

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LÉGER

presentate il 4 dicembre 1997 *

1. Se i destinatari di aiuti comunitari indebitamente versati possano invocare il mancato arricchimento, come consentito dal loro diritto nazionale, per opporsi alla ripetizione dei suddetti aiuti: tale è in sostanza l'oggetto del rinvio operato dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno.

2. Al fine di sostenere la produzione comunitaria, il regolamento (CEE) del Consiglio 22 settembre 1966, n. 136, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi,¹ prevede, all'art. 27, n. 1, la concessione di aiuti per la trasformazione di semi oleosi raccolti e trasformati nella Comunità. I principi per la concessione di tali aiuti sono stabiliti dal regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1983, n. 1594, relativo all'integrazione concessa per i semi oleosi², che completa il regolamento (CEE) della Commissione 21 settembre 1983, n. 2681, che stabilisce le modalità di applica-

zione del regime d'integrazione per i semi oleosi³.

3. Allo scopo di controllare che le integrazioni vengano concesse solo per i semi che possono costituire oggetto, è stata prevista l'istituzione di un certificato di integrazione comunitario composto di due parti⁴, l'una riferentesi all'identificazione dei semi (parte denominata «I. D.»)⁵ e l'altra alla fissazione anticipata dell'integrazione (parte denominata «A. P.»)⁶.

4. Il processo di «identificazione» dei semi è affidato all'ente competente dello Stato membro presso il quale l'integrazione è richiesta (art. 3 del regolamento n. 1594/83, modificato).

* Lingua originale: il francese.

1 — GU 1966, n. 172, pag. 1.

2 — GU L 163, pag. 44. Questo regolamento sostituisce il regolamento (CEE) del Consiglio 28 settembre 1971, n. 2114, relativo agli aiuti per i semi oleosi (GU L 222, pag. 2), modificato da ultimo dal regolamento (CEE) del Consiglio 24 aprile 1978, n. 851 (GU L 116, pag. 4). Dopo il verificarsi dei fatti, detto regolamento è stato abrogato il 1° luglio 1995 e sostituito dal regolamento (CE) del Consiglio 22 dicembre 1994, n. 3290, relativo agli adattamenti e alle misure transitorie necessarie nel settore dell'agricoltura per l'attuazione degli accordi conclusi nel quadro dei negoziati commerciali multilaterali dell'Uruguay Round (GU L 349, pag. 105).

3 — GU L 266, pag. 1. Questo regolamento è stato modificato a più riprese e, da ultimo, dal regolamento (CEE) della Commissione 9 ottobre 1991, n. 2964 (GU L 282, pag. 15), prima d'essere abrogato il 1° luglio 1996 e sostituito dal regolamento (CE) della Commissione 9 aprile 1996, n. 658, relativo ad alcune modalità di concessione dei pagamenti compensativi nell'ambito del regime di sostegno a favore dei coltivatori di alcuni seminativi (GU L 91, pag. 46).

4 — Art. 4 del regolamento n. 1594/83, nella versione modificata dal regolamento (CEE) del Consiglio 25 marzo 1986, n. 935 (GU L 87, pag. 5).

5 — Conformemente all'art. 5 del regolamento n. 2681/83.

6 — Ibidem.

5. L'integrazione versata al trasformatore assume, in pratica, la forma di un rimborso della differenza tra il prezzo indicativo, comunitario, e il prezzo del mercato mondiale. Essa è fissata, conformemente all'art. 33 del regolamento n. 2681/83, dalla Commissione «ogniquale volta la situazione del mercato lo renda necessario, in modo da assicurarne l'applicazione almeno una volta alla settimana». La Commissione fissa inizialmente l'integrazione «lorda» in ECU; la conversione di detto importo nelle valute nazionali, aumentate o diminuite in base al coefficiente correttore, costituisce l'integrazione «definitiva»; quest'ultima infine è convertita nella valuta dello Stato in cui i semi vengono trasformati, se non è lo Stato in cui i semi sono prodotti, al tasso di cambio dell'ECU, in contanti e a termine, nelle valute nazionali. L'integrazione varia, così, da uno Stato all'altro, a seconda della situazione monetaria di ciascuno di essi.

6. Il processo a quo oppone due oleifici, la ditta Oelmühle Hamburg AG e la ditta Jb. Schmidt Söhne GmbH & Co. KG (in prosieguo: le «ricorrenti nel processo a quo»), al Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (autorità tedesca incaricata della gestione degli aiuti comunitari, in prosieguo: la «resistente nel processo a quo»), in merito alla legittimità della ripetizione parziale di integrazioni concesse per la trasformazione della colza.

7. Ciascuno dei due oleifici aveva acquistato un quantitativo considerevole di colza da fornitori che avevano garantito l'origine della merce. Ogni volta, la resistente nel processo a quo aveva, in un primo tempo, rilasciato dei certificati I. D. conformi all'origine che le

era stata indicata, concedendo le integrazioni corrispondenti.

