5. Gli Stati membri sono tenuti ad accertare mediante adeguati controlli la conformità del latte magro in polvere alla normativa comunitaria in materia, onde garantire che gli aiuti comunitari non vengano versati per prodotti che non devono fruirne. Spetta al giudice nazionale valutare, tenuto conto in particolare delle circostanze e dei metodi tecnici disponibili, quali siano i controlli all'uopo necessari.

Spetta al giudice nazionale il valutare le conseguenze dell'eventuale inosservanza di quest'obbligo alla luce del diritto nazionale.

Nei procedimenti riuniti da 205 a 215/82,

aventi ad oggetto le domande di pronunzia pregiudiziale proposte alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Verwaltungsgericht (tribunale amministrativo) di Francoforte sul Meno nelle cause dinanzi ad esso pendenti tra

DEUTSCHE MILCHKONTOR GMBH (205/82),

E. KAMPFFMEYER (206/82),

SCHWARZWALDMILCH GMBH (207/82),

INNTALER MISCHFUTTER GMBH & CO. KG (208/82),

HELMUT BECKER GMBH & CO. KG (209/82),

PLANGE KRAFTFUTTERWERKE GMBH & CO. KG (210/82),

JOSERA-WERK (211/82),

FRISCHLI-MILCHWERKE HOLTORF + SCHÄKEL KG (212/82),

HEMO MOHR KG (213/82),

DENKAVIT FUTTERMITTEL GMBH (214/82),

DMV LAGEREI- UND VERWALTUNGSGESELLSCHAFT MBH (215/82)

contro

REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA, rappresentata dal Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (ente federale per l'alimentazione e l'economia forestale),

domande vertenti sull'interpretazione di varie norme di diritto comunitario in relazione alla ripetizione di aiuti indebitamente versati per il latte magro in polvere trasformato in mangimi composti,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori U. Everling, presidente di Sezione, Mackenzie Stuart, O. Due, Y. Galmot e C. Kakouris, giudici,

avvocato generale: P. VerLoren van Themaat
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti della causa, lo svolgimento del procedimento e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 dello Statuto della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti ed il procedimento

1. Gli aiuti per il latte magro in polvere

L'art. 10, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 148, pag. 13), dispone, in relazione al regime degli interventi, che «vengono concessi aiuti al latte scremato ed al latte scremato in polvere, prodotti nella Comunità ed utilizzati per l'alimentazione degli animali, purché tali prodotti rispondano a determinati requisiti».

A norma dell'art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 luglio 1968, n. 986, che stabilisce le norme generali relative alla concessione di aiuti per il latte magro ed il latte magro in polvere destinati all'alimentazione degli animali (GU L 169, pag. 4) — nella versione di cui al regolamento (CEE) 27 febbraio 1975, n. 472 (GU L 52, pag. 22), ed al regolamento (CEE) 26 aprile 1977, n. 876 (GU L 106, pag. 24) — ai sensi dello stesso regolamento si intende per

«a) Latte:
il prodotto ottenuto dalla mungitura di una o più vacche, al quale non siano state fatte aggiunte e che al massimo abbia subito una scrematura parziale;

b) Latticello:
. . . ;

c) Latte scremato:
il latte con un tenore in grassi dello 0,10 % al massimo;

d) Latte scremato in polvere:
il latte e il latticello sotto forma di polvere contenente al massimo l'11 % di materie grasse ed il cui tenore d'acqua non supera un massimo da fissare, salvo nel caso di latte

scremato in polvere proveniente dall'ammasso pubblico. Tale tenore d'acqua si accerta in una fase ed alle condizioni da determinare.»

Presupposto per la concessione dell'aiuto per il latte magro in polvere è, a norma dell'art. 2, n. 1, lett. c), del regolamento, la trasformazione del suddetto prodotto in mangimi composti. In base all'art. 3, n. 2, l'aiuto viene versato previa produzione della prova dell'avvenuta trasformazione.

Nel periodo di cui trattasi i presupposti per la concessione dell'aiuto erano specificati nel regolamento (CEE) della Commissione 15 maggio 1972, n. 990, relativo alle modalità per la concessione di aiuti al latte magro trasformato in mangimi composti ed al latte magro in polvere destinato all'alimentazione del bestiame (GU L 115, pag. 1). Tra detti presupposti figura la presenza, nel mangime composto, di latte magro in polvere nella misura minima del 60 % del peso. Le aziende produttrici di mangimi composti possono fruire dell'aiuto solo se sono riconosciute a tal fine dall'ente competente dello Stato nel cui territorio si effettua la produzione e se soddisfano determinate condizioni. In deroga a quanto sopra, l'aiuto può essere concesso, in base al regolamento (CEE) della Commissione 2 luglio 1976, n. 1624, relativo a disposizioni particolari concernenti il pagamento dell'aiuto per il latte magro in polvere denaturato o trasformato in mangimi composti nel territorio di un altro Stato membro (GU L 180, pag. 9), anche per il latte magro in polvere spedito da un altro Stato membro in Italia e del quale sia quivi garantito l'impiego per la fabbricazione di mangimi composti.

L'art. 10 del regolamento (CEE) della Commissione n. 990/72 così disponeva:

«Gli Stati membri adottano le misure di controllo necessarie per assicurare il rispetto delle disposizioni del presente regolamento.»

Nella Repubblica federale di Germania gli aiuti per la trasformazione di latte magro in polvere in mangimi composti vengono versati dal Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, convenuto nelle cause principali. In quanto elementi del regime d'interventi per la regolarizzazione dei mercati dei prodotti agricoli, detti aiuti sono finanziati dalla sezione garanzia del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13).

L'art. 8 di questo regolamento recita, per quanto qui interessa:

«1. Gli Stati membri adottano, in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, le misure necessarie per:
   — accertare se le operazioni del Fondo siano reali e regolari,
   — prevenire e perseguire le irregolarità,
   — recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze.

   Gli Stati membri informano la Commissione delle misure adottate a tal fine e in particolare dello stato delle procedure amministrative e giudiziarie.

2. In mancanza di recupero totale, le conseguenze finanziarie delle irregolarità o negligenze sono sopportate dalla Comunità, salvo quelle risultanti da irregolarità o negligenze im-

putabili alle amministrazioni o agli organismi degli Stati membri.

Le somme recuperate sono versate ai servizi o agli organismi pagatori e da questi detratte dalle spese finanziate dal Fondo.»

2. *Gli antefatti delle cause principali*

Le ricorrenti nelle cause principali sono imprese produttrici di mangimi composti che hanno impiegato nella fabbricazione di tali prodotti latte magro in polvere o aziende commerciali che, alle condizioni stabilite dal regolamento della Commissione n. 1624/76, hanno esportato in Italia per la fabbricazione di mangimi composti latte magro in polvere acquistato presso altre imprese. Nel periodo compreso tra la fine del 1977 e la metà del 1979 esse percepivano dal Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, in base alla precitata normativa comunitaria, aiuti per il latte magro in polvere destinato alla fabbricazione di mangimi.

Alcune delle ricorrenti avevano acquistato il cosiddetto «Sprühmagermilchpulver» (latte magro in polvere ottenuto mediante nebulizzazione), per il quale viene concesso l'aiuto, dalla Milchwerke Auetal-Beyer KG (in prosieguo: Auetal), che produceva latte magro in polvere. In altri casi le ricorrenti si erano procurato il latte magro in polvere presso imprese commerciali che a loro volta avevano acquistato latte magro in polvere dalla ditta Auetal: a questo proposito si controverte tuttavia nelle cause principali sul se, e in quale misura, il latte magro in polvere acquistato dalle ricorrenti provenisse effettivamente dall'Auetal oppure da altri produttori; in taluni casi, poi, non è certo se alle ricorrenti sia pervenuto latte magro in polvere fabbricato dall'Auetal.

Nel luglio 1978, in occasione di un'ispezione effettuata dal convenuto nelle cause principali presso l'Auetal, si cominciava a sospettare che quest'ultima non impiegasse esclusivamente latte magro in polvere nella fabbricazione dello «Sprühmagermilchpulver». Il sospetto era destato dal costante acquisto di un prodotto avente la denominazione — insolita nel settore di cui trattasi — «Trockenmilcherzeugnis» (derivato del latte in polvere) e da talune particolarità del metodo di produzione seguito dall'Auetal. Nella sua relazione, l'ispettore del convenuto suggeriva di effettuare controlli presso i fornitori di «Trockenmilcherzeugnis», ma questo suggerimento non veniva seguito. L'analisi, da parte della Hessische Landwirtschaftliche Untersuchungsanstalt (istituto di analisi di prodotti agricoli dell'Assia) di Kassel, di campioni prelevati dall'ispettore non metteva in luce alcuna irregolarità.

Solo nel maggio 1979 venivano esperite indagini sull'origine del «Trockenmilcherzeugnis». Le autorità giudiziarie tedesche accertavano così che dalla fine del 1977 la ditta Auetal, oltre al normale latte magro in polvere ottenuto mediante nebulizzazione, aveva fabbricato in grande quantità, con un procedimento particolare, e venduto con la denominazione «Sprühmagermilchpulver» una polvere (in prosieguo: polvere Auetal) che in realtà era costituita solo per il 38,4 % da latte magro in polvere nel senso commerciale corrente. Per il resto, essa era costituita da cosiddetto «Trockenmilcherzeugnis», acquistato presso terzi, contenente per il 56 % siero di latte in polvere, per il 31 % caseinato di sodio e per il 13 % lattosio. Ottenuta mediante dissoluzione di tale prodotto nel latte magro e successiva essiccazione, la polvere

Auetal risultava avere, quanto al contenuto di proteine, zucchero, carboidrati, ecc., la stessa composizione del latte magro in polvere genuino.

A quell'epoca non v'era ancora alcun metodo d'analisi chimica generalmente ammesso, mediante il quale si potesse provare la presenza di siero nel latte magro in polvere. I procedimenti d'analisi idonei a questo scopo, allora conosciuti, potevano essere effettuati solo in pochi laboratori dotati di speciali attrezzature. L'analisi della polvere Auetal con i metodi all'epoca abitualmente applicati nel settore, anche in istituti statali, non poteva rivelare alcuna differenza tra il suddetto prodotto ed il normale latte magro in polvere ottenuto mediante nebulizzazione.

Di conseguenza, le ricorrenti che avevano acquistato la polvere Auetal non erano in grado di accorgersi o di accertare che la polvere messa in commercio con la denominazione «Sprühmagermilchpulver» non era normale latte in polvere ottenuto mediante nebulizzazione.

Non è assodato se e in quali quantitativi le ricorrenti abbiano ottenuto e usato latte in polvere normale o polvere Auetal.

Dopo che erano state scoperte le pratiche irregolari della ditta Auetal, il Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft revocava i provvedimenti di concessione degli aiuti e ingiungeva alle ricorrenti di restituire gli aiuti, motivando che esse non potevano fruirne perché avevano impiegato polvere Auetal. Esso si richiamava in proposito al § 9 del decreto tedesco relativo agli aiuti per il latte magro, il latte magro in polvere, la caseina ed i caseinati (Verordnung über die Gewährung von Beihilfen für Magermilch, Magermilchpulver, Kasein und Kaseinate, BGBl. I, pag. 792), a norma del quale l'interessato, anche dopo aver ricevuto l'aiuto, sopporta, sino alla fine del terzo anno successivo a quello in cui l'aiuto è stato riscosso, l'onere della prova dell'esistenza dei presupposti per la concessione dell'aiuto e deve restituire le somme indebitamente percepite.

3. *Le domande di pronunzia pregiudiziale*

Dopo aver infruttuosamente fatto opposizione, le ricorrenti nelle undici cause principali impugnavano le ingiunzioni di pagamento dinanzi al Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno. Esse invocavano in particolare le disposizioni in materia di tutela dell'affidamento e di mancato arricchimento contenute nel § 48 della legge tedesca 25 maggio 1976 sui procedimenti amministrativi (Verwaltungsverfahrensgesetzes, BGBl. I, pag. 1253), sostenendo che il convenuto Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft era responsabile delle irregolarità commesse nella fabbricazione del latte magro in polvere poiché era venuto meno all'obbligo di sorvegliare la ditta Auetal ed aveva omesso di trarre tempestivamente le debite conclusioni dalla relazione stesa in esito all'ispezione effettuata nel luglio 1978.

Il Verwaltungsgericht di Francoforte ha considerato che la situazione giuridica, con riguardo al decreto comunitario, non era chiara e pertanto, con ordinanze 3 giugno 1982, di tenore identico, ha sottoposto alla Corte di giustizia, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

1. Se la merce costituita da un miscuglio, essiccato mediante nebulizzazione, di latte magro in polvere e di un derivato del latte magro in polvere corrisponda alla nozione di latte scremato in polvere ai sensi dell'art. 1, lett. c), (lett. d) nella versione di cui al regolamento (CEE) n. 472/75) del regolamento

(CEE) del Consiglio 15 luglio 1968, n. 986 (GU L 169 del 15. 7. 1968, pag. 4), qualora detto prodotto finale abbia gli stessi ingredienti (proteine, idrati di carbonio ecc.) del latte magro in polvere che deriva direttamente dalla mungitura delle vacche.

