SENTENZA DELLA CORTE
DEL 30 NOVEMBRE 1972 [1]

Wasaknäcke Knäckebrotfabrik GmbH contro Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (domanda di pronunzia pregiudiziale proposta dal Bundesverwaltungsgericht)

Causa 32-72

Massime

1. *Agricoltura — Organizzazione comune dei mercati — Grano tenero e segale da panificazione — Indennità di compensazione di cui all'art. 9 del regolamento n. 120/67 — Presupposti per l'attribuzione — Carattere perentorio del termine per la presentazione della domanda*
   (Regolamento della Commissione n. 602/68, art. 3)

2. *Diritto comunitario — Norme comunitarie precise ed essenziali — Norme interne complementari che derogano alle norme comunitarie — Inammissibilità*

1. Il termine stabilito dall'art. 3 del regolamento della Commissione n. 602/68/CEE al fine della presentazione delle domande relative all'indennità di cui all'art. 9 del regolamento del Consiglio n. 120/67/CEE è un termine perentorio.

2. La facoltà di adottare provvedimenti complementari, attribuita agli Stati membri dalle norme comunitarie, non può estendersi all'emanazione di atti che deroghino ad una precisa norma comunitaria, di essenziale importanza ai fini del funzionamento di un mezzo di organizzazione del mercato.

Nel procedimento 32-72,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dalla VII Sezione del Bundesverwaltungsgericht nella causa dinanzi ad essa pendente fra

WASAKNÄCKE KNÄCKEBROTFABRIK GMBH (ora WASA GMBH), Celle,

e

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL, Francoforte s. M.,

1 — Lingua processuale: il tedesco.

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 3, 2o alinea, prima frase, del regolamento (CEE) della Commissione 16 maggio 1968, n. 602 (GU L 114, pag. 13), relativo alla concessione delle indennità di compensazione sulle scorte di grano tenero e di segale da panificazione esistenti alla fine della campagna 1967/1968,

LA CORTE,

composta dai signori: R. Monaco (presidente di Sezione), presidente; P. Pescatore, presidente di Sezione; A. M. Donner, A. Trabucchi (relatore) e J. Mertens de Wilmars, giudici;

avvocato generale: H. Mayras,
cancelliere: V. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e procedimento

Gli antefatti e le varie fasi del procedimento si possono riassumere come segue:

L'art. 9 del regolamento (CEE) del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, (GU n. 117) contempla l'attribuzione di un'indennità di compensazione, fra l'altro, sulle scorte di grano tenero e di segale del raccolto comunitario, esistenti alla fine della stagione. Di conseguenza, l'art. 3 del regolamento (CEE) della Commissione 16 maggio 1968, n. 602 (GU L 114) stabilisce che:

«Per beneficiare dell'indennità di compensazione accordata dall'autorità competente dello Stato membro sul territorio del quale si trovano le scorte, il richiedente deve:

— aver dichiarato, con lettera raccomandata, telex o telegramma da spedire alla suddetta autorità competente non oltre il 7 giugno 1968, la propria intenzione di chiedere eventualmente la concessione dell'indennità di compensazione; avere altresì dichiarato, per ciascuno dei cereali di cui all'articolo 1, i quantitativi di sua appartenenza alla data del 31 maggio 1968, con l'indicazione del magazzino in cui le scorte possono essere controllate e del responsabile del magazzino stesso;
— aver inoltrato all'autorità competente di cui sopra, con lettera raccomandata, telex o telegramma da spedire non oltre il 5 agosto 1968, una domanda di indennità, con l'indicazione delle scorte dei cereali suddetti di sua appartenenza alla data del 31 luglio

1968. La domanda deve contenere almeno i dati e le dichiarazioni di cui all'allegato.»

A norma dell'art. 5, n. 1, del suddetto regolamento, i necessari controlli delle scorte erano affidati alle autorità competenti di ciascuno Stato membro. Inoltre, ai sensi dell'art. 5, n. 2 «l'autorità competente di ogni Stato membro adotta tutte le misure complementari che risultino necessarie per tener conto delle condizioni particolari esistenti nel territorio nazionale, fissando in particolare i periodi durante i quali le scorte e i relativi movimenti sono soggetti a controllo».

Il 22 maggio 1968 e il 19 luglio 1968, il ministro dell'agricoltura della Repubblica federale di Germania pubblicava degli avvisi relativi alle modalità d'applicazione di questa disciplina e preannunciava l'emanazione di un apposito decreto d'attuazione. Quest'ultimo, adottato il 3 agosto 1968 e pubblicato il 6 agosto successivo (Banz. 68, n. 144), stabiliva che i moduli per la richiesta dell'indennità potevano essere depositati fino al 12 agosto 1968, per le domande già formulate in termine mediante telex o telegramma.