8. A seguito di indagini condotte dalle autorità doganali competenti, che avevano rivelato che parte della merce era di provenienza diversa da quella per la quale l'integrazione era stata concessa, la resistente nel processo a quo, con provvedimento di ripetizione e di annullamento parziale, ha annullato, fino a concorrenza con l'importo indebitamente versato, i certificati I. D. e i provvedimenti di versamento delle integrazioni, chiedendo a ciascuna delle ricorrenti nel processo a quo il rimborso di queste quote dei sussidi concessi.

9. Essendo stati respinti i rispettivi reclami, i due oleifici hanno proposto un ricorso avanti al Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, chiedendo l'annullamento dei provvedimenti controversi. Entrambi avanzano, in sostanza, i medesimi argomenti.

10. Contestando la provenienza della merce controversa rivelata dalle indagini doganali, le ricorrenti fanno valere il venir meno della maggior parte dell'arricchimento che l'integrazione aveva procurato loro, a causa del trasferimento di questo vantaggio patrimoniale ai loro rispettivi fornitori, attraverso il pagamento del prezzo indicativo. Essi inoltre indicano che i ricorsi esperibili nei confronti dei loro fornitori non sono in pratica di nessuna utilità, a causa essenzialmente della

prescrizione dei termini e dell'insolvenza di detti fornitori. Essi offrono, peraltro, la cessione di eventuali diritti di risarcimento di cui disporrebbero nei confronti dei fornitori stessi.

decisioni di ripetizione emanate dalla resistente.

11. Il giudice a quo segnala che, nel diritto tedesco, sebbene le decisioni che concedono vantaggi illegittimi debbano essere di regola revocate⁷, la ripetizione degli aiuti concessi illegittimamente può essere evitata se i destinatari sono in grado di invocare il mancato arricchimento⁸. Tuttavia, il mancato arricchimento non può essere invocato quando il debitore dell'obbligo di rimborso conosceva le circostanze alla base dell'illegittimità dell'atto o le ignorava per colpa grave⁹.

12. In applicazione di tali disposizioni, il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno tende a ritenere che si possa ammettere il mancato arricchimento delle ricorrenti nel processo a quo e che occorra, di conseguenza, annullare in quanto illegittime le

13. Esso tuttavia nutre dubbi sull'ammissione di questo mezzo di prova, a causa dei limiti posti dalla giurisprudenza di questa Corte in materia di ripetizione dell'indebito, sui quali ritornerò nel prosieguo della mia analisi, in particolare nella sentenza 21 settembre 1983, cause riunite da 205/82 a 215/82, Deutsche Milchkontor e a. (Racc. pag. 2633). Esso giustifica le sue esitazioni considerando che, in circostanze come quelle del caso di specie, «in cui il beneficio patrimoniale acquisito con gli aiuti debba essere trasferito (...) a un terzo già al momento della concessione dei suddetti aiuti, l'applicazione dei principi generali del diritto in materia di arricchimento senza causa porta di regola alla conseguenza che, fatta eccezione per i casi di consapevolezza dell'esistenza di circostanze che comportino l'illegittimità dei provvedimenti o per i casi di colpa grave, gli aiuti attribuiti non siano più ripetibili, tanto più che i diritti di risarcimento dei beneficiari nei confronti dei loro fornitori, che dovrebbero essere tenuti in considerazione, sono di solito di dubbia consistenza a causa di difficoltà in sede di esecuzione, e pertanto privi di valore»¹⁰. Esso fa inoltre notare che le sue perplessità sono confermate dalla giurisprudenza di questa Corte relativa al rimborso degli aiuti statali contrari al diritto comunitario¹¹. Rileva che il Bundesverwaltungsgericht ha sottoposto alla Corte la questione analoga in merito ai «presupposti che impediscono al debitore del rimborso di invocare

7 — Art. 10, primo comma, del Gesetz zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisation (legge di attuazione dell'organizzazione comune dei mercati, in prosieguo: il «MOG»), come promulgato il 27 agosto 1986, che rinvia ai nn. 2-4 dell'art. 48 del Verwaltungsverfahrensgesetz (legge sul procedimento amministrativo non contenzioso, in prosieguo: il «VwVerfG»), nonché all'art. 49 bis, nn. 1, prima frase, e 2, del VwVerfG. Tali disposizioni fanno riferimento agli artt. 812 e 813 del Bürgerliches Gesetzbuch (codice civile tedesco, in prosieguo: il «BGB»).

8 — Ai sensi del combinato disposto dell'art. 10, n. 1, prima frase, secondo capoverso, del MOG, dell'art. 48, n. 2, sesta frase, del VwVerfG (attualmente sostituito dall'art. 49 bis, n. 2, del VwVerfG) e dell'art. 818, n. 3, del BGB.

9 — Art. 48, n. 2, settima frase, del VwVerfG (attualmente sostituito dall'art. 49 bis, n. 2, seconda frase, del VwVerfG).

10 — Pag. 10 dell'ordinanza di rinvio.

