

SENTENZA DELLA CORTE
DEL 16 DICEMBRE 1976 ¹

**Rewe-Zentralfinanz eG e Rewe-Zentral AG
contro Landwirtschaftskammer für das Saarland
(domanda di pronunzia pregiudiziale
proposta dal Bundesverwaltungsgericht)**

Causa 33-76

Massime

1. *Dazi doganali — Tasse d'effetto equivalente — Soppressione — Efficacia diretta — Diritti soggettivi — Tutela da parte dei giudici nazionali (Trattato CEE, art. 13, Regolamento n. 159/66/CEE, art. 13)*
2. *Diritto comunitario — Efficacia diretta — Diritti soggettivi — Tutela da parte dei giudici nazionali — Azione giudiziaria — Modalità procedurali nazionali — Applicazione*

1. Tanto il divieto sancito dall'art. 13 del trattato quanto quello di cui all'art. 13 del regolamento n. 159/66/CEE hanno efficacia diretta ed attribuiscono ai singoli dei diritti che i giudici nazionali devono tutelare.
2. In mancanza di una specifica disciplina comunitaria, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro il designare il giudice competente e stabilire le modalità procedurali delle azioni giudiziali intese a

garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme comunitarie aventi efficacia diretta, modalità che non possono, beninteso, essere meno favorevoli di quelle relative ad analoghe azioni del sistema processuale nazionale. Le cose starebbero altrimenti soltanto qualora tali modalità rendessero, in pratica, impossibile l'esercizio di diritti che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare.

Nel procedimento 33-76,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal Bundesverwaltungsgericht (VII sezione) nella causa dinanzi ad esso pendente fra

- 1) REWE-ZENTRALFINANZ eG, Colonia,
- 2) REWE-ZENTRAL AG, Colonia,

¹ — Lingua processuale: il tedesco.

e

LANDWIRTSCHAFTSKAMMER FÜR DAS SAARLAND (Camera dell'agricoltura della Saar),
Saarbrücken,

domanda vertente sugli artt. 5, 9 e 13, n. 2, del trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; A. M. Donner e P. Pescatore,
presidenti di sezione; J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie
Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: J.-P. Warner;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

L'ordinanza di rinvio, le varie fasi del procedimento e le osservazioni scritte presentate in forza dell'art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia, si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

Nel 1968, le imprese tedesche Rewe-Zentralfinanz eG e Rewe-Zentral AG pagavano, per un'importazione di mele dalla Francia, dei diritti di controllo fitosanitario considerati, nella sentenza della Corte 11 ottobre 1973 (causa 39-73, Racc. 1973, pag. 1039), equivalenti a dazi doganali.

Nel 1973, le suddette imprese facevano opposizione, presso la Camera dell'agri-

coltura della Saar, all'ingiunzione di pagamento, chiedendone l'annullamento e pretendendo la restituzione delle somme versate, con gli interessi. L'opposizione veniva dichiarata irricevibile per inosservanza dei termini stabiliti dal § 58 della Verwaltungsgerichtordnung (codice di procedura per le controversie amministrative). La domanda proposta dalle due ditte interessate al Verwaltungsgericht della Saar, nonché l'appello da esse interposto dinanzi all'Oberverwaltungsgericht avevano esito negativo.

La Rewe-Zentralfinanz e la Rewe-Zentral proponevano quindi ricorso per cassazione dinanzi al Bundesverwaltungsgericht, il quale, ritenendo che la questione relativa alla possibilità di far valere una

violazione del diritto comunitario senza tener conto dell'inosservanza dei termini stabiliti da norme procedurali interne di carattere generale implichi la necessità d'interpretare il trattato CEE, con ordinanza 23 gennaio 1976 ha sospeso il procedimento e sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del suddetto trattato, le seguenti questioni pregiudiziali:

- 1. Se la violazione del divieto di applicare tasse di effetto equivalente ai dazi doganali commessa dall'amministrazione nazionale (artt. 5, 9, 13 n. 2, del trattato) legittimi il singolo ad invocare il diritto comunitario al fine di
 - a) far annullare o revocare l'atto amministrativo
 - b) e/o ottenere il rimborso di quanto egli ha versato, anche nel caso in cui l'atto amministrativo non sia più impugnabile, secondo il diritto interno, per scadenza del termine.
- 2. Se ciò valga quanto meno allorché la Corte di giustizia ha già accertato la violazione del divieto di cui sopra.
- 3. Nel caso di riconoscimento del diritto al rimborso:
 - se la somma debba venir restituita con gli interessi e — in caso affermativo — quale ne sia il tasso e da qual momento essi decorrano.»