Con lettera 6 giugno 1968, l'attrice nella causa principale, che esercisce un mulino, aveva comunicato al *Niedersächsische Landesverwaltungsamt* la sua intenzione di chiedere l'indennità di compensazione. Con lettera 31 luglio 1968, essa trasmetteva allo stesso ufficio la dichiarazione mensile dei mulini, con l'indicazione delle scorte. Il 7 agosto 1968, inviava le richieste d'indennità compensativa, che pervenivano all'ente competente il 9 agosto 1968.

Con provvedimento 15 novembre 1968 questo ente, convenuto nella causa principale, respingeva le suddette richieste, in quanto non presentate entro il termine stabilito all'art. 3 del regolamento n. 602/68/CEE.

L'interessata adiva il *Verwaltungsgericht,* chiedendo l'annullamento del provvedimento negativo e il pagamento dell'indennità. Il tribunale accoglieva la domanda, ma questa pronunzia veniva annullata dal giudice d'appello con sentenza 1° marzo 1971, per il motivo che, nel presentare la richiesta d'indennità, l'impresa non aveva rispettato il termine stabilito dal suddetto regolamento CEE, mentre non si poteva considerare come una domanda d'indennità la dichiarazione mensile da lei inviata il 31 luglio 1968.

Il *Bundesverwaltungsgericht,* al quale l'interessata ha presentato ricorso per cassazione, ha deciso, il 21 aprile 1972, di sospendere il procedimento e di rinviare alla Corte di giustizia delle Comunità europee, affinché questa si pronunci sulle seguenti questioni pregiudiziali:

«Se il termine del 5 agosto 1968 entro il quale — a norma dell'art. 3, 2° alinea, del regolamento CEE della Commissione 16 maggio 1968 n. 602 (GU L 114/13) — andava presentata la domanda d'indennità, sia un termine perentorio.

Se la domanda spedita tre giorni dopo la scadenza del termine (e giunta a destinazione il giorno seguente) potesse ancora essere presa in considerazione, posto che le particolarità del caso concreto facevano escludere che l'indennità fosse chiesta abusivamente e che inoltre l'accoglimento della domanda stessa non avrebbe complicato il lavoro amministrativo.

Se ai fini dell'accoglimento della domanda presentata oltre il termine abbia rilievo la colpa nel ritardo.»

L'ordinanza di rinvio è pervenuta in cancelleria il 13 giugno 1972.

Nella motivazione del provvedimento, il giudice tedesco osserva che il termine di cui trattasi era molto breve, se si tiene conto del fatto che l'entità delle scorte al 31 luglio doveva essere comunicata entro il 5 agosto 1968, cioè entro un termine che comprendeva un fine-settimana.

Qualora la Corte ritenesse che detto termine non sia semplicemente ordinatorio e la sua inosservanza implichi in ogni caso la perdita del relativo diritto, si dovrebbe inoltre accertare in quali casi l'inosservanza stessa sia sanabile. In proposito, il giudice tedesco afferma quanto segue:

«È pacifico che l'attrice aveva sostanzialmente diritto all'indennità e che il modu-

lo prescritto è pervenuto alla convenuta 4 giorni dopo la scadenza del termine per la domanda, mentre per l'inoltro dei moduli la convenuta aveva fissato il termine del 12 agosto 1968, termine che l'attrice ha osservato. Si può quindi partire dal principio che la convenuta, al momento in cui le è pervenuta la domanda dell'attrice, non aveva ancora iniziato ad elaborare le restanti domande.»

In forza dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia delle Comunità europee, hanno presentato osservazioni scritte la ditta «Wasaknäcke Knäckebrotfabrik», rappresentata dagli avvocati L. Luther, E. Jahn, W. Hofer e W. Happ, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Kalbe.

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

La ditta Wasaknäcke Knäckebrotfabrik e la Commissione hanno svolto osservazioni orali nell'udienza dell 19 ottobre 1972. 1972.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza dell'8 novembre 1972.