11 — Il giudice a quo cita, a tal riguardo, la sentenza 20 settembre 1990, causa C-5/89, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3437).

il mancato arricchimento, ai sensi dell'art. 48, secondo comma, settima frase, del *Verwaltungsverfahrensgesetz*»¹².

14. Al fine di risolvere tali perplessità, il *Verwaltungsgericht* di Francoforte sul Meno ha disposto la sospensione del procedimento e ha sottoposto alla Corte la seguente questione:

«Se il diritto nazionale tedesco sia compatibile con il diritto comunitario allorché esclude la ripetizione di integrazioni indebitamente versate per la trasformazione di semi di colza nel caso in cui il destinatario di questi aiuti, sempreché non avesse conoscenza delle circostanze alla base dell'illegittimità del provvedimento di concessione e tale ignoranza non fosse riconducibile a negligenza grave (art. 48, n. 2, settima frase, del *Verwaltungsverfahrensgesetz* vecchia versione, attualmente corrispondente all'art. 49 a, n. 2, seconda frase, del *Verwaltungsverfahrensgesetz*), possa opporre il venir meno dell'arricchimento in base al combinato disposto dell'art. 48, n. 2, sesta frase, del *Verwaltungsverfahrensgesetz* (art. 49 a, n. 2, del *Verwaltungsverfahrensgesetz*, come modificato) e dell'art. 818, n. 3, del BGB, con la precisazione che occorre in via di principio ammettere tale venir meno dell'arricchimento quando il destinatario abbia già trasferito, al momento in cui l'integrazione è concessa, il vantaggio patrimoniale derivante da tale integrazione pagando il prezzo indica-

tivo previsto dal diritto comunitario e non possa esperire alcun ricorso nei confronti dei fornitori dei semi di colza trasformati o tale possibilità sia priva di qualsiasi utilità pratica».

15. La questione dev'essere esaminata alla luce della costante giurisprudenza della Corte in tema di ripetizione dell'indebito.

16. Tale giurisprudenza, se escludiamo per il momento l'ipotesi particolare del recupero degli aiuti statali illegittimi, è venuta ad articolarsi rispetto a tre tipi di situazioni¹³.

17. La Corte si è trovata di fronte ad azioni di recupero di somme percepite dalle autorità statali in virtù di una misura nazionale incompatibile con le disposizioni di diritto comunitario¹⁴. Altri casi riguardavano gli importi percepiti da autorità nazionali agenti per conto della Comunità, in applicazione di una disposizione comunitaria di cui in seguito si è constatata l'illegittimità¹⁵. Infine, come nel caso in discussione, la Corte si è

12 — Tale interrogazione ha, in quel caso, dato luogo alla sentenza 20 marzo 1997, causa C-24/95, *Alcan Deutschland* (Racc. pag. I-1591).

13 — Per uno studio generale, vedi C. Gimeno Verdejo, «El cobro de lo indebido en derecho comunitario», in *Ordenamiento jurídico comunitario y mecanismos de tutela judicial efectiva*, edito da Gobierno Vasco, Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, dicembre 1995.

14 — A questo proposito v., per esempio, sentenze 16 dicembre 1976, causa 33/76, *Rewe* (Racc. pag. 1989), e 14 gennaio 1997, cause riunite da C-192/95 a C-218/95, *Comateb e a.* (Racc. pag. I-165).

15 — V., per esempio, sentenza 12 giugno 1980, causa 130/79, *Express Dairy Foods* (Racc. pag. 1887).

dovuta occupare di domande di recupero di somme concesse dagli organi statali applicando erroneamente il diritto comunitario ¹⁶.

18. Da questa giurisprudenza si traggono gli insegnamenti seguenti: il diritto alla restituzione trova fondamento nell'ordinamento giuridico comunitario. Al contrario, le modalità dell'azione di restituzione, le regole procedurali che ne disciplinano lo svolgimento e ne determinano le condizioni di esercizio restano, allo stato attuale del diritto comunitario, soggette al diritto nazionale. Il principio dell'applicabilità del diritto nazionale non può, peraltro, operare senza alcuni limiti, a meno di compromettere l'uniformità di applicazione del diritto comunitario e, di conseguenza, il suo primato ¹⁷.

19. La citata sentenza *Deutsche Milchkontor e a.*, cui fa riferimento il giudice a quo ¹⁸, mi sembra illustrare alla perfezione i principi fondamentali in materia. Questa sentenza ha in comune con il caso di specie il fatto che la normativa nazionale pertinente è la stessa in entrambi i casi.

16 — V., per esempio, sentenze 12 giugno 1980, cause riunite 119/79 e 126/79, *Lippische Hauptgenossenschaft* (Racc. pag. 1863), e 5 marzo 1980, causa 265/78, *Ferwerda* (Racc. pag. 617).

17 — A. Barav, «La répétition de l'indu dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes», *Cahiers de droit européen*, 1981, nn. 5-6, pag. 507. Vedi anche F. Hubeau, «La répétition de l'indu en droit communautaire», *RTDE*, 1981, n. 3, pag. 442.