L'ordinanza del Bundesverwaltungsgericht (VII sezione) è pervenuta in cancelleria il 6 aprile 1976.

In forza dell'art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte le imprese Rewe-Zentralfinanz eG e Rewe-Zentral AG, la Commissione delle Comunità europee, il governo della Repubblica federale di Germania, il governo della Repubblica italiana e il governo del Regno Unito.

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

II — Riassunto delle osservazioni scritte

Le *ricorrenti in cassazione* osservano, anzitutto, che i giudici degli Stati membri non hanno finora sottoposto alla Corte di giustizia la questione del se tributi percepiti in spregio alle norme comunitarie possano essere eccezionalmente trattenuti dall'amministrazione, in quanto il provvedimento di accertamento non sia stato impugnato entro i termini stabiliti.

Nella sentenza 7 febbraio 1972 (causa 39-73, Racc. 1973, pag. 101), la Corte avrebbe dichiarato che la violazione di una norma di diritto comunitario direttamente efficace da parte di uno Stato membro può costituire il fondamento della responsabilità eventualmente incombente allo Stato stesso nei confronti del singolo interessato. D'altra parte, nella sentenza 12 luglio 1973 (causa 70-72, Racc. 1973, pag. 813), essa avrebbe affermato che lo scopo del trattato è quello di giungere all'effettiva eliminazione degli inadempimenti degli Stati membri e dei loro effetti passati o futuri.

È vero che — ammettono le ricorrenti — nella sentenza 22 gennaio 1976 (causa 60-75, Racc. 1976, pag. 45) la stessa Corte si è pronunciata nel senso che, in caso di violazione del diritto comunitario, lo Stato dovrà risponderne, nei confronti del soggetto leso, in conformità alle disposizioni di diritto interno relative alla responsabilità della pubblica amministrazione. Tuttavia, nella fattispecie non ci si potrebbe limitare a riconoscere all'operatore economico colpito dalla violazione dell'art. 13 la facoltà di valersi dei rimedi giurisdizionali previsti dal diritto interno in materia di responsabilità amministrativa, e ciò per le seguenti ragioni:

- a) se le norme comunitarie hanno di per sé un effetto globale e uniforme, lo stesso deve valere per le conseguenze giuridiche derivanti dalla loro violazione da parte di uno Stato membro: altrimenti, a seconda delle peculiarità di ciascun ordinamento nazionale, si

- creerebbero disparità di trattamento degli operatori economici;
- b) la necessità di un'effettiva tutela giuridica e la logica del sistema del trattato implicano anch'esse che le norme comunitarie direttamente efficaci vengano considerate come norme la cui violazione da parte degli organi amministrativi degli Stati membri fa sorgere a favore del singolo la facoltà di far valere il diritto comunitario per ottenere l'eliminazione degli effetti dell'atto amministrativo;
- c) qualora dovessero essere accertate in base al diritto interno, le conseguenze giuridiche di una siffatta violazione verrebbero annullate solo in parte: ad esempio, secondo le norme tedesche sulla responsabilità amministrativa (art. 34 del Grundgesetz in relazione al § 839 del BGB) sarebbero colpite solo le violazioni commesse dall'amministrazione nell'esercizio dei pubblici poteri. Inoltre, secondo il diritto tedesco, sarebbe necessario un colpevole inadempimento degli obblighi dell'amministrazione.