II — Le osservazioni presentate in forza dell'art. 20 dello statuto della Corte di giustizia

Le osservazioni presentate in forza dell' art. 20 dello statuto della Corte si possono riassumere come segue:

1. *Osservazioni della ditta Wasaknäcke Knäckebrotfabrik*

La *ditta Wasaknäcke Knäckebrotfabrik,* ricorrente dinanzi al giudice tedesco, sostiene che il termine di cui all'art. 3, 2° alinea, prima frase, del regolamento della Commissione n. 602/68/CEE non va considerato come un termine perentorio in senso tecnico, per le seguenti ragioni:

— esso è troppo breve, in particolare se si tiene conto del fatto che, in concreto, si trattava di due o, nella migliore delle ipotesi, tre giorni lavorativi; considerato come termine perentorio, esso sarebbe nullo in quanto in contrasto col principio dell'affidamento;

— i regolamenti comunitari non stabiliscono espressamente che la mancata osservanza del termine in questione implichi, in ogni caso e senza eccezione, la perdita del diritto; un'apposita statuizione in tal senso sarebbe stata necessaria, data l'eccezionale brevità del termine.

La ricorrente nella causa principale osserva inoltre che le autorità amministrative tedesche le avevano fatto pervenire i moduli per la domanda solo il 7 agosto 1968, cioè due giorni dopo la scadenza del termine.

In subordine, per il caso che la Corte ritenga trattarsi di un termine perentorio, la ricorrente nella causa principale richiama la giurisprudenza del *Bundessozialgericht,* secondo cui è ammessa la proroga di un termine perentorio stabilito dalla legge, qualora ricorrano tutti gli altri presupposti necessari per l'acquisto del diritto, ed un lieve ritardo da parte dell'interessato non influisca sullo scopo per il quale e stato fissato il termine. Poiché il 12 agosto 1968 la convenuta nella causa principale non aveva ancora iniziato l'esame delle domande di cui all'art. 3 del regolamento n. 602/68/CEE, né tanto meno aveva adottato decisioni al riguardo, la presentazione della domanda della ricorrente in data 7 agosto 1968 non poteva compromettere l'adempimento dei suoi compiti relativamente alle domande di concessione delle indennità compensative. Un leggero ritardo rispetto alla scadenza prevista non poteva avere alcuna influenza sullo scopo della normativa comunitaria in questione, che è quello di evitare la concessione d'indennità compensative per i cereali del nuovo raccolto.

Questa interpretazione è conforme alla posizione assunta dalle competenti autorità nazionali nella successiva stagione 1968/1969, dal momento che in una situazione perfettamente analoga esse han-

no, in pratica, concesso una proroga generale del termine al 12 agosto 1969; ciò dimostra che, in base all'esperienza, si era ritenuto che lo scopo del regolamento comunitario poteva essere pienamente raggiunto solo mediante un'adeguata proroga dei termini.

Nella fattispecie, l'inosservanza del termine non ha carattere colposo. In realtà, dopoché il ministro federale tedesco ebbe comunicato, nell'avviso 22 maggio 1968, che in taluni casi il termine per la dichiarazione di cui all'art. 3, 1° alinea, del regolamento n. 602/68/CEE (la cui scadenza era fissata dallo stesso articolo al 7 giugno 1968) era prorogato fino al 12 giugno 1968, ed annunciato la sua intenzione di disciplinare le restanti formalità procedurali mediante decreto, la ricorrente era legittimata a ritenere che il preannunciato decreto sarebbe stato pubblicato prima del 5 agosto 1968 o, almeno, che il termine impartitole sarebbe stato adeguatamente prorogato. Ora, poiché la ricorrente ha depositato la domanda il 7 agosto 1968, cioè il giorno successivo alla pubblicazione del decreto, non le si può imputare l'inosservanza del termine, tanto più che fin dal 6 giugno 1968 essa aveva comunicato alle competenti autorità amministrative la sua intenzione di chiedere delle indennità di compensazione per i quantitativi di cereali indicati nella dichiarazione stessa.

La ricorrente nella causa principale sostiene infine che, con la sua dichiarazione del 6 giugno 1968, essa aveva già acquistato un'aspettativa alla concessione delle indennità di compensazione sulle scorte di cereali che si trovavano, alla data del 31 luglio 1968, nei suoi magazzini. Questa aspettativa non può andare delusa per il fatto che le autorità amministrative tedesche non hanno promulgato in tempo il decreto di cui avevano espressamente annunciato l'emanazione.

2. *Osservazioni della Commissione*

La *Commissione* osserva in primo luogo che l'indennità di compensazione di cui trattasi ha lo scopo di annullare o almeno di frenare la tendenza a vendere all'ente d'intervento le scorte di cereali esistenti alla fine della stagione, mentre esse potrebbero ancora trovare collocamento sul mercato. Questa tendenza risulta probabilmente dal fatto che i prezzi d'intervento non vengono maggiorati per i mesi di giugno e luglio, in quanto, a quell'epoca, si trovano già sul mercato cereali del nuovo raccolto, sui quali non hanno quindi gravato spese di magazzinaggio.