18 — Faccio notare inoltre che tale sentenza è stata pronunciata su rinvio pregiudiziale dello stesso Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno.

20. La controversia opponeva alcune imprese produttrici di mangimi composti e commercianti in latticini all'ufficio tedesco competente per il pagamento degli aiuti per la trasformazione di latte magro in polvere, in merito alla ripetizione di aiuti per il latte scremato in polvere indebitamente percepiti da dette imprese, a causa del fatto che il latte per cui le ricorrenti avevano ottenuto tali aiuti non rispondeva alle condizioni prescritte dalla normativa comunitaria. Per opporsi alla ripetizione dei suddetti aiuti, le ricorrenti invocavano l'art. 48 del *VwVerfG*.

21. La Corte ha innanzitutto ricordato che, conformemente all'art. 5 del Trattato: «(...) spetta [agli Stati membri] (...) garantire sul loro territorio l'attuazione della normativa comunitaria, soprattutto nell'ambito della politica agricola comune» ¹⁹. Da questo dovere di cooperazione la Corte ha dedotto che «le controversie relative alla restituzione degli importi indebitamente concessi in forza del diritto comunitario vanno risolte, ove il diritto comunitario non abbia disposto in materia, dai giudici nazionali a norma del loro diritto interno» ²⁰.

22. Sebbene il principio in materia, *in mancanza di regole comunitarie applicabili*, sia quindi quello dell'applicazione del diritto nazionale, tale applicazione non può essere assoluta e deve conciliarsi con la necessità di un'applicazione uniforme del diritto comunitario, necessaria per evitare un trattamento

19 — Punto 17.

20 — Punto 19.

ineguale degli operatori economici. Alcuni imperativi comunitari essenziali vengono così a delimitare questa autonomia procedurale e configurano il limite oltre il quale il diritto nazionale non dovrebbe essere applicato. Il rinvio al diritto nazionale opera in effetti «(...) fatti salvi i limiti posti dal diritto comunitario, nel senso che *le modalità stabilite dal diritto nazionale non devono risolversi nel rendere praticamente impossibile l'attuazione della normativa comunitaria e che l'applicazione delle norme interne deve avvenire in modo non discriminatorio* rispetto ai procedimenti intesi alla definizione di liti dello stesso tipo, ma puramente nazionali»²¹.

23. In base a tali principi, la Corte ha dichiarato che «(...) il diritto comunitario non osta a che una legislazione nazionale [nella specie, l'art. 48 del VwVerfG] prenda in considerazione, per escludere la ripetizione d'aiuti [comunitari] indebitamente versati, criteri del tipo della tutela del legittimo affidamento, del mancato arricchimento senza causa, della prescrizione o del fatto che l'amministrazione sapesse di concedere indebitamente gli aiuti di cui trattasi o lo ignorasse per colpa grave, purché le modalità previste siano le stesse che per il recupero delle prestazioni economiche prettamente nazionali e l'interesse della Comunità sia pienamente preso in considerazione»²².

21 — Ibidem, il corsivo è mio.

22 — Punto 33 della motivazione e punto 3 del dispositivo.

24. La lettura di questa sentenza è particolarmente illuminante per il caso di specie, e vano sarebbe ricercare elementi atti a rimettere in discussione tali insegnamenti.

25. Dalla giurisprudenza appena citata derivano infatti tre limiti all'applicazione del diritto nazionale, dei quali conviene prendere in esame gli effetti nel caso di specie.

26. Anzitutto, il diritto nazionale si applica «in mancanza di norme comunitarie in materia»²³. Al contrario, il diritto nazionale deve cedere il posto quando il diritto comunitario regola esso stesso la questione presa in considerazione²⁴.

27. Ora, all'epoca dei fatti della causa non esistevano, non più di quando fu pronunciata la sentenza nella causa *Deutsche Milchkontor*, misure di armonizzazione relative al recupero degli importi indebitamente versati in virtù del diritto comunitario²⁵.

23 — Le sentenze *Rewe*, già citata, e *Comet* del 16 dicembre 1976, causa 45/76 (Racc. pag. 2043), esprimono la stessa idea riferendosi allo «stato attuale del diritto comunitario». Similmente, la citata sentenza *Ferwerda* è stata pronunciata «in base allo stato attuale dell'evoluzione del diritto comunitario».

24 — V., per esempio, sentenza 13 maggio 1981, causa 66/80, *International Chemical Corporation* (Racc. pag. 1191).

25 — La Commissione riconosce questa lacuna normativa rilevando, al punto 31 delle sue osservazioni, che: «La normativa comunitaria relativa alla concessione di aiuti per i semi oleosi non contiene disposizioni speciali in materia di ripetizione degli aiuti indebitamente versati».

28. Si può certamente deplorare, come ha fatto la Corte, questa «deprecabile mancanza», dato che può implicare differenze di trattamento sul piano della Comunità²⁶; tanto più che esistono i mezzi giuridici necessari all'adozione di una tale normativa²⁷.