2. Se l'art. 10 del regolamento (CEE) della Commissione 15 maggio 1972, n. 990 (GU L 115 del 17. 5. 1972, pag. 1), imponga alle autorità degli Stati membri l'obbligo di controllare la produzione del latte magro in polvere nell'azienda produttrice.

3. Se l'art. 10 del regolamento (CEE) della Commissione 15 maggio 1972, n. 990, abbia efficacia verso i terzi a favore dei recipienti degli aiuti, cioè se questi possano richiamarsi alle omissioni in proposito da parte dell'amministrazione, con la conseguenza di escludere la ripetizione.

4. Se il diritto comunitario, ed in particolare l'art. 8, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729 (GU L 94 del 28. 4. 1970, pag. 13), contenga — in merito alla questione se, nel singolo caso, siano stati ingiustamente concessi aiuti per il latte magro ed il latte magro in polvere destinato all'alimentazione degli animali di cui al regolamento (CEE) del Consiglio n. 986/68 ed ai regolamenti d'attuazione della Commissione da esso derivati — norme sull'onere della prova oppure questo sia retto dal diritto nazionale. Qualora il diritto comunitario contenga norme sull'onere della prova: di quali disposizioni si tratti.

5. Se l'art. 8, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, autorizzi direttamente le autorità nazionali a ripetere gli aiuti ingiustamente concessi, cosicché vengano definitivamente disciplinati nella suddetta norma i presupposti sostanziali della ripetizione.

6. In caso di soluzione affermativa della quinta questione: Se nell'ambito di detta disposizione, eventualmente completata da principi non scritti del diritto comunitario, sia garantito l'affidamento del recipiente dell'aiuto, e, in caso affermativo, a quali condizioni e in quale misura; se il recipiente dell'aiuto possa in particolare, in determinate circostanze, far valere il mancato arricchimento e se eventualmente questo sussista già qualora il recipiente dell'aiuto abbia trasferito l'aiuto stesso all'atto della vendita; se la ripetizione sia esclusa qualora le autorità sapessero, o ignorassero con colpa grave, di concedere un aiuto indebito.

7. In caso di soluzione negativa della quinta questione: Se sia compatibile col diritto comunitario il fatto che il diritto nazionale escluda la ripetizione degli aiuti indebitamente concessi,

— qualora il beneficiario abbia fatto affidamento sulla stabilità del provvedimento di concessione ed il suo affidamento sia degno di tutela, tenuto conto dell'interesse pubblico alla ripetizione (§ 48, n. 2, 1°-3° punto del Verwaltungsverfahrensgesetz (legge sulla procedura in materia amministrativa) tedesco 25 maggio 1976, BGBl. I, pag. 1253 — VwVfG);

— qualora il beneficiario possa far valere il mancato arricchimento, a meno che egli conoscesse, o ignorasse con colpa grave, le circostanze che rendevano illegittima la concessione dell'aiuto (§ 48, n. 2, 7° comma VwVfG);

— qualora sia trascorso un anno dal momento in cui l'amministrazione ha avuto conoscenza delle circostanze che giustificano la revoca del provvedimento illegittimo di concessione, indipendentemente dal fatto che l'interessato fosse al corrente della conoscenza da parte dell'amministrazione (§ 48, n. 4, VwVfG);

— qualora l'amministrazione sapesse, o ignorasse con colpa grave, di concedere indebitamente l'aiuto (§ 48, n. 2, 6° comma VwVfG in connessione col § 814 del codice civile).

Nella motivazione delle sue ordinanze il giudice di rinvio ha considerato, tra l'altro, quanto segue:

Sulla prima questione

L'art. 1 del regolamento n. 986/68 può essere interpretato nel senso che esso definisce le condizioni di produzione del latte magro in polvere oppure come una norma che stabilisce quale debba essere la composizione del latte magro in polvere. A favore di quest'ultima interpretazione milita il fatto che al momento dell'emanazione del regolamento non era ancora stato elaborato alcun metodo di analisi che consentisse di determinare, in base al prodotto finale, il procedimento di fabbricazione. Non sembra ragionevole dare al regolamento un'interpretazione che porti a farne dipendere gli effetti giuridici da presupposti empirici non accertabili né controllabili.

Sulla seconda questione

Per la decisione delle cause principali ha rilievo la portata dell'obbligo di controllo incombente al convenuto, poiché eventuali omissioni di quest'ultimo possono essere all'origine dell'ingiustificata concessione degli aiuti e ciò può essergli addebitato. Siccome l'85 % circa dell'intera produzione di latte magro in polvere della Repubblica federale di Germania fruisce di sovvenzioni comunitarie sotto varie forme, il convenuto era tenuto a controllare anche la fabbricazione del suddetto prodotto. Il controllo della produzione mediante la sorveglianza del processo di fabbricazione era, nel periodo di cui trattasi, l'unico sistema attuabile per evitare adulterazioni.

Sulla terza questione

Ci si deve poi chiedere se, nel caso in cui siano state commesse irregolarità nella produzione di latte magro in polvere, sia lecito ripetere le somme versate come aiuto qualora l'autorità competente abbia omesso di effettuare i necessari controlli e pertanto contribuito in misura sostanziale a creare la situazione che ha determinato la concessione dell'aiuto. Tale contributo andrebbe comunque imputato al convenuto qualora esso, nell'effettuare i controlli, adempisse anche doveri di diligenza nei confronti dei beneficiari dell'aiuto, se cioè l'obbligo di controllo dovesse essere adempiuto non solo nell'interesse pubblico, ma anche nel legittimo interesse dei beneficiari. Ciò è ovvio in particolare perché solo il convenuto, e non i clienti dell'Auetal, aveva in diritto e in fatto la possibilità di controllare il procedimento produttivo da quest'ultima applicato.

Sulla quarta questione

Poiché non è chiaro a chi la ditta Auetal abbia fornito latte magro in polvere genuino e a chi la polvere adulterata o se essa abbia mescolato le due sostanze, non si può escludere che le ricorrenti ab-

biano ricevuto dall'Auetal, interamente o in parte, latte magro in polvere genuino. Siccome ciò non può essere più appurato, o può esserlo solo in parte, si pone il problema dell'onere della prova. Non è chiaro se nel caso presente le norme in materia vadano desunte dal diritto nazionale o dal diritto comunitario. Presumibilmente, però, anche qualora il problema dell'onere della prova sia disciplinato dal diritto comunitario, il principio dello Stato di diritto esige che, in assenza di specifiche norme scritte, l'indimostrabilità di un fatto vada in via di principio a carico dell'interessato che da esso vuole trarre una conseguenza giuridica a suo favore.

Sulla quinta questione

In base alla precedente giurisprudenza della Corte di giustizia si doveva ritenere che spettasse agli Stati membri disciplinare dettagliatamente la ripetizione di somme indebitamente pagate a carico del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia e, al riguardo, tener conto eventualmente, in particolare, della tutela dell'affidamento. La sentenza della Corte 6 maggio 1982 (cause riunite 145, 192 e 193/81, BayWa AG ed altri/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Racc. pag. 1503) ha però dato luogo a taluni dubbi. È vero che questa sentenza può essere interpretata nel senso che l'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70 rinvia alle disposizioni che stabiliscono in quali circostanze le autorità nazionali possono esigere la restituzione di una prestazione in denaro di diritto pubblico, e non alle norme nazionali che stabiliscono se e in quale misura dette autorità possono rinunciare alla ripetizione, nell'esercizio del loro potere discrezionale, per semplici considerazioni d'opportunità. Tuttavia è anche possibile concludere che il rinvio al diritto nazionale va interpretato non come richiamo a principi sostanziali di legittimazione alla ripetizione, ma a disposizioni in materia di forma e di competenza, talché gli Stati membri non possono stabilire alcuna norma circa i presupposti sostanziali della ripetizione.

Sulla sesta questione

La Corte di giustizia ha dichiarato che il principio della tutela dell'affidamento vale anche in diritto comunitario, ma non ha ancora elaborato i presupposti generali della tutela dell'affidamento. Per poter applicare il suddetto principio di diritto comunitario nel caso concreto, il giudice di rinvio ha bisogno di criteri di sussunzione. Al riguardo, per quanto concerne il punto della questione relativo al se l'arricchimento venga meno per il fatto che il beneficiario ha trasferito l'aiuto agli acquirenti riducendo il prezzo di vendita, non è certo che nel caso presente, in conformità ad una sentenza del Bundesverwaltungsgericht (tribunale amministrativo federale) del 17. 3. 1977 (VII C 64.75 — gasolio-sovvenzioni), si debba escludere il venir meno dell'arricchimento in ragione del perdurante vantaggio nei confronti dei concorrenti: infatti non dovrebbero esistere concorrenti che producono mangimi a base di latte magro in polvere senza fruire dell'aiuto. Quanto al se la ripetizione non possa operarsi qualora la competente autorità sapesse, o ignorasse per colpa grave, di concedere indebitamente l'aiuto, nella fattispecie non può escludersi che, tenuto conto della relazione sull'ispezione del luglio 1978, le adulterazioni commesse dalla ditta Auetal siano state ignorate per colpa grave, di modo che il principio della buona fede, in quanto valga in diritto comunitario, osterebbe alla ripetizione.

Sulla settima questione

Secondo il giudice di rinvio, qualora debba applicarsi il diritto nazionale, per considerazioni basate sul diritto costituzionale tedesco la ripetizione deve effettuarsi in conformità al § 48 della legge sui procedimenti amministrativi, contrariamente a quanto ritiene il convenuto Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, che ha basato l'ingiunzione di restituzione sul § 9 del decreto 31 maggio 1977 sulla concessione di aiuti per il latte magro, il latte magro in polvere, la caseina ed i caseinati. Il suddetto § 48 recita:

«1) L'atto amministrativo illegittimo, anche se divenuto definitivo, può essere revocato in tutto o in parte, con effetto per il futuro o per il passato. L'atto amministrativo che abbia attribuito o confermato un diritto od un vantaggio giuridicamente rilevante (atto amministrativo di agevolazione) può essere revocato solo facendo salve le limitazioni di cui ai nn. 2-4.

2) L'atto amministrativo illegittimo che conceda una prestazione pecuniaria una tantum o corrente o una prestazione in natura divisibile o ne costituisca il presupposto non può essere revocato qualora il beneficiario abbia fatto affidamento sulla stabilità dell'atto amministrativo ed il suo affidamento sia degno di tutela, tenuto conto dell'interesse pubblico alla revoca. L'affidamento è di norma degno di tutela se il beneficiario ha consumato le prestazioni concesse o ha compiuto un atto di disposizione che non può più revocare o può revocare solo sopportando svantaggi sproporzionati. Il beneficiario non può far valere l'affidamento se

1. ha ottenuto l'atto amministrativo mediante frode, minaccia o corruzione;

2. ha ottenuto l'atto amministrativo mediante dichiarazioni inesatte o incomplete su punti essenziali;

3. conosceva l'illegittimità dell'atto amministrativo o la ignorava con colpa grave.

Nei casi di cui al punto 3, l'atto amministrativo viene di norma revocato con effetto retroattivo. Qualora l'atto amministrativo sia stato revocato, le prestazioni già concesse vanno restituite. Per quanto riguarda l'importo da restituire si applicano per analogia le disposizioni del Codice civile sull'arricchimento senza causa. L'obbligato alla restituzione non può invocare, nell'ipotesi di cui al punto 3, il venir meno all'arricchimento in quanto conosceva o ignorava per colpa grave le circostanze che rendevano illegittimo l'atto amministrativo. La prestazione da restituire è fissata dall'amministrazione contestualmente alla revoca dell'atto amministrativo.

3) ...

4) Qualora l'amministrazione venga a conoscenza di fatti che giustificano la revoca di un atto amministrativo illegittimo, la revoca può essere effettuata solo entro un anno dal momento dell'apprendimento. Ciò non vale nel caso del n. 2, terza frase, punto 1.»

In base alla norma succitata, la ripetizione di una prestazione pecuniaria indebitamente concessa dipende in primo luogo dalla revoca dell'atto amministrativo col quale è stato concesso l'aiuto; tale revoca può aver luogo solo quando l'affidamento del beneficiario sulla conservazione della prestazione non sia, nel caso concreto, degno di tutela. Ciò dev'essere stabilito in base ad un raffronto — pienamente sindacabile dal giudice — con l'interesse pubblico alla revoca dell'atto amministrativo, nell'ambito del quale vanno presi in considerazione interessi diversi da quelli aventi esclusivamente indole fiscale. Qualora l'atto amministrativo venga revocato, l'autorità amministrativa deve esigere la restituzione dell'aiuto che risulta attribuito senza alcuna base giuridica. La ripetizione è esclusa se il beneficiario della prestazione pecuniaria pubblica non è più arricchito, a meno che egli conoscesse, o ignorasse per colpa grave, le circostanze che rendevano illegittimo l'atto amministrativo. Infine, deve tenersi conto anche del principio della buona fede sancito dal § 814 del Codice civile tedesco, al quale rinvia il § 48, n. 2, 6ª frase, della legge sui procedimenti amministrativi. Detta disposizione recita:

«La prestazione effettuata per adempiere un'obbligazione non può essere ripetuta se il prestatore sapeva di non essere tenuto ad effettuarla».