Nella sentenza 17 dicembre 1970 (causa 11-70, Racc. 1970, pag. 1125), la Corte ha affermato — ricordano le ricorrenti — come il diritto nato dal trattato, che ha una fonte autonoma, per sua natura non può trovare un limite in qualsivoglia norma di diritto nazionale senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che sia posto in discussione il fondamento giuridico della stessa Comunità. La preminenza assoluta del diritto comunitario si estende anche, tra l'altro, alle norme procedurali di diritto interno (sentenza 16 gennaio 1974, nella causa 66-73, Racc. 1974, pag. 33, e sentenza 12 febbraio 1974, nella causa 146-73, Racc. 1974, pag. 139). Sarebbe contrario alla natura dell'ordinamento comunitario il fatto che gli Stati membri possano adottare o mantenere in vigore provvedimenti tali da compromettere l'effetto utile del trattato. La forza vincolante del trattato e degli atti adottati per la sua applicazione non potrebbe variare a seconda degli Stati per effetto di atti interni senza osta-

colare il funzionamento del sistema comunitario e mettere a repentaglio il conseguimento degli scopi del trattato.

Se ne deve desumere che il singolo ha diritto non solo alla restituzione dei tributi percepiti in spregio al diritto comunitario, ma anche all'annullamento o alla revoca del provvedimento di accertamento. Secondo il diritto interno tedesco, infatti, l'annullamento o la revoca di tale atto costituiscono il presupposto per il rimborso delle somme versate.

Quanto alla seconda questione formulata dal Bundesverwaltungsgericht è inammissibile — secondo le ricorrenti — che gli Stati membri siano tenuti ad effettuare il rimborso soltanto qualora la Corte di giustizia abbia già accertato l'incompatibilità col diritto comunitario della riscossione del tributo considerato. Ciò risulta dal fatto che, di regola, la Corte di giustizia non si pronuncia su questioni del genere, bensì, nell'ambito del procedimento di cui all'art. 177, su questioni d'interpretazione sottoposte al giudice nazionale.

Quanto alla terza questione, se il trattato ha lo scopo di giungere all'effettiva eliminazione degli inadempimenti degli Stati, il diritto, fondato sulle norme comunitarie, di ottenere l'eliminazione degli effetti di un atto amministrativo comprende anche il diritto dell'operatore economico danneggiato da tale atto alla compensazione della perdita d'interessi, che costituisce solo un particolare aspetto della suddetta eliminazione.

La Commissione sottolinea che dall'efficacia diretta dell'art. 13, n. 2, del trattato CEE non deriva la necessità di riconoscere alle ricorrenti (una volta che il tributo di cui è causa sia stato riscosso nonostante il divieto che vi si opporrebbe) un mezzo d'impugnazione autonomo, consentendo loro di esigere, indipendentemente da qualsiasi fondamento sostanziale nel diritto interno, il rimborso della somma versata. L'art. 13, n. 2, non è stato concepito come un mezzo atto a fornire,

sul piano comunitario, una base giuridica alle domande di rimborso presentate da singoli cittadini contro uno Stato membro.

La Corte ha costantemente ammesso che l'azione intesa ad ottenere il rimborso di tributi nazionali o comunitari indebitamente percepiti possa essere fondata sulla legislazione dello Stato membro interessato. Ad esempio, nella causa 13-68 (Racc. 1968, pag. 602), essa ha dichiarato che, in tali circostanze, «spetta all'ordinamento giuridico nazionale lo stabilire quale sia il giudice competente a garantire detta tutela e, a tale effetto, il decidere come debba qualificarsi la posizione individuale in tal modo tutelata». La situazione è del resto analoga per quanto riguarda le azioni di danni ex art. 215, n. 2, del trattato CEE. Indubbiamente, la necessità di fondare le azioni di recupero su norme di diritto interno ha l'effetto di far dipendere il rimborso da norme che variano a seconda degli Stati membri, ma tale situazione corrisponde all'attuale fase d'integrazione in materia di tutela dei diritti dei singoli. Mentre gli Stati membri sono tenuti a facilitare in via di principio l'esercizio del diritto al rimborso, questo può essere rivendicato dall'interessato solo entro i limiti ed alle condizioni stabiliti dalle norme nazionali.