Per evitare per quanto possibile il rischio di abusi, che aumenta man mano che ci si allontana dal giorno stabilito per l'accertamento dell'entità delle scorte, si doveva procedere il più rapidamente possibile, dopo il 31 luglio, alla verifica delle scorte esistenti a tale data. Ciò spiega la ragione per cui si dovevano obbligare gl'interessati a presentare domanda entro un termine molto breve. Un termine non perentorio non avrebbe raggiunto lo scopo di indurre le imprese ad agire con la voluta diligenza.

Dalla formula usata nell'art. 3 del regolamento n. 602/68/CEE risulta che il sorgere del diritto all'indennità dipende dalla presentazione della domanda entro il termine stabilito. Si tratta quindi di un termine perentorio. Tenuto conto dell' esigenza di unità del diritto comunitario, anche nella fase di applicazione, il potere delle autorità nazionali di stabilire unilateralmente e discrezionalmente delle deroghe alle norme comunitarie è ammissibile soltanto qualora tali deroghe siano espressamente autorizzate dal diritto comunitario. Ora, un'autorizzazione del genere non esiste nella normativa considerata. L'art. 5, n. 2, del regolamento n. 602/68, il quale attribuisce agli Stati membri la facoltà di adottare tutti i provvedimenti complementari che si dimostrino necessari per tener conto delle particolari condizioni esistenti nel territorio nazionale, si riferisce esclusivamente a quanto disposto dal n. 1 dello stesso articolo, il quale impone alle autorità competenti l'obbligo di esercitare i necessari controlli.

Neppure si può sostenere che una diversa interpretazione è imposta da superiori

principi costituzionali. L'osservanza del termine di cui trattasi non impone assolutamente alle imprese un onere eccessivo. Gl'interessati erano da tempo al corrente della possibilità di ottenere un'indennità di compensazione e dei relativi presupposti, e disponevano di vari mesi per predisporre la domanda, di guisa da non dover più comunicare, il giorno stabilito, che il quantitativo di cereali per il quale veniva chiesta l'indennità. La concessione di questo vantaggio economico, finanziato mediante proventi fiscali, è subordinata unicamente a questo sforzo minimo da parte degl'interessati e non è legata ad alcuna controprestazione; nessuna considerazione relativa ai diritti fondamentali autorizza a ricavare dall' art. 3, per via d'interpretazione, eccezioni relative ai casi in cui il termine per il deposito della domanda non sia stato osservato, sia pure senza colpa.

La posizione giuridica dell'attrice nella causa principale non è modificata dal fatto che i moduli dell'ente competente tedesco le sono stati inviati con ritardo, in quanto la validità delle domande non dipendeva espressamente da tali moduli.

In diritto

1 Con ordinanza 21 aprile 1972, pervenuta in cancelleria il 13 giugno 1972, il Bundesverwaltungsgericht ha deferito a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, delle questioni vertenti sull'interpretazione dell'art. 3 del regolamento (CEE) della Commissione 16 maggio 1968, n. 602 (GU n. L 114, pag. 13), relativo ai presupposti per la concessione delle indennità di compensazione sulle scorte di grano tenero e di segale da panificazione esistenti alla fine della stagione 1967/1968.

Il suddetto articolo stabiliva fra l'altro che, per ottenere l'indennità di compensazione di cui all'art. 9 del regolamento del Consiglio CEE 13 giugno 1967, n. 120 (GU n. 117), l'interessato doveva aver presentato la relativa domanda all'autorità competente, con lettera raccomandata, telex o telegramma da spedire non oltre il 5 agosto 1968.

Si chiede se quest'ultimo sia un termine perentorio, la cui inosservanza implichi in ogni caso la perdita del diritto all'indennità di compensazione.

2 Il tenore letterale dell'art. 3, a norma del quale la presentazione della domanda entro un preciso termine costituisce un presupposto per la concessione dell' indennità, sembra conferire al termine stesso carattere perentorio.

Tale carattere è confermato dalla funzione del termine di cui trattasi nell' ambito del sistema d'intervento istituito dal regolamento del Consiglio n. 120/67, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali.

Al fine di garantire determinati prezzi ai produttori durante tutta la stagione, l'art. 6 di questo regolamento stabilisce che il prezzo d'intervento è soggetto a «maggiorazioni mensili durante tutta la campagna di commercializzazione o parte di essa».