Inoltre, il § 48, n. 4, della legge sui procedimenti amministrativi stabilisce un ulteriore limite giuridico, fissando il termine di un anno, alla ripetizione. Si pone la questione se tale disposizione in materia di restituzione di aiuti indebitamente versati sia compatibile con il diritto comunitario.

4. Il procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

Le ordinanze di rinvio sono pervenute alla cancelleria della Corte di giustizia l'11 agosto 1982.

Con ordinanza 22 settembre 1982, la Corte ha disposto la riunione delle cause ai fini del procedimento e della sentenza.

In conformità all'art. 20 del protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia hanno presentato osservazioni scritte: la società Deutsche Milchkontor GmbH, rappresentata dall'avv. Karsten H. Festge, del foro di Amburgo, la ditta E. Kampffmeyer, la società Schwarzwaldmilch GmbH e la società Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG, rappresentate dall'avv. Fritz Modest, del foro di Amburgo, la società Helmut Becker GmbH & Co. KG, la società Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG, la ditta Josera-Werk e la società Hemo Mohr KG, rappresentate dall'avv. Volker Schiller, del foro di Colonia, la società Denkavit Futtermittel GmbH, rappresentata dall'avv. Dietrich Ehle, del foro di Colonia, la società Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG, rappresentata dall'avv. Paul Bornemann, del foro di Monaco, la società DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH, rappresentata dall'avv. Helmut Grzebatzki, del foro di Duisburg, il Governo della Repubblica federale di Germania, rappresentato dai sigg. Martin Seidel e Ernst Röder, in qualità d'agenti, il Governo del Regno Unito, rappresentato dal sig. R. N. Ricks, del Treasury Solicitors Department, in qualità d'agente, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Jörn Sack, membro del suo servizio giuridico.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte, con ordinanza 23 febbraio 1983, ha assegnato le cause alla Quinta Sezione in conformità all'art. 95 del regolamento di procedura

ed ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le osservazioni scritte

1. Sui fatti

La *ditta E. Kampffmeyer,* la *Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG,* la *Schwarzwaldmilch GmbH,* la *Helmut Becker GmbH & Co. KG,* la *Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG,* la *Josera-Werk,* la *Hemo Mohr KG* e la *Denkavit Futtermittel GmbH* sottolineano innanzitutto come sia difficile provare l'adulterazione del latte in polvere mediante l'aggiunta di siero di latte. Il fatto che la Commissione abbia per la prima volta tentato, con regolamento (CEE) 30. 3. 1978 n. 625, relativo alle modalità d'applicazione per l'ammasso pubblico di latte magro in polvere (GU L 84, pag. 19), di fare applicare metodi d'analisi non ancora collaudati per scoprire siffatte adulterazioni nell'ambito degli acquisti di latte magro in polvere da parte degli enti d'intervento dimostra che, almeno nel periodo considerato, non si conosceva ancora alcun metodo d'indagine attuabile per accertare se al latte magro in polvere fosse stato aggiunto siero di latte. Solo col regolamento (CEE) della Commissione 28 luglio 1981, n. 2188, modificativo del regolamento n. 625/78 (GU L 213, pag. 1), è stato prescritto in via generale uno dei metodi presi in considerazione. La *ditta E. Kampffmeyer,* la *Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG* e la *Schwarzwaldmilch GmbH* osservano tuttavia che, a prescindere dal fatto che le adulterazioni non potevano essere accertate mediante i metodi d'analisi tradizionali, la polvere Auetal non aveva la stessa natura e la stessa qualità del latte magro in polvere genuino poiché il caseinato in essa presente non era coagulabile e pertanto aveva per i vitelli un valore nutritivo minimo.

In occasione del controllo effettuato nel luglio 1978, l'ispettore del Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft non ha operato con la necessaria diligenza. Nonostante varie allarmanti constatazioni registrate nella relazione dell'ispettore, il Bundesamt non si è adoperato come doveva per chiarire i fatti. Solo molti mesi dopo la stesura di detta relazione sono stati disposti accertamenti — possibili ed indispensabili già nel luglio 1978 — circa la provenienza del cosiddetto «Trockenmilcherzeugnis». Il Bundesamt, che pure aveva effettuato presso le ricorrenti ripetuti controlli dai quali non era emersa alcuna irregolarità, ha omesso, con grave colpa, di esercitare sullo stabilimento dell'Auetal un'adeguata sorveglianza che avrebbe impedito adulterazioni. A lui deve quindi imputarsi l'illegittimità degli atti amministrativi impugnati.

La *Commissione* osserva che la fabbricazione della polvere Auetal e la sua vendita come latte magro in polvere rivestono un interesse economico in quanto il prezzo degli ingredienti del «Trockenmilcherzeugnis» è notevolmente inferiore a quello di un analogo quantitativo di latte: infatti, il siero costituisce un cospicuo residuo della trasformazione del latte e per i caseinati viene versato un aiuto comunitario.

Per quanto concerne l'accertamento della presenza di siero di latte nel latte magro in polvere, i metodi d'analisi ad hoc erano, fino al 1°. 1. 1982, in fase

sperimentale. Tuttavia, sin dall'inizio del 1978, quanto meno, si sapeva come procedere per scoprire la presenza del siero. Mancava soltanto, stante l'assenza di esperienze pratiche, un metodo d'analisi che potesse essere considerato ottimale a livello comunitario e che pertanto potesse essere prescritto a tutti gli Stati membri.

2. Sulla prima questione

Secondo la *Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG*, la prima questione del Verwaltungsgericht di Francoforte va risolta in senso affermativo. A norma del diritto tedesco (Verordnung über Milcherzeugnisse — decreto sui prodotti lattiero-caseari — del 15. 7. 1970, BGBl. I, pag. 1150, da ultimo modificato dal decreto 22. 12. 1981, BGBl. I, pag. 1667), quello che conta nei prodotti lattiero-caseari è la composizione, non il modo di produzione. Pertanto, il diritto nazionale non ostava al procedimento di fabbricazione adottato dalla ditta Auetal. In certo qual modo, questo procedimento può essere considerato come una ricostituzione, poiché, impiegando taluni componenti del latte separati tra loro, il fabbricante ha ottenuto un prodotto lattiero-caseario ai sensi del predetto decreto. Orbene, qualsiasi procedimento seguito per ottenere prodotti lattiero-caseari si risolve in una ricostituzione poiché, secondo una pratica da decenni corrente nelle latterie, tutto il latte ad esse fornito viene innanzitutto sottoposto ad un trattamento che separa il latte magro dalla panna. Questi componenti sono collocati in vasche separate e solo successivamente vengono riuniti a seconda delle necessità di produzione. La liceità della riunione di vari componenti del latte per ottenere un prodotto lattiero-caseario è tacitamente presupposta sia dal diritto nazionale che dal diritto comunitario. Poiché il regolamento n. 986/68 non contiene disposizioni specifiche sulla fabbricazione di latte magro in polvere, può fruire dell'aiuto qualsiasi latte magro in polvere che possa essere qualificato tale. Di conseguenza, l'aiuto va concesso anche per il latte magro in polvere ottenuto mediante ricostituzione.

La *Deutsche Milchkontor GmbH*, la *ditta E. Kampffmeyer*, la *Schwarzwaldmilch GmbH*, la *Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG*, la *Denkavit Futtermittel GmbH*, la *DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH*, il *Governo della Repubblica federale di Germania* e la *Commissione delle Comunità Europee* sostengono che la prima questione dev'essere risolta in senso negativo.

Le *suddette ricorrenti nelle cause principali* traggono questa conclusione dalla lettera e dalla ratio dell'art. 1 del regolamento (CEE) n. 986/68, che definisce la nozione di latte magro in polvere. Secondo i termini, chiari e che non necessitano d'interpretazione, di quest'articolo, il latte magro in polvere può essere ottenuto solo da latte puro. Detta disposizione fa parte della normativa che disciplina le misure d'intervento a favore dei produttori di latte, che devono essere messi in grado, mediante l'aiuto, di collocare le eccedenze sul mercato degli alimenti zootecnici. Sarebbe assurdo versare aiuti per un miscuglio composto di siero di latte in polvere, che non può fruire dell'aiuto, e di caseinato che ha già fruito dell'aiuto o è stato importato da paesi terzi al prezzo praticato sul mercato mondiale.

A parere del *Governo della Repubblica federale di Germania*, la definizione del latte contenuta nell'art. 1 del regolamento n. 986/68 si riferisce esclusivamente al metodo di produzione e non alla composizione del prodotto finale. Ciò corrisponde al significato attribuito alla nozione di «latte» dalla Tariffa doganale comune (voce 04.01) e dall'art. 3, n. 1, lett. a), del regolamento (CEE) del

Consiglio 29 giugno 1971, n. 1411, che stabilisce le disposizioni complementari dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari per i prodotti della voce 04.01 della Tariffa doganale comune (GU L 148, pag. 4), e deve valere anche per la definizione della nozione di latte magro in polvere di cui al suddetto art. 1.

La *Commissione* sostiene che la polvere Auetal non è latte magro in polvere poiché contiene anche sostanze diverse dal latte magro. Il latte magro in polvere differisce dal latte magro solo perché ne è stata estratta l'acqua e, se del caso, una parte di grasso. Tuttavia non deve esservi stata aggiunta nessun'altra sostanza, come invece si è fatto nel caso della polvere Auetal, per ottenere la quale si è mescolato al latte magro il «Trockenmilcherzeugnis». Contrariamente a quanto ritiene il Verwaltungsgericht, nel periodo considerato vi erano già metodi d'analisi, universalmente conosciuti, atti a scoprire eventuali adulterazioni. Peraltro, nulla autorizza a ritenere che il regolamento debba trovare applicazione solo in quanto la sua osservanza possa essere controllata esclusivamente mediante analisi chimiche del prodotto. Sono infatti contemplate anche ispezioni presso le imprese interessate. Una diversa interpretazione cozzerebbe contro lo spirito della norma poiché l'efficacia della disciplina degli aiuti risulterebbe notevolmente ridotta qualora venissero corrisposti aiuti anche per componenti del prodotto esclusi dalle misure d'intervento nel settore del latte. Le norme in materia di aiuti mirano non già a garantire che gli alimenti zootecnici abbiano una determinata qualità, ma a distogliere dal mercato dei prodotti destinati all'alimentazione umana le eccedenze di latte magro in polvere in quanto prodotto che può fruire di aiuti. Siccome l'art. 1 del regolamento n. 986/68 fa riferimento al prodotto intero ottenuto dalla mungitura delle mucche e non a sostanze da questo derivate, è esclusa anche l'aggiunta di talune sostanze previamente estratte dal latte.

Il *Governo del Regno Unito*, la *Helmut Becker GmbH & Co. KG*, la *Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG*, la *Josera-Werk* e la *Hemo Mohr KG* non si pronunziano sulla prima questione. Le suddette ricorrenti osservano tuttavia che, per quanto concerne l'interpretazione dell'art. 1, lett. d), del regolamento n. 986/68, si deve tener conto dell'obbligo di vegliare a che gli operatori commerciali non siano esposti a rischi eccessivamente gravi ed incontrollabili. Qualora tali rischi non venissero evitati riferendosi, nell'interpretare la predetta disposizione, solo ad una determinata composizione del prodotto finale, ciò potrebbe aver luogo anche mediante esclusione di rischi eccessivamente gravi e incontrollabili nella fase della ripetizione.

3. Sulla seconda questione

Le *ricorrenti nelle cause principali* e la *Commissione* sostengono che la seconda questione va risolta in senso affermativo. A loro avviso, infatti, gli Stati membri sono tenuti a controllare la produzione di latte magro in polvere.

Secondo la *Deutsche Milchkontor GmbH*, quest'obbligo risulta però non dall'art. 10 del regolamento n. 990/72, ma dall'art. 8 del regolamento n. 729/70, il quale dispone che gli Stati membri devono adottare i provvedimenti necessari per «prevenire . . . le irregolarità».

La *ditta E. Kampffmeyer*, la *Schwarzwaldmilch GmbH* e la *Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG* osservano che, secondo la ratio dell'art. 10 del regola-

mento n. 990/72 e dell'art. 8 del regolamento n. 729/70, gli Stati membri devono controllare se si tratti di latte magro in polvere prodotto nella Comunità e se esso sia impiegato conformemente allo scopo stabilito. Per quanto riguarda il primo punto, non è prescritto alcun metodo determinato, ma la scelta del metodo è lasciata agli Stati membri. Può anche essere necessario effettuare ispezioni presso gli stabilimenti di produttori di latte magro in polvere poiché le domande di aiuti o altre sovvenzioni riguardano il 90 % circa di questa produzione. In conformità all'art. 3 del regolamento n. 990/72, ai fini del controllo della denaturazione sono necessarie ispezioni regolari, frequenti e senza preavviso, che, sole, consentono in pratica di evitare adulterazioni. Siffatti controlli presso gli stabilimenti sono ragionevolmente possibili poiché, in base ai dati statistici, alle vendite d'intervento ed alle domande d'aiuti, agli enti d'intervento e di controllo, risulta solo un piccolo numero di imprese del genere.