L'interpretare l'art. 13, n. 2, del trattato nel senso che questa norma sia intesa a costituire il fondamento giuridico sostanziale di un autonomo diritto alla restituzione solleverebbe la questione relativa al rapporto fra un siffatto diritto basato sulla normativa comunitaria e i diritti contemplati dalle norme interne. Il negare agli interessati la possibilità di fondare le proprie domande di rimborso sulle disposizioni del rispettivo ordinamento nazionale sarebbe in contrasto con la precedente giurisprudenza della Corte in merito all'efficacia diretta dell'art. 13, n. 2. D'altra parte, dei rimedi giurisdizionali concorrenti costituirebbero un'innovazione nella sfera del diritto comunitario e porterebbero in pratica alla conseguenza che il mezzo d'impugnazione più favore-

vole, in quanto subordinato a condizioni meno rigorose, prevalerebbe sull'altro.

Nel contesto della causa principale, non esistono norme comunitarie relative alla procedura e ai termini che escludano, sia espressamente, sia per natura, in quanto disposizioni aventi efficacia prevalente in materia di termini, l'applicazione delle norme processuali interne.

Ci si chiede, del resto, in qual misura l'art. 13, n. 2, del trattato potrebbe, in quanto norma sostanziale di diritto comunitario avente efficacia prevalente, escludere l'applicazione del codice tedesco di procedura amministrativa. Se quest'ultimo ha per l'appunto lo scopo di escludere il rimborso dopo la scadenza di un dato termine, i presupposti di ricevibilità e i termini d'impugnazione da esso stabiliti non potrebbero esser fatti valere contro la domanda proposta nella causa principale. L'efficacia diretta dell'art. 13, n. 2, si risolverebbe infatti, per l'interessato, nella facoltà incondizionata e illimitata nel tempo, spettantegli in forza di una norma comunitaria, per natura di rango superiore, di esercitare un'azione di recupero, la cui realizzazione completa e incondizionata, proprio in ragione del carattere prioritario della norma, non dovrebbe incontrare alcun ostacolo o impedimento di fatto o di diritto né alcuna remora derivante da norme comprese nell'ambito della competenza interna degli Stati. Ad una siffatta conclusione si dovrebbe tuttavia obiettare che, nella situazione giuridica attuale, l'uniformità in tal modo raggiunta nella tutela dei diritti dei singoli in materia di ripetizione d'indebito non sarebbe altro che una rinuncia a qualsiasi presupposto di ricevibilità e a qualsiasi termine d'impugnazione. Una così generale disapplicazione di qualsiasi norma processuale interna sarebbe incompatibile col principio affermato dalla Corte, secondo cui il giudice nazionale, anche qualora vengano dedotti mezzi e argomenti tratti dal diritto comunitario, statuisce secondo le norme del diritto processuale interno.

Non vi è conflitto fra il diritto comunitario e il diritto interno, qualora il primo non rivendichi alcuna preminenza, bensì ammetta la complementare applicazione delle norme di diritto interno, ovvero recepisca queste ultime nel proprio sistema. Un siffatto rinvio al diritto nazionale potrebbe, nella fattispecie, essere indirettamente desunto dalle affermazioni contenute nella giurisprudenza della Corte a proposito dell'efficacia diretta, affermazioni secondo cui le norme direttamente efficaci attribuiscono ai singoli dei diritti «che i giudici nazionali devono tutelare». Il giudice non può adempiere quest'obbligo se non riferendosi, finché il diritto comunitario non disciplini esso stesso queste materie, alle proprie norme processuali, e quindi ai relativi presupposti di ricevibilità e termini d'impugnazione. Il principio secondo cui la tutela dei diritti degli amministrati è subordinata alle esigenze di certezza dei rapporti giuridici, principio cui è informato il codice tedesco di procedura amministrativa, è riconosciuto negli ordinamenti giuridici di tutti gli Stati membri ed ampiamente ammesso anche nell'ordinamento comunitario. La sentenza 8 aprile 1976 (causa 43-75, Defrenne c. Sabena, Racc. 1976, pag. 455) ha perfino stabilito certi termini là, dove il diritto comunitario non li aveva contemplati espressamente.