Per evitare che ingenti quantitativi di cereali vengano offerti all'intervento nel momento in cui cessano le maggiorazioni mensili, mentre gran parte delle scorte potrebbe essere smerciata direttamente sul mercato prima dell'inizio della nuova stagione, l'art. 9 del regolamento n. 120/67 prevede la possibilità che venga concessa un'indennità di compensazione sulle scorte di cereali del raccolto comunitario.

3 Tuttavia, tenuto conto del fatto che per taluni cereali il nuovo raccolto comincia prima del 31 luglio, data di chiusura della stagione commerciale, si dovevano adottare i provvedimenti necessari per evitare che i prodotti del nuovo raccolto che si trovassero in magazzino a quella data potessero fruire abusivamente dell'indennità contemplata dall'art. 9.

A tal fine, il regolamento della Commissione n. 602/68 stabilisce all'art. 3 che, per fruire dell'indennità, l'interessato deve dichiarare — con atto da spedirsi all'autorità competente entro il 7 giugno 1968 — l'entità delle scorte in suo possesso alla data del 31 maggio 1968, ed inviare entro il 5 agosto successivo, alla stessa autorità, una domanda d'indennità in cui venga indicata l'entità dei residui al 31 luglio.

Nonostante la sua brevità, il termine stabilito per la presentazione della domanda d'indennità non è tale da impedire il buon funzionamento del sistema di cui esso costituisce un elemento essenziale.

La necessità di garantire l'uguaglianza di trattamento, per quanto riguarda i presupposti per la concessione dell'indennità compensativa, impone l'applicazione di termini uniformi.

4 Per questi motivi, la normativa in esame non prevede alcuna possibilità di proroga dei termini stabiliti dall'art. 3 del regolamento n. 602/68.

La facoltà di adottare «tutte le misure complementari che risultino necessarie per tener conto delle condizioni particolari esistenti nel territorio nazionale», attribuita dall'art. 5 di questo regolamento alle autorità di ciascuno Stato membro, non può estendersi all'emanazione di atti che deroghino ad una precisa norma comunitaria, come quella relativa al termine di cui è causa, la cui durata è di essenziale importanza ai fini del funzionamento del sistema dell' intervento.

Di conseguenza, né la prova che la domanda è sostanzialmente giustificata, né la circostanza che non vi sia colpa nel ritardo possono legittimare l'accoglimento di domande d'indennità inoltrate dopo la scadenza del termine stabilito dall'art. 3 del regolamento n. 602/68.

Sulle spese

5 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi di pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa;
sentita la relazione del giudice relatore;
sentite le osservazioni orali della ricorrente nella causa principale e della Commissione delle Comunità europee;
sentite le conclusioni dell'avvocato generale;
visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in ispecie l'art. 177;
visto il regolamento (CEE) del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, e il regolamento (CEE) della Commissione 16 maggio 1968, n. 602;
visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della Comunità economica europea, in ispecie l'art. 20;
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee;

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal Bundesverwaltungsgericht con ordinanza 21 aprile 1972, afferma per diritto:

1. **Il termine stabilito dall'art. 3 del regolamento della Commissione n. 602/68/CEE al fine della presentazione delle domande relative all' indennità di cui all'art. 9 del regolamento del Consiglio n. 120/67/ CEE è un termine perentorio.**

2. **Né la prova che la domanda è sostanzialmente giustificata, né la circostanza che non vi è colpa nel ritardo possono legittimare l'accoglimento di domande d'indennità inoltrate dopo la scadenza del suddetto termine.**

Monaco Pescatore

Donner Trabucchi Mertens de Wilmars

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 30 novembre 1972.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

P. Pescatore

(presidente di Sezione)

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DELL'8 NOVEMBRE 1972 [1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

I — Introduzione

1. Il sistema dell'indennità di conguaglio per i cereali immagazzinati a fine stagione

L'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, disciplinata dal regolamento n. 120/67 del Consiglio, prevede tra l'altro un sistema d'interventi allo scopo di stabilizzare il mercato e di garantire un equo tenore di vita alla popolazione agricola mediante provvedimenti a sostegno dei prezzi.

Tra le altre disposizioni, l'art. 9 di questo regolamento stabilisce che si può concedere un'indennità di conguaglio per determinati cereali ancora immagazzinati alla fine di ogni «campagna di commercializzazione».

Nella campagna 1967-1968, i presupposti per l'indennità sono stati stabiliti dal

1 — Traduzione dal francese.