Secondo la *Helmut Becker GmbH & Co. KG*, la *Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG*, la *Josera-Werk* e la *Hemo Mohr KG*, già dalla lettera dell'art. 10 del regolamento n. 990/72 risulta che la sorveglianza non dev'essere limitata ai produttori di mangimi. Soltanto il controllo dei produttori di latte magro in polvere può garantire che gli aiuti vengano pagati esclusivamente per il prodotto conforme alla normativa comunitaria ed evitare che — in contrasto col quarto considerando del regolamento n. 990/72 — «il medesimo prodotto benefici diverse volte dell'aiuto». Per i produttori di mangimi è impossibile accertare l'idoneità del latte magro in polvere a fruire dell'aiuto. Tale accertamento può essere effettuato solo mediante controllo della produzione del latte magro in polvere, osservando il procedimento di fabbricazione nello stabilimento. È anche conforme all'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70 che le pratiche irregolari e le adulterazioni siano rese impossibili già nella fase precedente, mediante una sorveglianza completa e permanente delle imprese che producono latte magro in polvere. In proposito, la Comunità e le autorità nazionali hanno l'obbligo di tutelare i produttori di mangimi, i quali sono integrati, senza trarne alcun vantaggio, nel sistema di aiuti della Comunità. La costatazione dell'obbligo di controllo del processo produttivo è inoltre in armonia con la giurisprudenza della Corte (sentenze 11. 7. 1972 — causa 3/73, Hessische Mehlindustrie Karl Schöttler, Racc. pag. 745 — e 6. 5. 1982, cause riunite 146, 192 e 193/81, BayWa, Racc. pag. 1503). Il Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft ha in effetti proceduto a tali controlli, anche se nel caso della ditta Auetal non ha usato sufficiente diligenza.

La *Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG* fa essenzialmente rilevare che il latte magro in polvere è impiegato quasi esclusivamente nel settore sovvenzionato e che il controllo della sua produzione era, almeno nel periodo di cui trattasi, il solo sistema attuabile per evitare adulterazioni.

La *Denkavit Futtermittel GmbH* e la *DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH* sottolineano che solo le autorità competenti, e non i produttori di alimenti zootecnici, hanno il potere e sono in grado di controllare la produzione del latte magro in polvere presso le latterie e

pertanto di prevenire le adulterazioni. Per di più, nel caso di specie v'erano fondati motivi per sospettare che la ditta Auetal praticasse sofisticazioni.

Secondo la *Commissione,* la lettera del regolamento n. 990/72 fornisce poche indicazioni quanto al se e in quale misura le autorità degli Stati membri abbiano l'obbligo di controllare la produzione del latte magro in polvere presso le aziende produttrici. Il regolamento contiene specifiche disposizioni in materia di controllo solo per quanto concerne la sorveglianza dei produttori di mangimi composti, che possono fruire dell'aiuto (artt. 4-8). Tuttavia, dall'art. 4, n. 2, del regolamento n. 986/68 (nella versione di cui al regolamento (CEE) del Consiglio 18. 5. 1972, n. 1038 — GU L 118, pag. 21) emerge chiaramente che le autorità nazionali hanno anche la facoltà di controllare le imprese produttrici di latte magro in polvere. Naturalmente, gli Stati membri sono inoltre tenuti, almeno in presenza di particolari elementi che autorizzino a nutrire dubbi, ad effettuare controlli del genere per garantire l'osservanza del regolamento.

I *Governi della Repubblica federale di Germania* e del *Regno Unito* ritengono che la seconda questione si debba risolvere in senso negativo.

Ad avviso del *Governo della Repubblica federale di Germania,* le varie disposizioni del regolamento n. 990/72 si riferiscono esclusivamente all'oggetto indicato dal titolo dello stesso, cioè alla denaturazione ed alla trasformazione di latte magro in polvere in alimenti zootecnici. Detto regolamento, quindi, non si occupa affatto della composizione del latte magro in polvere. Di conseguenza, l'obbligo imposto agli Stati membri dall'art. 10 del regolamento non implica che questi siano tenuti a sorvegliare anche la produzione di latte magro in polvere presso le imprese produttrici.

Il *Governo del Regno Unito* osserva che il regolamento n. 990/72 non contiene alcuna disposizione che — come l'art. 3, n. 1, a proposito della sorveglianza delle operazioni di denaturazione — prescriva controlli, da effettuarsi in loco, della produzione di latte magro in polvere. Come risulta dall'ottavo punto del preambolo e dall'art. 8 del regolamento n. 990/72, quest'ultimo considera essenziali, per un controllo efficace, l'offerta di determinate garanzie, il riconoscimento delle imprese di trasformazione e la tenuta di una contabilità conforme alle esigenze specifiche della concessione degli aiuti, ma non ispezioni in loco. L'obbligo di sorvegliare la produzione del latte magro in polvere esorbita dall'ambito normativo del regolamento n. 990/72. Per il resto, spetta agli Stati membri decidere quale forma di controllo sia necessaria per conformarsi all'art. 10.

4. Sulla terza questione

La *Deutsche Milchkontor GmbH,* la *ditta E. Kampffmeyer,* la *Schwarzwaldmilch GmbH,* la *Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG,* la *Helmut Becker GmbH & Co. KG,* la *Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG,* la *Josera-Werk,* la *Hemo Mohr KG,* la *Denkavit Futtermittel GmbH* e la *DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH* rilevano innanzitutto che la terza questione del Verwaltungsgericht si compone di due parti: la prima verte sul se l'amministrazione sia tenuta anche nei confronti dei fabbricanti di mangimi ad effettuare controlli presso i produttori di latte magro in polvere; la seconda sul se l'inadempimento di detto obbligo escluda che a coloro che abbiano in buona fede ricevuto

l'aiuto possa ingiungersi la restituzione delle somme indebitamente concesse.

Il primo problema, relativo alla «efficacia verso i terzi» dell'obbligo di controllo e che può comprendersi solo avendo presente le norme tedesche in materia di responsabilità dell'amministrazione, va risolto tenuto conto della posizione dei produttori di mangimi nel sistema degli aiuti. Nell'ambito della disciplina degli interventi creata nell'interesse pubblico i suddetti produttori sono usati per così dire come «collo di bottiglia», poiché l'aiuto viene pagato a loro, ma essi devono ripercuoterlo sugli acquirenti e quindi non ne traggono vantaggio. I veri beneficiari dell'aiuto sono i produttori di latte, i quali, grazie ad esso, possono smerciare la loro produzione. Di conseguenza, i fabbricanti di mangimi devono essere tutelati poiché non hanno alcuna possibilità di accertare se la produzione di latte magro in polvere si sia svolta correttamente e non sono in grado di accollarsi il rischio della ripetizione dell'aiuto, che comprometterebbe la loro esistenza. Inoltre, il principio della parità di trattamento esige che tutti i produttori di mangimi, in ragione della loro integrazione nel sistema degli interventi, siano trattati in maniera uniforme e debbano sopportare solo rischi controllabili e calcolabili.

Sul secondo punto (conseguenza dell'inadempimento dell'obbligo di cui trattasi), la *Deutsche Milchkontor GmbH,* la *Helmut Becker GmbH & Co. KG,* la *Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG,* la *Josera-Werk,* la *Hemo Mohr KG,* la *Denkavit Futtermittel GmbH* e la *DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH* osservano che, in caso di violazione dell'obbligo di tutela nei confronti dell'industria dei mangimi, le norme nazionali in materia di responsabilità amministrativa, l'art. 215, 2° comma, del Trattato CEE ed i principi della buona fede e dello Stato di diritto, comuni a tutti gli Stati membri, ostano alla ripetizione di aiuti indebitamente pagati. Avverso questa ripetizione, i recipienti dell'aiuto possono eccepire — come, ad esempio, in diritto tedesco mediante l'eccezione di compensazione — l'obbligo di risarcimento del danno.

La *Denkavit Futtermittel GmbH* e la *DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH* aggiungono che, se del caso, la Comunità e lo Stato membro interessato devono determinare di comune accordo, nell'ambito della cosiddetta «liquidazione del saldo», le conseguenze giuridiche dell'esclusione della ripetizione. In nessun caso si possono imporre oneri del genere a terzi estranei.

La *ditta E. Kampffmeyer,* la *Schwarzwaldmilch GmbH* e la *Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG* assumono che, nell'ambito dell'organizzazione del mercato del latte, la responsabilità della vendita delle eccedenze di latte è passata dai produttori alle autorità. Pertanto, il rischio che la produzione di latte magro in polvere non sia effettuata correttamente viene integralmente sopportato dalle autorità di controllo. Ne consegue che la ripetizione, ai recipienti in buona fede, di aiuti pagati indebitamente è esclusa anche nel caso in cui il comportamento dell'amministrazione sia stato irreprensibile. Qualora poi si consideri presupposto indispensabile la negligenza dell'amministrazione, il diritto comunitario, come risulta dalla sentenza della Corte di giustizia 5 marzo 1980 (causa 265/78, Ferwerda, Racc. pag. 617) non osta a che la ripetizione di aiuti pagati indebitamente sia esclusa.

Secondo la *Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG,* la terza questione va ri-

solta nel senso che lo Stato membro, qualora non abbia proceduto ai controlli necessari ai sensi dell'art. 10 del regolamento n. 990/72, non può richiamarsi, nell'ingiungere la restituzione dell'aiuto, al fatto che l'utilizzatore del latte magro in polvere non ha effettuato per proprio conto analisi se tali analisi non erano possibili al momento in cui l'aiuto è stato concesso.

I *Governi della Repubblica federale di Germania* e del *Regno Unito* sostengono che la terza questione dev'essere risolta in senso negativo poiché gli Stati membri non sono tenuti a controllare la produzione del latte magro in polvere.

Il *Governo del Regno Unito* precisa che l'art. 10 del regolamento n. 990/72 concerne solo i rapporti tra gli Stati membri e la Comunità e non attribuisce ai singoli alcun diritto. Gli interessati devono assicurarsi essi stessi dell'esistenza dei presupposti dell'aiuto e se del caso tutelarsi mediante clausole contrattuali contro le conseguenze della cattiva qualità del latte magro in polvere. Questa conclusione è corroborata dall'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70, che contempla il recupero di somme pagate indebitamente.

La *Commissione* rinvia essenzialmente alle considerazioni che essa espone a proposito della quinta e della settima questione ed assume che l'inadempimento dell'obbligo di controllo non può creare in capo al recipiente dell'aiuto il diritto di ottenere la rinuncia alla ripetizione di quanto indebitamente versato poiché gli Stati membri sono tenuti a procedere a tale ripetizione in base all'art. 8 del regolamento n. 729/70.

5. Sulla quarta questione

La *Denkavit Futtermittel GmbH*, la *DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH* e la *Commissione* osservano innanzitutto, quanto alle questioni 4-7, che il diritto comunitario nulla dispone circa la restituzione di aiuti indebitamente corrisposti e che, secondo la giurisprudenza della Corte (sentenze 5. 3. 1980 — causa 265/78, Ferwerda, Racc. pag. 617 — e 6. 5. 1982, cause riunite 146, 192 e 193/81, BayWa, Racc. pag. 1503), la ripetizione di dette somme va effettuata in base alle norme nazionali formali e sostanziali purché queste restino entro i limiti tracciati dal diritto comunitario.

La *Deutsche Milchkontor GmbH*, la *ditta E. Kampffmeyer*, la *Schwarzwaldmilch GmbH* e la *Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG* fanno rilevare che il diritto comunitario non contiene norme scritte, generali o specifiche, sull'onere della prova, soprattutto nel caso in cui si debba accertare se il latte magro in polvere risponda ai requisiti di cui al regolamento n. 986/68. Tuttavia così come nel diritto tedesco, anche in diritto comunitario si evincono talune norme in materia dal principio dello Stato di diritto, in base al quale colui che deduce l'esistenza di diritti da determinati fatti deve provare questi fatti. L'onere della prova è invertito quando una parte, con l'inadempimento degli obblighi ad essa incombenti, rende impossibile alla controparte la produzione della prova. È quanto si è verificato nella fattispecie poiché la prova avrebbe potuto essere fornita se il Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft avesse adempiuto adeguatamente il suo obbligo di controllo per quanto concerne la ditta Auetal.

Nell'ipotesi contemplata dal regolamento n. 1624/76 (esportazione in Italia) la produzione della prova è specificamente disciplinata dallo stesso regolamento: anche se sono stati versati aiuti per il latte magro in polvere denaturato o trasformato in Italia, il presupposto dell'aiuto si è compiutamente realizzato solo quando

e nella misura in cui il latte magro in polvere è stato trasformato, il che è garantito dalle particolareggiate disposizioni del regolamento n. 1624/76 in materia di cauzione. La cauzione è svincolata una volta che sia stata fornita la prova dell'avvenuta trasformazione del quantitativo di latte magro in polvere considerato. Poiché le imprese di trasformazione rifornite dalle ricorrenti hanno fornito alle autorità italiane la prova necessaria, risulta anche dimostrato che si trattava di latte magro in polvere e non di un prodotto adulterato. La prova suddetta fornita alle autorità italiane deve giovare anche all'esportatore tedesco nei confronti del Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft.

