praticamente impossibile l'esercizio del diritto al ricupero dell'indebito. Il diritto comunitario non esclude che si tenga conto del fatto che l'onere degli importi compensativi indebitamente percepiti abbia potuto essere ripercosso su altri operatori economici o sui consumatori; così pure sarebbe compatibile con il diritto comunitario l'eventuale presa in considerazione, in virtù del diritto nazionale dello Stato interessato, del danno subìto da chi è stato costretto a pagare gli importi compensativi, qualora fosse dimostrabile un loro effetto restrittivo sul volume degli scambi con altri Stati membri.

3) Il tasso e la decorrenza degli interessi sulle somme indebitamente pagate di cui viene chiesta la restituzione sono regolati dall'ordinamento dello Stato membro, le cui autorità hanno riscosso tali somme in attuazione di regolamenti comunitari invalidi.