Questa soluzione non è certo molto soddisfacente dato che i termini vigenti nei vari ordinamenti nazionali vanno da un mese a trent'anni (in proposito ci si potrebbe chiedere se ciascuno Stato membro possa decidere, per quanto lo riguarda, a quale diritto attribuito dalle norme interne debba essere equiparato un determinato diritto derivante dalle norme comunitarie). Tuttavia, lo stabilire a livello comunitario termini uniformi per l'attuazione giudiziale di diritti come quelli di cui trattasi nella causa principale implicherebbe la necessità di prendere in considerazione tutte le altre pretese che, in forza del diritto comunitario, possano esser fatte valere contro gli Stati membri, e di assorbire altri settori del diritto interno.

Quanto alla seconda questione, la Commissione la considera priva di oggetto, sostenendo che il diritto al rimborso è fondato sull'art. 13, n. 2, del trattato. La Corte potrebbe al massimo fornire una soluzione analoga a quella contenuta nella summenzionata sentenza 43-75.

Quanto alla terza questione, il diritto comunitario nulla dispone in proposito e la Corte, in casi simili, ha fatto rinvio al diritto interno. Se la domanda proposta nella causa principale dovesse essere respinta per motivi attinenti alla procedura amministrativa tedesca, la questione diverrebbe priva di oggetto.

Il *governo della Repubblica federale di Germania* osserva che la mancanza di norme comunitarie che disciplinino il processo amministrativo o il sistema della tutela giurisdizionale, norme cui gli Stati membri debbano attenersi nell'applicazione del diritto comunitario sostanziale, deriva dal fatto che — a prescindere dai settori direttamente gestiti dalla Comunità, e dal compito generale di armonizzazione ad essa incombente — l'attuazione del diritto comunitario è stata affidata agli organi amministrativi e giurisdizionali degli Stati membri. La ripartizione dei compiti fra la Comunità e gli Stati membri spiega perché il diritto del singolo all'annullamento o alla revoca di atti amministrativi, o alla restituzione di somme versate, venga definito e limitato dalle relative norme nazionali. I limiti che le norme procedurali interne pongono alla rivendicazione di diritti fondati su norme comunitarie costituiscono quindi una vera e propria disciplina di diritto comunitario.

Secondo il diritto tedesco, qualora un atto amministrativo non possa più costituire oggetto di una domanda di annullamento in quanto sia divenuto definitivo, neppure è più possibile, di regola, pretendere dall'autorità amministrativa la revoca dell'atto ormai non impugnabile ovvero la restituzione della somma versata. Ciò spiega perché sull'esistenza degli atti amministrativi non più impugnabili non

incida l'eventuale dichiarazione d'incostituzionalità, da parte del Bundesverfassungsgericht, della norma sulla quale essi siano fondati.

Perciò, se la situazione giuridica del singolo può differire da uno Stato membro all'altro, ciò è una semplice conseguenza del fatto che l'attuazione del diritto comunitario è affidata agli Stati membri.

L'art. 5 del trattato CEE, richiamato nel testo della questione, impone certamente agli Stati membri di assumere un comportamento comunitario uniforme, ma non può attribuire diritti ai singoli. Lo stesso vale per quanto riguarda i «principi generali» degli Stati membri in materia di procedura amministrativa: neppure essi permettono di concludere, per analogia con l'art. 215, n. 2, del trattato, che esista un diritto di carattere comunitario alla revoca di atti amministrativi divenuti definitivi. In particolare, non è fondato l'argomento secondo cui gli altri Stati membri riconoscono in genere, diversamente dalla Repubblica federale di Germania, un diritto alla revoca di atti amministrativi ormai definitivi.

Il governo della Repubblica italiana assume che, in difetto di norme comunitarie, deve necessariamente ammettersi che i mezzi e le modalità di tutela delle situazioni soggettive derivanti in favore dei singoli dal diritto comunitario restano regolati dalla legislazione dei vari Stati membri.

Dal provvedimento di rinvio risulterebbe invero in modo evidente che il giudice nazionale parte dal presupposto che le somme riscosse in violazione del divieto di applicare tasse d'effetto equivalente debbano essere restituite. Ed è tale presupposto che deve essere sottoposto ad esame, al fine di stabilire se, ed in caso affermativo entro quali limiti, le amministrazioni nazionali siano tenute a restituire somme riscosse in violazione del divieto di applicare tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali.