La *Helmut Becker GmbH & Co. KG*, la *Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG*, la *Josera-Werk*, la *Hemo Mohr KG*, la *Denkavit Futtermittel GmbH*, la *Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG*, la *DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH* e il *Governo del Regno Unito* assumono che la questione dell'onere della prova rientra nel campo che, secondo la giurisprudenza della Corte, è disciplinato esclusivamente dal diritto nazionale. Il diritto comunitario nulla dispone in materia. Un limite di diritto comunitario da osservare nell'applicazione del diritto nazionale va tuttavia ravvisato nel divieto di discriminazione: l'applicazione del diritto nazionale non deve risolversi nell'assoggettare il recupero di aiuti comunitari a condizioni o modalità meno favorevoli di quelle che valgono per analoghi procedimenti del sistema processuale nazionale.

Anche il *Governo della Repubblica federale di Germania* è dell'avviso che, in mancanza di disposizioni di diritto comunitario, la questione dell'onere della prova sia disciplinata dal diritto nazionale. Una siffatta disciplina nazionale figura nel § 9, n. 1, del decreto tedesco 31 maggio 1977 sulla concessione di aiuti per il latte magro, il latte magro in polvere, la caseina ed i caseinati, a norma del quale, anche dopo l'ottenimento dell'aiuto, l'onere di provare la sussistenza dei presupposti della concessione dell'aiuto incombe all'interessato sino alla fine del terzo anno successivo a quello in cui è stato effettuato il pagamento.

La *Commissione* sottolinea innanzitutto che per quanto concerne l'onere della prova si applica, in via di principio, il diritto nazionale. Ciò non significa tuttavia che dall'art. 8 del regolamento n. 729/70 non risultino talune esigenze che il diritto nazionale deve soddisfare. Comunque la questione dell'onere della prova ha rilievo solo nei rari casi in cui i fatti non possono essere chiariti, nemmeno dopo che siano state esaurite tutte le possibilità. In casi del genere nulla osterebbe, allo stato attuale del diritto comunitario, all'applicazione di disposizioni nazionali che mettano l'onere della prova della fondatezza della ripetizione di prestazioni non dovute a carico di colui che deduce l'assenza di fondamento giuridico della prestazione, cioè a carico dell'amministrazione. Le norme che stabiliscono i presupposti del diritto all'aiuto non possono più essere invocate, per quanto concerne la questione dell'onere della prova, una volta che la prestazione sia stata erogata. Quanto più numerosi sono i documenti giustificativi che l'interessato in buona fede ha dovuto produrre per ottenere l'aiuto, tanto più il principio della certezza del diritto, vigente anche in diritto comunitario, osta a che gli si chieda successivamente di dimostrare che la pre-

stazione era dovuta. Invero, nella fattispecie taluni elementi di diritto e di fatto potrebbero far concludere che l'onere della prova incombe in permanenza al recipiente dell'aiuto. Così, in base alle norme comunitarie allora vigenti, il controllo delle operazioni di trasformazione presso le imprese era integrato dal successivo controllo della contabilità e inoltre i documenti commerciali vanno conservati per tre anni. Va poi considerato che i produttori tedeschi presentano di regola ogni mese domande di aiuto sulle quali spesso le autorità statuiscono ancor prima di conoscere i risultati dei controlli. Tuttavia, nonostante tali considerazioni, non si può ritenere che il legislatore comunitario abbia emanato una normativa in materia di onere della prova.

Nell'applicare il diritto nazionale in materia occorre tener conto del principio sancito dalla Corte (vedasi la sentenza 27. 5. 1982, causa 113/81, Reichelt, Racc. pag. 1957), secondo cui le condizioni in base alle quali ha luogo la ripetizione di prestazioni finanziate dalla Comunità non possono essere più gravose di quelle che valgono per la ripetizione di prestazioni finanziate dallo Stato membro interessato. Ora, a quanto risulta alla Commissione, nella fattispecie si verifica per l'appunto il contrario, poiché le autorità tedesche hanno ingiunto al recipiente dell'aiuto di provare, anche dopo che la prestazione era stata erogata, che esistevano i presupposti del diritto all'aiuto. Certo, spetta ai giudici tedeschi accertare se tale disciplina sia legittima con riguardo alla situazione giuridica esistente in Germania; tuttavia, secondo la Commissione, essa è pienamente compatibile col diritto comunitario.

6. Sulla quinta questione

Le *ricorrenti nelle cause principali*, i *Governi della Repubblica federale di Germania* e del *Regno Unito* e la *Commissione* sostengono concordemente che, come risulta dalla giurisprudenza della Corte, l'art. 8 del regolamento n. 729/70 non costituisce una norma di autorizzazione sulla cui base le autorità nazionali possano agire nei confronti dei recipienti d'aiuti indebitamente concessi. La ripetizione va effettuata unicamente in base al diritto nazionale.

Le *ricorrenti* osservano in proposito che l'art. 8 contempla non solo il potere, ma anche l'obbligo di ripetere somme pagate indebitamente ed esclude qualsiasi considerazione, da parte delle autorità nazionali, circa l'opportunità della ripetizione. I presupposti sostanziali della ripetizione contemplati dal diritto nazionale, e in particolare i principi di rango superiore della certezza del diritto e della tutela dell'affidamento, non sono scalfiti dall'art. 8 del regolamento n. 729/70.

La *Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG* aggiunge che la ripetizione ai sensi del suddetto articolo è lecita solo se siano stati versati aiuti per prodotti non conformi alle norme comunitarie. Poiché essa ha ricevuto anche latte magro in polvere non adulterato, la ripetizione degli aiuti esorbita, per quanto la concerne, dai limiti tracciati dall'art. 8.

Secondo il *Governo del Regno Unito*, in base all'art. 8 del regolamento n. 729/70 gli Stati membri non sono tenuti ad adottare provvedimenti di recupero qualora sia chiaro che il diritto nazionale vigente osta alla ripetizione.

La *Commissione* assume che dalla struttura complessiva del regolamento n. 729/70 e dell'art. 8 risulta che sono ivi disciplinate le relazioni tra la Comunità e gli Stati membri. L'art. 8, n. 1, del suddetto regolamento fa obbligo agli Stati membri di emanare, se del caso, disposizioni che consentano il recupero di somme pagate indebitamente. L'efficacia e la compatibilità di queste disposizioni col diritto comunitario vanno accertate dalla Commissione.

7. Sulla sesta questione

La *Deutsche Milchkontor gmbH,* la *Helmut Becker GmbH & Co. KG,* la *Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG,* la *Josera-Werk,* la *Hemo Mohr KG,* la *Denkavit Futtermittel GmbH,* la *Frischli Milchwerke Holtorf + Schäkel KG,* la *DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH,* i *Governi della Repubblica federale di Germania* e del *Regno Unito,* nonché la *Commissione delle Comunità europee* concordano nel ritenere che l'esame della sesta questione sia superfluo, poiché la quinta questione non può essere risolta in senso affermativo ed i presupposti sostanziali della ripetizione di aiuti versati indebitamente sono disciplinati esclusivamente dal diritto nazionale.

La *Helmut Becker GmbH & Co. KG,* la *Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG,* la *Josera-Werk* e la *Hemo Mohr KG* osservano, ad ogni buon fine, che il principio della tutela dell'affidamento costituisce parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario e che anche i principi di diritto comunitario della proporzionalità e del divieto degli eccessi ostano a che alle imprese venga imposto di accollarsi rischi illimitati, i quali possono metterne a repentaglio l'esistenza. Anche l'eccezione di mancato arricchimento, in quanto costituisce applicazione del principio della buona fede, rientra nel principio dello Stato di diritto ed è ammessa nell'ordinamento giuridico di tutti gli Stati membri: anche il diritto comunitario consente quindi di far valere il mancato arricchimento.

La *ditta E. Kampffmeyer,* la *Schwarzwaldmilch GmbH* e la *Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG* assumono che la soluzione della sesta questione risulta già in parte — cioè per quanto concerne la tutela dell'affidamento e la rilevanza del fatto che l'amministrazione sapesse o ignorasse per colpa grave che l'aiuto non era dovuto — dalla sentenza della Corte 5 marzo 1980 (causa 265/78, Ferwerda, Racc. pag. 617). Inoltre, non è in contrasto col diritto comunitario il fatto che gli Stati membri e i giudici nazionali escludano la ripetizione di aiuti corrisposti illegittimamente nel caso in cui sia venuto meno l'arricchimento del recipiente in buona fede o l'amministrazione si arricchirebbe a spese di quest'ultimo ove procedesse al recupero delle somme versate. Questa ipotesi ricorre nella fattispecie poiché, nei casi in cui il produttore di mangimi aveva mescolato prima della lavorazione il latte magro in polvere con la polvere Auetal e quindi il mangime conteneva una percentuale di latte magro in polvere genuino inferiore a quella prescritta, la ripetizione concerne anche l'aiuto concesso per il latte magro in polvere conforme alle norme comunitarie.

8. Sulla settima questione

Secondo le *ricorrenti nelle cause principali,* dal punto di vista del diritto comunitario nulla può eccepirsi contro le varie disposizioni del § 48 della legge tedesca sui procedimenti amministrativi.

La *ditta E. Kampffmeyer*, la *Schwarzwaldmilch GmbH* e la *Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG* rilevano che i punti 1, 2 e 4 della questione (tutela dell'affidamento, mancato arricchimento e consapevolezza o ignoranza per grave colpa, da parte dell'amministrazione, della mancanza di fondamento giuridico) hanno già ricevuto soluzione nell'ambito della trattazione delle questioni precedenti. Resta da risolvere solo il punto 3, relativo al termine di decadenza di un anno stabilito dal suddetto § 48, al n. 4. In proposito deve desumersi dalla sentenza della Corte 12 giugno 1980 (cause riunite 119 e 126/79, Lippische Hauptgenossenschaft, Racc. pag. 1863) che i termini di prescrizione e di decadenza in relazione alla ripetizione vanno valutati in base al diritto nazionale, purché questo sia applicato senza differenziazioni e discriminazioni.

La *Helmut Becker GmbH & Co. KG*, la *Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG*, la *Josera-Werk*, la *Hemo Mohr KG* e la *Denkavit Futtermittel GmbH*, osservano in sostanza quanto segue:

Il problema della legittimità della disciplina nazionale della tutela dell'affidamento, sollevato al punto 1 della questione, è già stato risolto in senso affermativo dalla Corte nella sentenza 5 marzo 1980 (causa 265/78, Ferwerda, Racc. pag. 617). Inoltre, il fatto che in casi come quello di specie la ripetizione sia esclusa è conforme a taluni principi di diritto comunitario.

La questione, posta al punto 2, della legittimità della disciplina nazionale del mancato arricchimento va del pari risolta in senso affermativo in base ai principi sanciti dalla Corte nella summenzionata sentenza. Oltre a ciò, detta disciplina è richiesta proprio dal diritto comunitario. Nel presente contesto non si può sostenere che il recipiente dell'aiuto si sia arricchito per avere, ad esempio, acquistato un vantaggio concorrenziale rispetto agli altri operatori del settore. Infatti, dato il suo scopo, l'aiuto non è una sovvenzione, ma un correttivo del prezzo, che costituisce un elemento del sistema degli interventi e deve semplicemente consentire lo smercio, nell'interesse pubblico, di latte magro in polvere. Esso, pertanto, non arreca alcun vantaggio ai produttori di alimenti zootecnici, i quali potrebbero impiegare anche altri prodotti base acquistandoli a prezzi ragionevoli e competitivi.

Il termine di un anno — cui si riferisce il punto 3 della questione — per la ripetizione di prestazioni ingiustificate non dà luogo, dal punto di vista del diritto comunitario, ad alcuna obiezione. Esso è conforme al principio della certezza del diritto, comporta la parità di trattamento di tutti gli interessati e non lascia all'amministrazione alcun margine discrezionale.

Il problema, sollevato al punto 4 della questione, se sia lecita l'esclusione della ripetizione, a norma del § 814 del codice civile tedesco, qualora l'amministrazione sapesse o ignorasse per colpa grave di concedere indebitamente l'aiuto è strettamente collegato alla questione relativa alle conseguenze dell'inadempimento, da parte delle competenti autorità, dell'obbligo di controllo contemplato dall'art. 10 del regolamento n. 990/72. Nel caso in cui si verifichi tale inadempimento, le autorità nazionali devono rispondere alla Comunità, nell'ambito della liquidazione del saldo, delle conseguenze finanziarie delle irregolarità e delle omissioni. Per contro, accollare tali conseguenze ai produttori di mangimi significherebbe violare elementari principi di equità. Secondo la *Denkavit Futtermittel GmbH*, tenuto conto dell'obbligo delle autorità nazionali di vegliare a che l'efficacia del diritto comunitario non venga in alcun modo compromessa, la ripetizione dev'essere considerata illegittima anche quando l'ignoranza, da parte dell'ammi-

nistrazione, del carattere indebito dell'aiuto sia dipesa da lieve negligenza.