29. Ciò non toglie che, «allo stato attuale del diritto comunitario», vanno applicate, benché differenti da uno Stato membro all'altro, le norme nazionali relative, in particolare, alla designazione del giudice competente e alle modalità procedurali delle azioni giudiziali²⁸, ai termini per i ricorsi²⁹, al pagamento di interessi³⁰ o alla ripetizione di tributi indebitamente riscossi.

30. Su quest'ultimo punto, che interessa più in particolare il caso di specie, una giurisprudenza ormai ricca stabilisce che il giudice adito può prendere in considerazione l'eventuale riversamento della tassa illegittimamente riscossa, «conformemente al diritto nazionale»³¹.

31. Infatti la Corte ha rilevato nella citata sentenza *Just* in tema di azioni di rimborso di somme riscosse dalle autorità statali in forza di un provvedimento nazionale incompatibile con le disposizioni di diritto comunitario (sistema nazionale di imposizione differenziata), che «(...) il diritto comunitario non esclude che si tenga conto del fatto che l'onere dei tributi indebitamente riscossi ha potuto essere riversato su altri operatori economici (...)»³².

Questa analisi è stata confermata nelle citate sentenze *Express Dairy Foods* e *San Giorgio*: «Non si possono (...) ritenere contrarie al diritto comunitario, nel loro principio ispiratore, disposizioni legislative nazionali che escludono il rimborso di dazi, imposte e tasse riscossi in contrasto col diritto comunitario qualora sia appurato che la persona tenuta al pagamento del tributo lo ha di fatto riversato su altri soggetti»³³.

32. La giustificazione data dalla Corte all'ammissibilità dell'invocazione del riversamento per opporsi alla ripetizione dell'indebito è sempre la stessa e attiene all'arricchimento senza causa: «(...) l'ordinamento giuridico comunitario non esige che si conceda la restituzione di tributi indebitamente percepiti a condizioni tali da causare un indebito arricchimento degli aventi diritto (...)»³⁴.

26 — Sentenza *Express Dairy Foods*, già citata, punto 12. V. anche sentenza 6 maggio 1982, causa 54/81, *Fromme* (Racc. pag. 1449, punto 4).

27 — Per esempio, nella citata sentenza *Comet*, la Corte rileva «che 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» (punto 14).

28 — Sentenza 27 febbraio 1980, causa 68/79, *Just* (Racc. pag. 501, punto 25).

29 — Sentenze *Rewe* e *Comet*, già citate.

30 — Sentenza *Express Dairy Foods* (punto 17) e *Fromme* (punto 8), già citate.

31 — Sentenze *Just*, già citata; *Denkavit*, del 27 marzo 1980, causa 61/79 (Racc. pag. 1205); *San Giorgio*, del 9 novembre 1983, causa 199/82 (Racc. pag. 3595); *Bianco e Girard*, del 25 febbraio 1988, cause riunite 331/85, 376/85 e 378/85 (Racc. pag. 1099), e *Comateb* e a., già citata.

32 — Punto 27.

33 — Sentenza *San Giorgio*, già citata, punto 13.

34 — Sentenza *Express Dairy Foods*, già citata, punto 13.

33. La giurisprudenza più recente in materia di ripetizione di tributi nazionali contrari al diritto comunitario conferma questa posizione costante. Così, nelle sentenze *Comateb e a.*, già citata, e *GT Link*, del 17 luglio 1997, causa C-242/95 (Racc. pag. 4449), dopo aver ricordato il principio per cui lo Stato membro è tenuto a rimborsare i tributi riscossi in violazione del diritto comunitario, la Corte ha precisato che: «Tale principio conosce tuttavia un'eccezione [: un tale rimborso non è imposto] quando sia appurato che la persona tenuta al pagamento del tributo lo ha di fatto riversato su altri soggetti»³⁵. Tale eccezione è stata così giustificata: «In effetti, in tale situazione l'onere del tributo indebitamente percepito non è stato sopportato dall'operatore, bensì dall'acquirente, sul quale l'onere è stato traslato. Pertanto, il rimborso all'operatore dell'importo del tributo che questi ha già percepito dall'acquirente equivarrebbe, per il detto operatore, a un doppio introito qualificabile come arricchimento senza causa, mentre resterebbero immutate le conseguenze che derivano all'acquirente dall'illegittimità del tributo». La Corte ne ha dedotto quindi: «Rientra pertanto nella competenza dei giudici nazionali valutare, alla luce delle circostanze di ciascun caso di specie, se l'onere del tributo sia stato traslato, in tutto o in parte, dall'operatore su altri soggetti e se, eventualmente, il rimborso all'operatore costituirebbe un arricchimento senza causa»³⁶, precisando al tempo stesso che: «(...) qualora sia stata traslata a valle una parte soltanto dell'onere del tributo, le autorità nazionali hanno il dovere di rimborsare all'operatore l'importo non ripercosso»³⁷.