Tuttavia, da parte della Commissione nessun obbligo degli Stati membri è stato ravvisato quanto al recupero, nei confronti dei singoli, delle somme corrisposte per aiuti non consentiti o per ristorni all'esportazione in misura maggiore di quella consentita. D'altra parte, anche per somme corrisposte ai singoli secondo errata interpretazione della normativa comunitaria è stato espressamente escluso un obbligo di recupero. Sembra, quindi, che allo stesso criterio debba ispirarsi la valutazione dell'ipotesi riguardante l'obbligo di restituire somme indebitamente riscosse in violazione del divieto di applicare tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali. Questa soluzione sarebbe informata all'orientamento fornito dalla Corte nella surricordata causa 43-75.

Senza nemmeno sottolineare le gravi conseguenze di ordine finanziario a danno dei bilanci di singoli Stati membri, l'obbligo di restituzione creerebbe una ingiustificata discriminazione tra Stati membri e tra cittadini comunitari, a seconda delle norme contemplate in ciascun ordinamento in tema di ripetizione di dazi doganali indebitamente corrisposti.

D'altro canto, la restituzione si risolverebbe, in concreto, in un imprevisto ampliamento del margine di guadagno o comunque degli introiti degli operatori interessati, considerato che i relativi importi sono stati ovviamente già calcolati nella determinazione dei costi e quindi già tenuti presenti nel trasferimento su terzi acquirenti dei conseguenziali maggiori oneri. La restituzione si risolverebbe in sostanza in un «aiuto» agli operatori nazionali e comporterebbe necessariamente, in concreto, proprio quell'alterazione del mercato e della concorrenza che le norme comunitarie sono intese ad evitare; oltretutto, con ulteriore danno degli esportatori degli altri Stati membri, che già hanno subito l'effettivo danno derivante dalla resistenza determinata dai maggiori oneri doganali contemplati dalla legislazione nazionale dello Stato importatore.

Il governo italiano sostiene perciò che la diretta efficacia delle norme comunitarie sul divieto di riscuotere tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali non può essere fatta valere relativamente a somme corrisposte per determinati diritti doganali, prima che per tali diritti sia intervenuta la competente qualificazione di tasse di effetto equivalente. Quanto agli specifici quesiti posti nell'ordinanza di rinvio, si propone di affermare che l'esercizio del diritto alla restituzione di somme corrisposte per tasse d'effetto equivalente ai dazi doganali è disciplinato, anche per quanto concerne preclusioni processuali, decadenza o prescrizione, dalle legislazioni nazionali, così come è in base alla normativa nazionale che va stabilito se, con quale decorrenza, e con quale tasso siano eventualmente dovuti gli interessi sulle somme da restituire agli aventi diritto.

Il *governo del Regno Unito* osserva che l'importanza dei termini viene frequentemente posta in evidenza nel diritto comunitario, e che la Corte (II sezione) ha riconosciuto (nella sentenza 79-70, Racc. 1971, pag. 689) il loro carattere inderogabile. È certo innegabile ch'essi possono avere l'effetto di limitare i diritti sostanziali. L'unico rimedio soddisfacente potrebbe essere l'adozione di norme comunitarie intese ad armonizzare le varie disposizioni in tema di decadenza e di prescrizione. La semplice disapplicazione delle norme interne relative ai termini

d'impugnazione, prima che vengano emanate specifiche norme comunitarie, creerebbe incertezza e farebbe aumentare sproporzionatamente la complessità delle scritture contabili ed i costi di gestione dei fondi nazionali e comunitari.

Nel presente procedimento, la Corte dovrebbe stabilire principi di carattere generale, che si possano applicare ogniqualvolta la riscossione di un dazio doganale, di un prelievo agricolo, di un'imposta sul valore aggiunto o di un'imposta di consumo, effettuata dagli Stati membri in forza delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali, sia in contrasto con determinate norme di diritto comunitario.