Il *Governo della Repubblica federale di Germania* precisa innanzitutto che, a suo avviso, in diritto tedesco casi come quello di specie ricadono nella sfera d'applicazione non del § 48 della legge sui procedimenti amministrativi, ma di norme speciali che contemplano l'obbligo assoluto di rimborso qualora lo Stato abbia agito per conto della Comunità.

La Corte si è pronunziata, in particolare nelle sentenze 12 giugno 1980 (causa 130/79, Express Dairy Foods, Racc. pag. 1887) e 6 maggio 1982 (cause riunite 146, 192 e 193/81, BayWa, Racc. pag. 1503), sull'applicabilità del diritto nazionale. In pratica, però la determinazione esatta dei limiti fissati in proposito dal diritto comunitario cozza contro difficoltà quasi insormontabili. In quanto la Corte non ha in ciascun singolo caso la possibilità di pronunziarsi su una decisione dell'amministrazione o del giudice nazionale, lo Stato membro sopporta il rischio finanziario che, quando la Comunità procede alla liquidazione dei conti, detta decisione venga considerata a posteriori non conforme al diritto comunitario e venga negato il finanziamento comunitario.

I motivi di esclusione riassunti nel § 48 della legge sui procedimenti amministrativi sono conformi a principi generalmente ammessi. D'altra parte, il diritto comunitario non contiene alcuna norma corrispondente al § 48. Né è chiaro, nei dettagli, in quale modo si debba garantire, in conformità alla sentenza 6 maggio 1982 (cause riunite 146, 192 e 193/81, BayWa, Racc. pag. 1503), la parità di trattamento degli operatori economici dei vari Stati membri e l'applicazione più uniforme possibile del diritto comunitario nell'intera Comunità.

Comunque, il Governo della Repubblica federale di Germania ritiene che, nei casi in cui la ripetizione in base a norme nazionali conformi al diritto comunitario risulti impossibile, la Comunità debba sopportare la perdita finanziaria a meno che non trovi applicazione l'art. 8, n. 2, 1° comma, parte finale, del regolamento n. 729/70.

Il *Governo del Regno Unito* si limita ad osservare che le norme nazionali come quelle di cui trattasi vanno esaminate per accertare se esse rispondano a due requisiti stabiliti dal diritto comunitario, cioè se non siano discriminatorie e non ostino alla realizzazione dello scopo perseguito da questo diritto.

La *Commissione* sottolinea in primo luogo che i quattro punti in cui è articolata la settima questione si riferiscono tutti al principio della tutela del legittimo affidamento in caso di ripetizione di prestazioni pubbliche indebitamente erogate ed illustrano quale espressione concreta detto principio ha avuto nella procedura amministrativa tedesca. Che il diritto nazionale debba poter prendere in considerazione, nel disciplinare le modalità della ripetizione da parte dell'amministrazione, il principio della tutela dell'affidamento lo si evince dalla vigenza di questo principio nello stesso diritto comunitario ed è stato ammesso dalla Corte. Tuttavia, il diritto comunitario non lascia agli Stati membri un margine di valutazione illimitato. L'efficacia dell'art. 8 del regolamento n. 729/70 non può essere compromessa da provvedimenti nazionali. Il fatto che il diritto comunitario richiede provvedimenti nazionali di ripeti-

zione efficaci si spiega non solo con l'esigenza di salvaguardare gli interessi finanziari del FEAOG, ma anche con la necessità di garantire la parità di trattamento degli operatori economici nell'intera Comunità. Ciò significa che si deve procedere alla ripetizione di aiuti indebitamente corrisposti anche nei casi in cui il bilancio della Comunità non sopporta, in definitiva, alcun onere, per non falsare le condizioni del mercato nella Comunità.

Tali considerazioni ostano, ad esempio, a che il diritto nazionale stabilisca termini troppo brevi per la ripetizione. Se la temporanea inerzia delle autorità nazionali bastasse ad escludere la ripetizione per motivi inerenti alla tutela dell'affidamento sarebbero in definitiva le autorità nazionali a decidere discrezionalmente se procedere o no al recupero di somme pagate ingiustificatamente. Il termine di un anno di cui al § 48 della legge sui procedimenti amministrativi costituisce, secondo la Commissione, il termine minimo assoluto compatibile con l'esigenza di efficacia risultante dall'art. 8 del regolamento n. 729/70.

Per gli stessi motivi è incompatibile col diritto comunitatio il fatto che uno Stato membro rinunci alla ripetizione solo perché le sue autorità sapevano, o avrebbero dovuto sapere, che l'interessato non aveva diritto all'aiuto: in tal modo, infatti, gli Stati membri, comportandosi in contrasto col diritto comunitario, potrebbero falsare definitivamente le condizioni del mercato. In casi come quelli di specie occorre non solo soppesare gli interessi del singolo e quello dello Stato membro, ma tener conto anche degli specifici interessi della Comunità alla ripetizione. L'art. 8, n. 2, del regolamento (CEE) n. 729/70 può essere inteso solo nel senso che la ripetizione è obbligatoria anche qualora l'amministrazione nazionale si sia comportata negligentemente. Infatti, detta disposizione determina chi deve sopportare le conseguenze finanziarie dell'impossibilità del recupero delle somme erogate. Poiché è contemplata anche l'ipotesi in cui la responsabilità dell'indebita concessione della prestazione ricade sull'amministrazione nazionale, la ripetizione è in via di principio doverosa pure in casi del genere. Diversamente, vi sarebbe anche da temere un aumento notevole delle controversie tra la Commissione e gli Stati membri vertenti sul se le autorità nazionali abbiano colposamente tardato ad agire.

Per quanto concerne la presa in considerazione del mancato arricchimento nell'ambito di una normativa in materia di tutela dell'affidamento, ci si deve chiedere se qualsiasi negligenza del recepiente dell'aiuto debba impedire allo stesso di eccepire il mancato arricchimento. A rigor di logica, l'esigenza di efficacia comporterebbe una risposta affermativa poiché non è dato vedere per qual motivo la negligenza dell'interessato debba portare a prestazioni finanziarie indebite ed a falsare le condizioni di mercato. Tuttavia, il legislatore comunitario avrebbe dovuto fornire criteri chiari in materia. In mancanza di tali criteri, gli Stati membri dispongono, per quanto concerne l'emanazione di disposizioni per l'attuazione dell'art. 8 del regolamento n. 729/70, di un determinato potere discrezionale che non può essere compresso entro limiti troppo angusti.

Tenuto conto della molteplicità dei casi ipotizzabili nel campo della tutela dell'affidamento e del predetto margine discrezionale del legislatore nazionale, il diritto comunitario non osta ad una disposizione di carattere generale, come quella figurante nel § 48, n. 2, prima frase, della legge tedesca sui procedimenti amministrativi. Deve essere tuttavia garantito

che nella valutazione dell'interesse pubblico al recupero della prestazione si tenga adeguatamente conto degli interessi specifici del diritto comunitario.

III — La fase orale del procedimento

All'udienza del 4 maggio 1983, la deutsche Milchkontor GmbH, con l'avv. Karsten H. Festge di Amburgo; l'impresa E. Kampffmeyer, la Schwarzwaldmilch GmbH e l'Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG, con gli avvocati Fritz Modest e Jürgen Gündisch di Amburgo; la Helmut Becker GmbH & Co. KG, la Plange Kraftfutterwerke GmbH, con l'avv. Dietrich Ehle di Colonia; la Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG, con l'avv. Paul Bornemann di Monaco; la DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH, con l'avv. Helmut Grzebatzki di Duisbourg; il Governo della Repubblica federale di Germania, con l'avv. Arved Deringer di Colonia; e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Jörn Sack, membro del suo ufficio legale, hanno svolto osservazioni orali.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza dell'8 giugno 1983.

In diritto

1 Con undici ordinanze 3 giugno 1982, pervenute alla Corte l'11 agosto 1982, il Verwaltungsgericht di Francoforte ha sollevato, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, un certo numero di questioni pregiudiziali sull'interpretazione di varie disposizioni del regolamento del Consiglio 15 luglio 1968, n. 986, che stabilisce le norme generali relative alla concessione di aiuti per il latte magro ed il latte magro in polvere destinati all'alimentazione degli animali (GU L 169, pag. 4); del regolamento della Commissione 15 maggio 1972, n. 990, relativo alle modalità per la concessione d'aiuti al latte magro trasformato in mangimi composti ed al latte magro in polvere destinato all'alimentazione del bestiame (GU L 115, pag. 1); e del regolamento del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13) nonché ai principi di diritto comunitario in materia di ripetizione d'aiuti indebitamente versati.

2 Le questioni sono state sollevate nell'ambito di cause pendenti dinanzi al Verwaltungsgericht di Francoforte fra il Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, ente competente per il pagamento nella Repubblica federale di

Germania degli aiuti alla trasformazione del latte magro in polvere, ed alcune imprese produttrici di alimenti zootecnici composti e distributrici di prodotti lattiero-caseari. Nell'ambito di dette azioni, le attrici nelle cause principali chiedevano l'annullamento delle decisioni del Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft con cui questo pretendeva dalle suddette imprese la restituzione delle somme concesse loro come aiuto per il latte magro in polvere a norma dell'art. 10, n. 1, del regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 148, pag. 13), nonché dei summenzionati regolamenti del Consiglio n. 986/68 e della Commissione n. 990/72 e del regolamento della Commissione 2 luglio 1976, n. 1624, relativo a disposizioni particolari concernenti il pagamento dell'aiuto per il latte magro in polvere denaturato o trasformato in mangimi composti nel territorio di un altro Stato membro (GU L 180, pag. 9).

3 Le attrici nelle cause principali avevano percepito gli aiuti per il late magro in polvere, in base alle suddette disposizioni, sia per la trasformazione in alimenti zootecnici composti, sia per l'esportazione in Italia ai fini di tale trasformazione. Nell'ambito delle cause principali, il Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft assume che il latte magro in polvere per il quale le attrici hanno riscosso gli aiuti non soddisfaceva le condizioni di cui alla normativa comunitaria in quanto proveniente dalla produzione della Milchwerke Auetal-Beyer KG (in prosieguo l'«Auetal»).

4 L'Auetal, nel 1978 e nel 1979, aveva usato per produrre latte magro in polvere, oltre a latte magro, grosse quantità di un prodotto composto dal 56 % di siero di latte in polvere, dal 31 % di caseinato di sodio e dal 13 % di lattosio. La composizione, in albumina, idrati di carbonio, ecc., della polvere così fabbricata era identica a quella del latte magro in polvere prodotta da latte magro fresco. Nell'ambito della causa principale si contesta, secondo i casi, se ed in quale misura le attrici avessero ricevuto ed usato, per le operazioni di trasformazione o d'esportazione di cui è causa, normale latte magro in polvere proveniente dalla Auetal o da un altro fornitore ovvero polvere fabbricata dalla Auetal secondo il suddetto metodo particolare e da essa posta in commercio come latte magro in polvere.

5 Stando agli accertamenti del giudice nazionale, né le imprese del settore considerato, né i laboratori pubblici erano in grado, al momento dei fatti, di provare, con i metodi d'analisi chimiche allora abitualmente applicati, una differenza fra il latte magro in polvere fabbricato dal latte magro fresco e la polvere fabbricata dall'Auetal col particolare metodo di cui trattasi. Le attrici nella causa principale assumono pertanto che esse non potevano accorgersi di ricevere ed usare, nei singoli casi, un prodotto diverso dal latte magro in polvere prodotto da latte magro fresco.

6 L'uso del suddetto metodo particolare di produzione da parte dell'Auetal veniva scoperto dalle competenti autorità tedesche nel maggio del 1979. Nell'ambito della causa principale le parti controvertono sulla questione se la scoperta avrebbe potuto o dovuto avvenire prima poiché già precedentemente erano stati accertati taluni fatti che dimostravano procedimenti di produzione inconsueti. In seguito a tale scoperta, il Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft decideva di revocare i provvedimenti di concessione degli aiuti e di chiedere la restituzione delle somme pagate, secondo lui, indebitamente in forza di detti provvedimenti, assumendo che non ricorrevano le condizioni per la concessione degli aiuti, cioè l'uso — quantomeno nella proporzione stabilita — di latte magro in polvere, poiché le imprese attrici avevano usato, almeno in parte, la polvere fabbricata dalla Auetal.

7 Dinanzi al Verwaltungsgericht di Francoforte, le attrici impugnavano le decisioni del Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft sostenendo che non sussistono nella fattispecie i presupposti cui l'art. 48 della Verwaltungsverfahrensgesetz (legge sulla procedura amministrativa non contenziosa) 25 maggio 1976 (BGBl. I, pag. 1253) subordina la revoca di un atto amministrativo che conceda un vantaggio pecuniario e la ripetizione delle somme versate in forza di tale atto.