34. Nel caso di specie occorre dunque accettare, conformemente a questa giurispru-

denza, che in mancanza di misure comunitarie applicabili il giudice a quo applichi le disposizioni nazionali relative alla ripetizione dell'indebito. Il fatto che questa legislazione, per giustificare il mancato rimborso degli aiuti, ammetta di tenere in considerazione un certo numero di principi generali, come quello della tutela del legittimo affidamento, e in particolare un mancato arricchimento derivante dal riversamento degli aiuti su altri operatori economici, non è di per sé contrario al diritto comunitario.

35. In secondo luogo, la condizione relativa al fatto che le modalità del diritto processuale nazionale si applicano se non sono «meno favorevoli di quelle relative a ricorsi simili di natura interna» mi sembra anch'essa soddisfatta in questo caso.

36. A tal proposito la Corte ha precisato, nella citata sentenza *Deutsche Milchkontor e a.*, che il principio di non discriminazione presuppone il rispetto di due condizioni: «In primo luogo, le autorità nazionali devono procedere, in questo campo, con la stessa diligenza e secondo modalità che non rendano il ricupero delle somme più difficile che in casi analoghi riguardanti esclusivamente l'applicazione di norme nazionali corrispondenti. In secondo luogo (...), gli obblighi imposti dalle norme nazionali alle imprese alle quali siano stati indebitamente concessi vantaggi finanziari basati sul diritto comunitario non devono essere più onerosi di quelli imposti alle imprese che abbiano fruito indebitamente di vantaggi simili basati sul diritto nazionale, qualora i due gruppi di beneficiari

35 — Sentenza *Comateb e a.*, già citata, punto 21.

36 — *Ibidem*, punti 22 e 23.

37 — *Ibidem*, punto 28.

si trovino in situazioni analoghe e, pertanto, un trattamento differente non possa essere giustificato obiettivamente»³⁸.

37. Per soddisfare la summenzionata esigenza di non discriminazione è dunque sufficiente che le disposizioni nazionali si applichino senza distinzione alle fattispecie cui si applica il diritto comunitario così come a quelle puramente nazionali. In base alle indicazioni fornite nell'ordinanza di rinvio, la normativa tedesca controversa sembra soddisfare tali condizioni. In ogni caso spetta al giudice adito il compito di vigilare a che la norma di diritto nazionale che consente di invocare il mancato arricchimento sia applicata in modo non discriminatorio rispetto alla ripetizione di aiuti puramente nazionali.

38. Infine, il terzo limite all'applicazione del diritto nazionale che si trae dalla giurisprudenza della Corte consiste nel fatto che queste modalità nazionali si applicano purché non rendano praticamente impossibile l'esercizio dei diritti che i giudici nazionali hanno l'obbligo di tutelare: «(...) l'applicazione del diritto nazionale non deve intaccare la portata e l'efficacia del diritto comunitario. Ciò avverrebbe in particolare se tale applicazione rendesse praticamente impossibile il recupero delle somme irregolarmente versate»³⁹.

39. Nella citata sentenza Ferwerda la Corte ha precisato che, sebbene il principio di

certezza del diritto possa essere invocato per opporsi al rimborso delle somme indebitamente riscosse, ciò non toglie che «(...) nessuna considerazione che una delle legislazioni nazionali degli Stati membri deduca o consenta di dedurre dal principio della certezza del diritto può, di per sé sola, condurre al rigetto della domanda di recupero di benefici finanziari comunitari concessi indebitamente. Bisogna esaminare in ogni fattispecie se un'applicazione del genere non metta in discussione il fondamento stesso della norma che impone il recupero e non abbia per effetto di renderlo praticamente impossibile»⁴⁰. Nella specie, la Corte ha stabilito che, «(...) allo stato attuale del diritto comunitario, esso (...) non è di ostacolo, nelle controversie tendenti al recupero da parte delle autorità degli Stati membri di importi versati indebitamente (...), all'applicazione di un principio di certezza del diritto, tratto dall'ordinamento nazionale, in base al quale benefici finanziari concessi per errore dall'autorità pubblica non possono essere recuperati se l'errore commesso non è dovuto ad informazioni inesatte fornite dal beneficiario o se tale errore, sebbene le informazioni fornite fossero inesatte, ma fornite in buona fede, poteva essere facilmente evitato»⁴¹. La Corte ha quindi considerato che il principio di efficacia del diritto comunitario non veniva pregiudicato a causa della semplice mancata ripetizione dell'aiuto indebitamente versato.

40. Allo stesso modo mi sembra che, nelle circostanze del caso di specie, l'applicazione del diritto nazionale non pregiudichi né la portata né l'efficacia del diritto comunitario.

38 — Punto 23.

39 — Sentenza Deutsche Milchkontor e a., già citata, punto 22.

40 — Punto 15.

41 — Punto 21 e dispositivo.