Nel corso della trattazione orale, che ha avuto luogo il 9 novembre 1976, le ricorrenti nella causa principale (rappresentate dall'avv. Ehle, del foro di Colonia), il governo della Repubblica federale di Germania (rappresentato dal suo consigliere giuridico sig. Seidel), il governo della Repubblica italiana (rappresentato dall'avvocato dello Stato, dr. Marzano) e la Commissione delle Comunità europee (rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Kalbe, in qualità di agente) hanno sviluppato gli argomenti già dedotti durante la fase scritta del procedimento.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 30 novembre 1976.

In diritto

- 1 Con ordinanza 23 gennaio 1976, pervenuta in cancelleria il 6 aprile successivo, il Bundesverwaltungsgericht ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, tre questioni pregiudiziali vertenti sugli artt. 5, 9 e 13, n. 2, dello stesso trattato.
- 2 Le questioni sono state sollevate nel corso di una causa avente ad oggetto il pagamento effettuato nel 1968, su mele di origine francese importate dalle

ricorrenti in cassazione, di diritti di controllo fitosanitario, considerati, nella sentenza di questa Corte 11 ottobre 1973 (causa 39-73, Racc. 1973, pag. 1039), equivalenti a dazi doganali.

La resistente in cassazione ha respinto i reclami delle ricorrenti intesi ad ottenere l'annullamento dei provvedimenti coi quali veniva ingiunto il suddetto pagamento, nonché il rimborso delle somme versate (con gli interessi), adducendo il motivo della irricevibilità per inosservanza dei termini stabiliti dal § 58 della Verwaltungsgerichtsordnung (codice di procedura per le controversie amministrative).

- 3 Con la prima questione si chiede se la violazione, da parte dell'amministrazione nazionale, del divieto di applicare tasse d'effetto equivalente (artt. 5, 9, e 13, n. 2, del trattato CEE) legittimi il singolo ad invocare il diritto comunitario al fine di far annullare o revocare l'atto amministrativo e/o ottenere il rimborso della somma versata, anche qualora l'atto amministrativo non sia più impugnabile, secondo le norme processuali interne, per scadenza del termine.

Con la seconda questione si chiede se ciò valga quanto meno allorché la Corte di giustizia abbia già accertato la violazione del divieto sancito dal diritto comunitario.

Con la terza questione si chiede se, in caso di soluzione affermativa quanto all'esistenza del diritto al rimborso nell'ordinamento comunitario, il relativo obbligo di pagamento si estenda agli interessi e, in caso affermativo, da quale data ed a quale tasso.

Sulla prima questione

- 4 Né la resistente nella causa principale, né il giudice proponente contestano il fatto che la riscossione dei tributi in questione era illegittima.

Va tuttavia precisato che, benché l'efficacia diretta dell'art. 13, n. 2, del trattato CEE potesse esser fatta valere solo a decorrere dal 1° gennaio 1970, fine del periodo transitorio, la riscossione delle suddette tasse risultava già anteriormente illegittima, perché in contrasto con l'art. 13, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 25 ottobre 1966, n. 159 (GU n. 192, del 27 ottobre 1966), che ne decretava l'abolizione, per le frutta e gli ortaggi, a partire dal 1° gennaio 1967.

- 5 Tanto il divieto sancito dall'art. 13 del trattato quanto quello di cui all'art. 13 del regolamento n. 159/66/CEE hanno efficacia diretta ed attribuiscono ai singoli dei diritti che i giudici nazionali devono tutelare.

Perciò secondo il principio della collaborazione, enunciato dall'art. 5 del trattato, è ai giudici nazionali che è affidato il compito di garantire la tutela giurisdizionale spettante ai singoli in forza delle norme di diritto comunitario aventi efficacia diretta.

Conseguentemente, in mancanza di una specifica disciplina comunitaria, è l'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro che designa il giudice competente e stabilisce le modalità procedurali delle azioni giudiziali intese a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme comunitarie aventi efficacia diretta, modalità che non possono, beninteso, essere meno favorevoli di quelle relative ad analoghe azioni del sistema processuale nazionale.

Gli artt. 100-102 e 235 del trattato consentono, eventualmente, di adottare i provvedimenti necessari per ovviare alle divergenze fra le relative disposizioni legislative, regolamentari o amministrative dei vari Stati membri, qualora tali divergenze risultassero atte a provocare distorsioni o a nuocere al funzionamento del mercato comune.