8 Il Verwaltungsgericht di Francoforte riteneva che le cause sollevassero un certo numero di questioni d'interpretazione del diritto comunitario. Esso ha pertanto sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

1. Se la merce costituita da un miscuglio, essiccato mediante nebulizzazione, di latte magro in polvere e di un derivato del latte magro in polvere corri-

sponda alla nozione di latte scremato in polvere ai sensi dell'art. 1, lett. c), (lett. d) nella versione di cui al regolamento (CEE) n. 472/75) del regolamento (CEE) del Consiglio 15 luglio 1968, n. 986 (GU L 169 del 15. 7. 1968, pag. 4), qualora detto prodotto finale abbia gli stessi ingredienti (proteine, idrati di carbonio ecc.) del latte magro in polvere che deriva direttamente dalla mungitura delle vacche.

2. Se l'art. 10 del regolamento (CEE) della Commissione 15 maggio 1972, n. 990 (GU L 115, del 17. 5. 1972, pag. 1), imponga alle autorità degli Stati membri l'obbligo di controllare la produzione del latte magro in polvere nell'azienda produttrice.

3. Se l'art. 10 del regolamento (CEE) della Commissione 15 maggio 1972, n. 990, abbia efficacia verso i terzi a favore dei recipienti degli aiuti, cioè se questi possano richiamarsi alle omissioni in proposito da parte dell'amministrazione, con la conseguenza di escludere la ripetizione.

4. Se il diritto comunitario, ed in particolare l'art. 8, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729 (GU L 94, del 28. 4. 1970, pag. 13), contenga — in merito alla questione se, nel singolo caso, siano stati ingiustamente concessi aiuti per il latte magro ed il latte magro in polvere destinato all'alimentazione degli animali di cui al regolamento (CEE) del Consiglio n. 986/68 ed ai regolamenti d'attuazione della Commissione da esso derivati — norme sull'onere della prova oppure questo sia retto dal diritto nazionale. Qualora il diritto comunitario contenga norme sull'onere della prova: di quali disposizioni si tratti.

5. Se l'art. 8, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, autorizzi direttamente le autorità nazionali a ripetere gli aiuti ingiustamente concessi, cosicché vengano definitivamente disciplinati nella suddetta norma i presupposti sostanziali della ripetizione.

6. In caso di soluzione affermativa della quinta questione: Se nell'ambito di detta disposizione, eventualmente completata da principi non scritti del diritto comunitario, sia garantito l'affidamento del recipiente dell'aiuto, e, in caso affermativo, a quali condizioni e in quale misura; se il recipiente dell'aiuto possa in particolare, in determinate circostanze, far valere il mancato arricchimento e se eventualmente questo sussista già qualora il recipiente dell'aiuto abbia trasferito l'aiuto stesso all'atto della vendita; se la ripetizione sia esclusa qualora le autorità sapessero, o ignorassero con colpa grave, di concedere un aiuto indebito.

7. In caso di soluzione negativa della quinta questione: Se sia compatibile col diritto comunitario il fatto che il diritto nazionale escluda la ripetizione degli aiuti indebitamente concessi,

— qualora il beneficiario abbia fatto affidamento sulla stabilità del provvedimento di concessione ed il suo affidamento sia degno di tutela, tenuto conto dell'interesse pubblico alla ripetizione (§ 48, n. 2, 1°-3° punto del Verwaltungsverfahrensgesetz (legge sulla procedura in materia amministrativa) tedesco 25 maggio 1976, BGBl. I, pag. 1253 — VwVfG);

— qualora il beneficiario possa far valere il mancato arricchimento, a meno che egli conoscesse, o ignorasse con colpa grave, le circostanze che rendevano illegittima la concessione dell'aiuto (§ 48, n. 2, 7° comma VwVfG);

— qualora sia trascorso un anno dal momento in cui l'amministrazione ha avuto conoscenza delle circostanze che giustificano la revoca del provvedimento illegittimo di concessione, indipendentemente dal fatto che l'interessato fosse al corrente della conoscenza da parte dell'amministrazione (§ 48, n. 4, VwVfG);

— qualora l'amministrazione sapesse, o ignorasse con colpa grave, di concedere indebitamente l'aiuto (§ 48, n. 2, 6° comma VwVfG in connessione col § 814 del codice civile).

9 Mentre la prima questione riguarda le condizioni per la concessione degli aiuti, quelle da 2 a 7 concernono vari aspetti della ripetizione degli aiuti da parte delle autorità nazionali qualora essi siano stati versati senza che sussistessero i presupposti per la loro concessione. Al fine di potere sviluppare più facilmente i principi da applicare in materia per consentire al giudice nazionale di statuire nelle cause sottopostegli, è opportuno raggruppare le questioni sollevate e trattarle nell'ordine seguente:

— le condizioni per la concessione degli aiuti (prima questione);

— l'ambito d'applicazione del diritto comunitario e del diritto nazionale alla ripetizione d'aiuti indebitamente versati (quinta e sesta questione);

— la tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto in caso di ripetizione d'aiuti indebitamente versati (settima questione);

— l'onere della prova in caso di ripetizione d'aiuti indebitamente versati (quarta questione);

— l'obbligo di controllare la fabbricazione del latte magro in polvere presso l'impresa produttrice (seconda e terza questione).

Sulle condizioni per la concessione degli aiuti

10 Con la prima questione, il Verwaltungsgericht di Francoforte chiede l'interpretazione dell'espressione «latte magro in polvere» ai sensi della normativa comunitaria sugli aiuti per il latte magro in polvere ed, in particolare, dell'art. 1, del regolamento del Consiglio n. 986/68, per essere messo in grado di valutare se una polvere come quella fabbricata dall'Auetal risponda alle condizioni per la concessione degli aiuti.

11 La Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG ha sostenuto, nelle osservazioni dinanzi alla Corte, che è la composizione materiale e non il processo di fabbricazione ad essere determinante per la nozione di «latte magro in polvere», tanto più che la ricostituzione di prodotti lattiero-caseari partendo dai loro ingredienti precedentemente separati è una prassi abituale ed ammessa nelle latterie comunitarie.

12 Va osservato in proposito che l'art. 1 del regolamento del Consiglio n. 986/68 definisce alla lett. d) il latte magro in polvere come «il latte ... sotto forma di polvere», precisando peraltro il tenore di grassi e di acqua. Il latte viene, a sua volta, definito alla lett. a) del medesimo articolo come «il prodotto ottenuto dalla mungitura di una o più vacche, al quale non siano state fatte aggiunte e al massimo sia stata tolta una parte della materia grassa». Da tali definizioni si desume che una merce per la cui fabbricazione siano state usate materie diverse dal prodotto della mungitura di una o più vacche non può costituire oggetto d'aiuti in forza del suddetto stistema d'intervento, qualunque sia peraltro la composizione chimica del prodotto finale così ottenuto.

13 La suddetta interpretazione letterale è confermata dal fine perseguito dal sistema d'aiuti di cui trattasi che, nell'ambito del regime d'interventi disciplinato dal regolamento del Consiglio n. 804/68, devono contribuire a permet-

tere lo smaltimento del latte al prezzo stabilito nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari. Sarebbe contrario a tale scopo versare aiuti per il latte magro in polvere ad una merce prodotta con materie che non si trovano più sul mercato lattiero-caseario o che hanno già fruito di aiuti analoghi all'atto della fabbricazione, come avviene in caso di trasformazione del latte magro in caseina ed in caseinati a norma dell'art. 11 del regolamento del Consiglio n. 804/68.

14 La prima questione va pertanto risolta nel senso che la merce costituita da un miscuglio, essiccato mediante nebulizzazione, di latte magro e di polvere composta da siero di latte, caseinati di sodio e lattosio non è latte magro in polvere ai sensi della normativa comunitaria sugli aiuti per il latte scremato in polvere ed in particolare dell'art. 1, del regolamento del Consiglio 15 luglio 1968, n. 986, anche se la sua composizione è identica a quella del latte magro in polvere che deriva direttamente dalla mungitura delle vacche.

Sull'ambito d'applicazione del diritto comunitario e del diritto nazionale alla ripetizione d'aiuti indebitamente versati

15 Secondo le spiegazioni fornite dal Verwaltungsgericht di Francoforte, con la quinta questione si chiede, sostanzialmente, se il diritto comunitario ed in particolare l'art. 8, n. 1 del regolamento del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, autorizzi direttamente le autorità nazionali competenti a ripetere gli aiuti indebitamente concessi, cosicché vengano definitivamente disciplinati dalla suddetta norma i presupposti sostanziali della ripetizione, ovvero tale ripetizione avvenga secondo i criteri e le modalità stabilite dalla normativa nazionale e quali siano, eventualmente, i limiti d'applicazione del diritto nazionale.

16 Per risolvere la questione, occorre anzitutto ricordare i criteri ed i principi generali del diritto comunitario in materia elaborati dalla giurisprudenza della Corte.

17 Conformemente ai principi generali su cui si basa il sistema istituzionale della Comunità e che disciplinano i rapporti fra la Comunità e gli Stati membri, spetta a questi, in forza dell'art. 5 del Trattato, garantire sul loro territorio l'attuazione della normativa comunitaria, soprattutto nell'ambito della politica agricola comune. Qualora il diritto comunitario, ivi compresi i principi generali dello stesso, non contenga in proposito norme comuni, le autorità nazionali, per attuare la normativa comunitaria, agiscono applicando i criteri di forma e di sostanza del loro diritto nazionale, e resta inteso, come la Corte ha già affermato nella sentenza 6 giugno 1972 (Schlüter, 9/71, Racc. 1972, pag. 307), che tale principio va contemperato con l'esigenza di uniforme applicazione del diritto comunitario, onde evitare disparità di trattamento fra gli operatori economici.

18 In questo contesto l'art. 8, n. 1, del regolamento del Consiglio n. 729/70 dispone che gli Stati membri adottano «in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali», i provvedimenti necessari per prevenire e perseguire le irregolarità che possano viziare le operazioni del FEAOG e per ricuperare le somme perse in seguito ad irregolarità o a negligenze. Spetta pertanto alle autorità nazionali competenti esercitare tutte le funzioni di controllo necessarie per garantire che gli aiuti siano concessi soltanto alle condizioni stabilite dalla normativa comunitaria e che qualsiasi violazione delle norme di diritto comunitario venga punita in modo appropriato. Nella sua attuale fase evolutiva, il diritto comunitario non contiene disposizioni specifiche relative all'esercizio di detta funzione di controllo da parte delle amministrazioni nazionali competenti.

19 In conformità a tali principi la Corte ha più volte affermato (sentenze 5. 3. 1980, Ferwerda, 265/78, Racc. 1980, pag. 617; 12. 6. 1980, Lippische Hauptgenossenschaft, 119 e 126/79, Racc. 1980, pag. 1863; 6. 5. 1982, Fromme, 54/81, Racc. 1982, pag. 1449; 6. 5. 1982, BayWa, 146, 192 e 193/81, Racc. 1982, pag. 1503) 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, fatti salvi i limiti posti dal diritto comunitario nel senso che le formalità 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.

20 Ne consegue che l'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70, non disciplina i rapporti fra gli enti d'intervento e gli operatori economici e soprattutto non costituisce il fondamento giuridico in forza del quale le autorità nazionali possono chiedere ai beneficiari la restituzione d'aiuti indebitamente concessi, poiché dette azioni sono sottoposte al diritto nazionale.

21 È vero che questo rinvio al diritto nazionale può far sì che le modalità della ripetizione degli aiuti indebitamente concessi siano, in parte, diverse da uno Stato membro all'altro. La portata di differenze del genere, peraltro inevitabili nell'attuale stadio d'evoluzione del diritto comunitario, è tuttavia ridotta dai limiti che la Corte, nelle suddette sentenze, ha posto all'applicazione del diritto nazionale.

22 Anzitutto 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 ricupero delle somme irregolarmente versate. Inoltre, l'esercizio di un potere discrezionale circa l'opportunità di pretendere o meno la restituzione di fondi comunitari indebitamente o irregolarmente concessi sarebbe incompatibile coll'obbligo che l'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70 impone alle autorità amministrative nazionali, di ricuperare le somme indebitamente o irregolarmente versate.

23 In secondo luogo, l'applicazione del diritto nazionale deve avvenire in modo non discriminatorio rispetto ai procedimenti per dirimere liti dello stesso genere, ma puramente nazionali. 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 riguar-

danti esclusivamente l'applicazione di norme nazionali corrispondenti. In secondo luogo, nonostante la surricordata esclusione di qualsiasi valutazione discrezionale dell'opportunità di pretendere o meno la restituzione, 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 si trovino in situazioni analoghe e, pertanto, un trattamento differente non possa essere giustificato obiettivamente.

24 Se risultasse peraltro che le disparità fra le normative nazionali sono tali da compromettere la parità di trattamento fra gli operatori economici dei vari Stati membri, da provocare distorsioni o da nuocere al funzionamento del mercato comune, spetterebbe alle istituzioni comunitarie competenti l'adottare i provvedimenti necessari per ovviare a tali disparità.

25 La quinta questione sollevata dal Verwaltungsgericht di Francoforte, va quindi risolta nel senso che la ripetizione da parte delle autorità nazionali delle somme indebitamente versate come aiuti in forza della normativa comunitaria avviene, nello stadio attuale d'evoluzione del diritto comunitario, secondo i criteri e le modalità stabilite dalla normativa nazionale, fatti salvi i limiti posti dal diritto comunitario all'applicazione del diritto nazionale.