41. A questo riguardo, dalle informazioni contenute nell'ordinanza di rinvio relative alla normativa tedesca applicabile risulta che il principio in materia resta effettivamente quello della ripetizione degli aiuti indebitamente versati. In questo modo nulla osta alla possibilità di recuperare le somme concesse.

42. Sottolineo inoltre che l'attuazione del diritto comunitario non è resa praticamente impossibile, poiché la ripetizione potrà essere operata, conformemente al diritto nazionale, anche in caso di mancato arricchimento, ogni volta che il destinatario degli aiuti li abbia ricevuti con cognizione di causa o si sia reso responsabile di colpa grave⁴². La ripetizione sarà altresì possibile nei casi in cui il beneficiario continui a disporre dell'arricchimento, perché l'aiuto non è stato riversato o lo è stato solo parzialmente. Lo stesso vale ancora nell'ipotesi in cui, se l'aiuto è stato riversato, il diritto nazionale preveda che esso deve comunque costituire oggetto di ripetizione qualora il destinatario disponga di un diritto di rimborso nei confronti di coloro ai quali l'aiuto è stato riversato⁴³.

42 — Su questo punto, il giudice a quo rileva in particolare (al paragrafo II, punto C, terzo capoverso, dell'ordinanza di rinvio) che: «L'esistenza di questi presupposti va negata, in quanto dalla documentazione relativa al caso di di specie non può ricavarsi nessun indizio che possa far ritenere che le ricorrenti, o meglio i loro rappresentanti, fossero consapevoli del fatto che la colza fornita avesse un'origine diversa da quella indicata».

43 — Il giudice a quo rileva in particolare (al paragrafo II, punto C, sesto capoverso, dell'ordinanza di rinvio): «Poiché (...) appare quanto mai improbabile, a causa di difficoltà di ordine probatorio, che le ricorrenti possano ottenere soddisfacimento nei confronti dei loro fornitori in forza dei possibili diritti di regresso a loro spettanti, detti diritti delle ricorrenti non possono essere dedotti a confutazione dell'eccezione di mancato arricchimento».

43. Mi sembra che questi elementi dimostrino che l'effetto utile del diritto comunitario non viene messo a repentaglio dall'applicazione di disposizioni nazionali come quelle del caso di specie. Spetterà al giudice adito pronunciarsi su questo punto.

44. Faccio rilevare, per di più, che nel contemperamento degli interessi in gioco costituito dalla valutazione del rispetto del principio di efficacia del diritto comunitario, sembrerebbe per lo meno iniquo far pesare sul solo beneficiario in buona fede il peso di ciò che si avvicinerrebbe ad una responsabilità senza colpa mentre costui, conformemente al sistema messo in opera, ha trasferito gli aiuti versati ai fornitori senza beneficiarne direttamente, e senza aver potuto controllare l'origine dei prodotti controversi, cosa da cui dipende la regolarità dell'aiuto concesso. A tal riguardo, occorre tener bene in mente che né il legislatore comunitario né le autorità nazionali competenti sono estranee alle disfunzioni che possono manifestarsi nell'attuazione del sistema di concessione degli aiuti comunitari. Del resto la Corte ha effettuato una duplice messa in guardia nei loro confronti nella citata sentenza *Deutsche Milchkontor e a.* Sarebbe quindi difficile comprendere la reticenza, da parte delle autorità comunitarie, ad ammettere un rinvio ai principi nazionali mentre, allo stesso tempo, «se risultasse (...) che le disparità fra le normative nazionali sono tali da (...) nuocere al funzionamento del mercato comune, spetterebbe alle istituzioni comunitarie competenti l'adottare i provvedimenti necessari per ovviare a tali disparità»⁴⁴. Analogamente, spetta in primo luogo alle autorità nazionali,

44 — Punto 24.

che devono garantire tramite appropriati controlli che il prodotto per il quale l'aiuto viene versato è conforme alla normativa comunitaria, affinché gli aiuti comunitari non vengano versati per prodotti che non dovrebbero fruirne, il dovere di valutare quali siano i controlli necessari a tal fine. Non può escludersi che si tenga conto del mancato adempimento di tale obbligo. La Corte lo ha previsto considerando che: «Per quanto riguarda le conseguenze della trasgressione di tale obbligo di controllo per la ripetizione delle somme versate indebitamente, ed in particolare la questione se i beneficiari degli aiuti possano valersene per opporsi ad un'azione di ripetizione (...) [esse] rientrano (...) nel diritto nazionale (...). Spetta pertanto (...) al giudice nazionale il valutarle alla luce del diritto interno da applicare»⁴⁵.

45. L'esito di questi sviluppi mi porta a considerare, per risolvere la questione sottoposta alla Corte, che allo stato attuale del diritto comunitario nulla osta a che la legislazione nazionale di cui trattasi prenda in considerazione, per escludere la ripetizione di aiuti indebitamente versati, un criterio del tipo del mancato arricchimento senza causa, originato dalla traslazione del vantaggio patrimoniale risultante da tale aiuto, qualora il destinatario del detto aiuto non disponga di alcun diritto di regresso nei confronti degli operatori sui quali la traslazione è stata operata, o qualora tale diritto sia del tutto privo di valore, purché le modalità siano le stesse per il recupero delle prestazioni finanziarie prettamente

nazionali e l'interesse della Comunità sia pienamente preso in considerazione.