In assenza di siffatti provvedimenti di armonizzazione, i diritti attribuiti dalle norme comunitarie devono essere esercitati, dinanzi ai giudici nazionali, secondo le modalità stabilite dalle norme interne.

Una diversa soluzione sarebbe possibile soltanto qualora tali modalità e termini rendessero, in pratica, impossibile l'esercizio di diritti che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare.

Ciò non si verifica nel caso della fissazione di ragionevoli termini d'impugnazione, a pena di decadenza.

La fissazione di termini del genere, per quanto riguarda le impugnazioni in materia fiscale, costituisce infatti applicazione del fondamentale principio della certezza del diritto, a tutela sia del contribuente, sia dell'amministrazione interessata.

- 6 La questione va quindi risolta nel senso che, allo stato attuale del diritto comunitario, questo non vieta di opporre a coloro che impugnano dinanzi ai giudici nazionali, per incompatibilità col diritto comunitario, un provvedimento

dell'amministrazione nazionale, il mancato rispetto di un termine contemplato dalle norme interne, a condizione che le modalità procedurali dell'azione giudiziale non siano meno favorevoli di quelle relative ad analoghe azioni del sistema processuale nazionale.

Sulla seconda questione

- 7 La circostanza che questa Corte si sia pronunciata in merito ad una violazione del trattato non ha alcuna incidenza sulla soluzione data alla prima questione.

Sulla terza questione

- 8 Considerata la soluzione data alla prima questione, la terza è divenuta priva di oggetto.

Sulle spese

- 9 Le spese sostenute dal governo della Repubblica federale di Germania, dal governo della Repubblica italiana, dal governo del Regno Unito e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno 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 pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottoposte dal Bundesverwaltungsgericht con ordinanza 23 gennaio 1976, afferma per diritto:

- 1° Allo stato attuale del diritto comunitario, questo non vieta di opporre, a coloro che impugnano dinanzi ai giudici nazionali, per incompatibilità col diritto comunitario, un provvedimento dell'amministrazione nazionale, il mancato rispetto di un termine contemplato dalle norme interne, a condizione**

che le modalità procedurali dell'azione giudiziale non siano meno favorevoli di quelle relative ad analoghe azioni del sistema processuale nazionale.

2° La circostanza che questa Corte si sia pronunciata in merito ad una violazione del trattato non ha alcuna incidenza sulla soluzione data alla prima questione.

Kutscher	Donner	Pescatore	Mertens de Wilmars	
Sørensen	Mackenzie Stuart	O'Keefe	Bosco	Touffait

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 16 dicembre 1976.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 30 NOVEMBRE 1976¹

*Signor presidente,
signori giudici,*

dei due procedimenti odierni, il primo (causa 33-76, che chiamerò per praticità «la causa tedesca») ha avuto inizio con domanda di pronuncia pregiudiziale proposta a questa Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, dal Bundesverwaltungsgericht; il secondo (causa 45-76, che chiamerò «la causa olandese»), con analoga domanda del College van Beroep voor het Bedrijfsleven. In entrambi viene sollevata, in sostanza, la stessa questione: se lo Stato membro che, in spregio del diritto comunitario, abbia imposto ad un operatore economico il pagamento di una tassa d'effetto equivalente a un dazio doganale,

sulle importazioni o sulle esportazioni intracomunitarie, possa far valere, nel giudizio promosso dall'interessato dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali per il recupero delle somme illecitamente riscosse, la scadenza di termini stabiliti dal diritto interno.

Le ricorrenti nella causa tedesca sono la Rewe-Zentralfinanz eG e la Rewe-Zentral AG (in prosieguo collettivamente designate come «Rewe»); la controparte è la Landwirtschaftskammer (Camera dell'agricoltura) della Saar. L'onere di cui trattasi in tale procedimento è il diritto di controllo fitosanitario vigente sulle mele importate, del quale la Corte ha avuto occasione di occuparsi nella causa 39-73

¹ — Traduzione dall'inglese.