26 Tenuto conto di questa soluzione della quinta questione, diventa priva d'oggetto la seconda questione sollevata per il caso in cui la ripetizione d'aiuti indebitamente versati fosse soggetta ai criteri ed alle modalità stabilite dal diritto comunitario.

Sulla tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto in caso di ripetizione d'aiuti indebitamente versati

27 La settima questione sollevata dal Verwaltungsgericht di Francoforte è, sostanzialmente, se i limiti posti dal diritto comunitario all'applicazione del diritto nazionale ostino eventualmente alla presa in considerazione della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto in caso di ripetizione d'aiuti versati indebitamente.

28 Dalle ordinanze di rinvio si desume che il Verwaltungsgericht di Francoforte solleva la questione al fine di essere messo in condizione di stabilire se l'applicazione dell'art. 48 della Verwaltungsverfahrensgesetz tedesca ad un caso come quello di specie sia conforme ai sopra esposti principi del diritto comunitario. Detto articolo dispone, per quanto riguarda la tutela del legittimo affidamento e la certezza del diritto, in particolare:

— che un atto amministrativo illegittimo che abbia concesso una prestazione pecuniaria non può essere revocato qualora il destinatario abbia fatto affidamento sull'efficacia giuridica dell'atto stesso e, tenuto conto dell'interesse generale alla revoca dell'atto, il suo affidamento sia meritevole di tutela;

— che il beneficiario della prestazione può far valere il mancato arricchimento, a norma delle relative disposizioni di diritto civile, a meno che fosse a conoscenza dei fatti che hanno dato origine all'illegittimità della concessione o li abbia ignorati per colpa grave;

— che la revoca dell'atto amministrativo illegittimo deve avvenire entro un anno dal momento in cui l'amministrazione è venuta a conoscenza delle circostanze rilevanti, a meno che l'atto amministrativo sia stato ottenuto dal beneficiario mediante dolo, violenza o corruzione;

— che la ripetizione dell'indebito è esclusa qualora l'amministrazione sapesse di concedere indebitamente la prestazione o lo ignorasse per colpa grave.

29 Secondo la Commissione, l'applicazione di taluni dei criteri stabiliti dalla norma nazionale di cui trattasi per escludere la ripetizione degli aiuti indebitamente versati potrebbe essere in contrasto col principio secondo cui l'applicazione del diritto nazionale non deve ledere la portata e l'efficacia del diritto comunitario. Ciò si verificherebbe in particolare qualora la possibilità di ripetere l'indebito fosse subordinata all'osservanza di un termine troppo breve o qualora bastasse la semplice conoscenza o negligenza dell'autorità nazionale per escludere la ripetizione d'aiuti indebitamente versati.

30 In proposito va rilevato anzitutto che i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto rientrano nell'ordinamento giuridico comunitario. Non si può quindi considerare contrario a questo stesso ordinamento giuridico il fatto che una legislazione nazionale garantisca la tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto in un settore come quello della ripetizione d'aiuti comunitari indebitamente versati. Risulta peraltro dallo studio dei diritti nazionali degli Stati membri in fatto di revoca degli atti amministrativi e di ripetizione di prestazioni economiche indebitamente versate dalla pubblica amministrazione che l'intento di garantire, sotto forme diverse, l'equilibrio fra il principio della legalità e quello della certezza del diritto e del legittimo affidamento è comune ai diritti degli Stati membri.

31 Finché i criteri e le modalità applicati dalle autorità nazionali in materia di ripetizione d'aiuti comunitari sono gli stessi applicati da dette autorità in casi analoghi relativi a prestazioni economiche prettamente nazionali, non si può in linea di principio supporre che tali criteri e modalità siano contrari agli obblighi, imposti alle autorità nazionali dall'art. 8 del regolamento n. 729/70, di ricuperare le somme irregolarmente concesse e ledano pertanto l'efficacia del diritto comunitario. Ciò vale soprattutto per le cause d'esclusione della ripetizione connesse al comportamento dell'amministrazione stessa e che questa può pertanto evitare.

32 Va tuttavia aggiunto che il principio secondo cui l'applicazione della normativa nazionale deve avvenire senza discriminazioni rispetto alle procedure prettamente nazionali dello stesso genere impone che l'interesse della Comunità sia preso pienamente in considerazione nell'applicare una disposizione che, come l'art. 48, n. 2, prima parte, del Verwaltungsverfahrengesetz, subordina la revoca dell'atto amministrativo illegittimo alla valutazione degli interessi contrapposti, cioè l'interesse generale alla revoca dell'atto e la tutela dell'affidamento del suo destinatario.

33 La settima questione va quindi risolta nel senso che il diritto comunitario non osta a che una legislazione nazionale prenda in considerazione, per escludere la ripetizione d'aiuti 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 ricupero delle prestazioni economiche prettamente nazionali e l'interesse della Comunità sia pienamente preso in considerazione.

Sull'onere della prova in caso di ripetizione d'aiuti indebitamente corrisposti

34 Con la quarta questione il Verwaltungsgericht di Francoforte desidera conoscere i criteri relativi all'onere della prova in caso di ripetizione d'aiuti indebitamente concessi.

35 In proposito va rilevato, come ha fatto la Commissione nelle sue osservazioni, che la questione dell'onere della prova, in un contesto come quello in esame, ha importanza limitata. Spetta anzitutto alle autorità nazionali valersi d'ufficio di tutte le possibilità di accertamento dei fatti dai quali dipende nel caso concreto l'applicazione delle norme comunitarie. Solo qualora sia impossibile verificare tali fatti può sorgere la questione di chi debba sopportare l'onere di tale impossibilità e se le autorità nazionali possano cionondimeno agire contro l'impresa.

36 Per quanto riguarda il diritto da applicare a tal fine, va osservato che facendo rinvio al diritto nazionale per quanto riguarda la ripetizione d'aiuti indebitamente versati, l'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70 non fa alcuna distinzione fra i presupposti sostanziali della ripetizione e le norme procedurali e formali da seguire. Gli uni e le altre, ivi compreso l'onere della prova, sono pertanto stabiliti dal diritto nazionale, fatti salvi i limiti, sopra ricordati, che derivino dal diritto comunitario in proposito. Le indicazioni date nelle ordinanze di rinvio circa il contenuto delle norme nazionali da applicare non consentono alla Corte di elaborare ulteriori criteri per l'interpretazione del diritto comunitario in materia.

37 Tuttavia le attrici Deutsche Milchkontor GmbH, E. Kampffmeyer, Schwarzwaldmilch GmbH e Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG hanno inoltre sostenuto che il diritto comunitario si applica in caso d'esportazione in Italia di latte magro in polvere, a norma del regolamento della Commissione n. 1624/76, alla prova che il prodotto esportato è conforme alla normativa comunitaria. Secondo loro, tale prova risulta dal fatto che i destinatari italiani hanno fornito alle autorità di quel paese le prove necessarie per ottenere lo svincolo della cauzione contemplata dal suddetto regolamento.

38 Va osservato in proposito che la prova fornita nello Stato membro destinatario alle autorità dello stesso, a norma del regolamento n. 1624/76, riguarda la denaturazione o la lavorazione del latte magro in polvere da parte dell'importatore onde ottenere dalle autorità dello Stato membro destinatario lo svincolo della cauzione. Tale prova non si riferisce al se il latte magro in polvere esportato per essere denaturato o lavorato possieda i requisiti prescritti dal regolamento n. 986/68 per poter fruire degli aiuti nello Stato membro esportatore.

39 La quarta questione sollevata dal Verwaltungsgericht di Francoforte va pertanto risolta nel senso che, nel caso di ripetizione d'aiuti indebitamente versati, l'onere della prova è disciplinato dal diritto nazionale, fatti salvi i limiti eventualmente posti dal diritto comunitario in materia.

Sull'obbligo di controllare la fabbricazione del latte magro in polvere presso l'impresa produttrice

40 Con la seconda e la terza questione, il Verwaltungsgericht di Francoforte chiede infine se le autorità nazionali debbano controllare la fabbricazione del latte magro in polvere presso l'impresa produttrice e se, eventualmente, la trasgressione di tale obbligo possa avere la conseguenza di escludere la ripetizione degli aiuti indebitamente versati.

41 Il Governo della Repubblica federale di Germania e quello del Regno Unito hanno contestato l'esistenza di un obbligo del genere assumendo che il regolamento della Commissione n. 990/72, al cui art. 10 il Verwaltungsgericht di Francoforte ha fatto riferimento nelle questioni sollevate, riguarda solo la denaturazione del latte magro in polvere e la sua trasformazione in alimenti zootecnici composti, non già la sua fabbricazione.

42 In proposito va osservato che le varie disposizioni che contemplano l'obbligo delle autorità nazionali di svolgere determinati controlli per garantire l'osservanza della normativa comunitaria in materia, come l'art. 10 del regolamento della Commissione n. 990/72 e l'art. 8 del regolamento del Consiglio n. 729/70, si limitano a confermare espressamente un obbligo già imposto agli Stati membri dal principio di collaborazione di cui all'art. 5 del Trattato.

43 Di conseguenza, gli Stati membri sono tenuti ad accertarsi con controlli adeguati della conformità del latte magro in polvere alla normativa comunitaria in materia, onde garantire che gli aiuti comunitari non vengano versati per prodotti che non devono fruirne. Spetta al giudice nazionale valutare, tenuto conto in particolare delle circostanze e dei metodi tecnici disponibili al momento dei fatti, quali siano i controlli all'uopo necessari.

44 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, risulta da quanto detto sopra in merito all'ambito d'applicazione del diritto comunitario e del diritto nazionale alla ripetizione d'aiuti indebitamente versati, nonché alla tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto, che tali conseguenze rientrano, allo stadio attuale d'evoluzione del diritto comunitario, nel diritto nazionale e non in quello comunitario. Spetta pertanto del pari al giudice nazionale il valutarle alla luce del diritto interno da applicare.

45 La seconda e la terza questione vanno quindi risolte nel senso che le autorità nazionali sono tenute a controllare la fabbricazione del latte magro in polvere mediante accertamenti presso l'impresa produttrice qualora tali controlli siano necessari per garantire l'osservanza della normativa comunitaria e che spetta al giudice nazionale il valutare le conseguenze dell'eventuale trasgressione di tale obbligo alla luce del diritto interno da applicare.

Sulle spese

46 Le spese sostenute dal Governo della Repubblica federale di Germania, da quello 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 nella causa principale il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Verwaltungsgericht di Francoforte, con ordinanze 3 giugno 1982, dichiara:

1° **La merce costituita da un miscuglio, essiccato mediante nebulizzazione, di latte magro e di polvere composta da siero di latte, caseinati di sodio e lattosio non è latte magro in polvere ai sensi della normativa comunitaria sugli aiuti per il latte scremato in polvere ed in particolare dell'art. 1 del regolamento del Consiglio 15 luglio 1968, n. 986, anche se la sua composizione è identica a quella del latte magro in polvere che deriva direttamente dalla mungitura delle vacche.**

2° **La ripetizione da parte delle autorità nazionali delle somme indebitamente versate come aiuti in forza della normativa comunitaria avviene, nello stadio attuale d'evoluzione del diritto comunitario, secondo i criteri e le modalità stabilite dalla normativa nazionale, fatti salvi i limiti posti dal diritto comunitario all'applicazione del diritto nazionale.**

3° **Il diritto comunitario non osta a che una legislazione nazionale prenda in considerazione, per escludere la ripetizione d'aiuti 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 ricupero delle prestazioni economiche prettamente nazionali e l'interesse della Comunità sia pienamente preso in considerazione.**

4° **Nel caso di ripetizione d'aiuti indebitamente versati, l'onere della prova è disciplinato dal diritto nazionale, fatti salvi i limiti eventualmente posti dal diritto comunitario in materia.**

5° Le autorità nazionali sono tenute a controllare la fabbricazione del latte magro in polvere mediante accertamenti presso l'impresa produttrice qualora tali controlli siano necessari per garantire l'osservanza della normativa comunitaria e spetta al giudice nazionale il valutare le conseguenze dell'eventuale trasgressione di tale obbligo alla luce del diritto interno da applicare.

Everling Mackenzie Stuart

Due Galmot Kakouris

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 21 settembre 1983.

Per il cancelliere

H. A. Rühl

amministratore principale

Il presidente della Quinta Sezione

U. Everling

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PIETER VERLOREN VAN THEMAAT DELL'8 GIUGNO 1983 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Introduzione

1.1. Riassunto della giurisprudenza

Nelle cause 205 a 215/82 la vostra Corte si trova di nuovo di fronte ad un certo numero di questioni giuridiche connesse all'obbligo di «recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze» posto a carico degli Stati membri dall'art. 8 del regolamento del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729 (GU 1970, L 94, pag. 13) nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune. Nelle conclusioni per la causa Fromme (54/81, Racc. 1982, pag. 1461) ho già esaminato le sentenze da voi emesse sino a quel momento sull'art. 8 o per questo indirettamente rile-

1 — Traduzione dall'olandese.