46. Per completezza, esaminiamo, come ci invita il giudice a quo, se il richiamo della giurisprudenza della Corte in tema di recupero degli aiuti statali sia pertinente con il caso presente.

47. La Corte ha affermato costantemente che l'obbligo per lo Stato di sopprimere un aiuto, giudicato dalla Commissione incompatibile con il mercato comune, ha lo scopo di ristabilire la situazione precedente. Come per gli aiuti comunitari, il recupero degli aiuti concessi dagli Stati deve avvenire, in linea di principio, secondo le pertinenti disposizioni di diritto nazionale, purché tali disposizioni siano applicate in modo tale da non rendere praticamente impossibile il recupero imposto dal diritto comunitario. In particolare, l'interesse della Comunità dev'essere pienamente preso in considerazione quando venga applicata una disposizione che subordina la revoca di un atto amministrativo irregolare alla valutazione dei diversi interessi in gioco.

48. Esiste, d'altro canto, una notevole differenza tra le giurisprudenze della Corte relative a questi due settori.

49. La particolarità del tema degli aiuti concessi dagli Stati giustifica infatti che la Corte ammetta con dei limiti l'invocazione a principi di diritto nazionale, come quelli del legittimo affidamento o della certezza del diritto, per opporsi al rimborso degli aiuti. Così la Corte ha costantemente rilevato, in particolare nella recente sentenza *Alcan Deutschland*, già citata, alla quale fa riferimento il giudice di rinvio, che «(...) tenuto conto del carattere imperativo della vigilanza sugli aiuti statali operata dalla Commissione ai sensi dell'art. 93 del Trattato, le imprese beneficiarie di aiuti possono fare legittimo affidamento, in linea di principio, sulla regolarità dell'aiuto solamente qualora quest'ultimo sia stato concesso nel rispetto della procedura prevista dal menzionato articolo. Un operatore economico diligente, infatti, deve normalmente essere in grado di accertarsi che tale procedura sia stata rispettata (...)»⁴⁶.

50. Va pertanto intesa alla luce di questa specificità la citata sentenza *Commissione/Germania*, alla quale si riferisce il giudice a quo, che limita la facoltà di invocare la tutela del legittimo affidamento in applicazione del-

l'art. 48, n. 2, del *VwVerfG*, nel campo dell'art. 93 del Trattato.

51. Non mi sembra che tale giurisprudenza si possa applicare su questo punto alle ipotesi, come quelle del caso di specie, della ripetizione di aiuti comunitari indebitamente versati. Come ha notato l'avvocato generale Jacobs, al paragrafo 40 delle sue conclusioni alla citata sentenza *Alcan Deutschland*: «(...) la Corte [nella sentenza *Deutsche Milchkontor e a.*] ha giustamente deciso che la questione andava risolta alla luce del diritto nazionale, poiché non vi era alcun interesse comunitario preminente che potesse giustificare una violazione dell'autonomia degli Stati membri in ambito processuale. Inversamente, se si verificasse una situazione analoga in relazione a un aiuto di Stato, verrebbe compromessa la realizzazione degli obiettivi sanciti dalle norme del Trattato, qualora venisse consentito al beneficiario di un aiuto di opporsi alla restituzione, facendo valere di aver trasferito il beneficio dell'aiuto ai suoi acquirenti con una riduzione del prezzo di vendita. In queste circostanze, gli verrebbe attribuito, impunemente, un considerevole vantaggio concorrenziale».

Conclusione

52. In base alle considerazioni che precedono, suggerisco di risolvere nel modo seguente la questione sollevata dal *Verwaltungsgericht* di Francoforte sul Meno:

«Allo stato attuale del diritto comunitario, quest'ultimo non osta a che la normativa nazionale di cui trattasi, per escludere la ripetizione di somme indebitamente

⁴⁶ — Punto 25. V. anche la giurisprudenza citata.

versate come aiuti in base alla normativa comunitaria, nei casi in cui il destinatario dei medesimi ignora — e non per colpa grave — l'esistenza delle circostanze che hanno provocato l'illegittimità del provvedimento di concessione degli aiuti, prenda in considerazione un criterio del tipo del mancato arricchimento senza causa, essendo questo generalmente ammesso quando il beneficiario abbia trasferito il vantaggio patrimoniale risultante da suddetto aiuto pagando il prezzo indicativo previsto dal diritto comunitario e non disponga di alcun diritto di regresso nei confronti dei fornitori, o tale diritto sia del tutto privo di valore, purché le modalità siano le stesse per il recupero delle prestazioni finanziarie prettamente nazionali e l'interesse della Comunità sia pienamente preso in considerazione».