

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
8 febbraio 1996 *

Nel procedimento C-212/94,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dalla High Court of Justice, Queen's Bench Division, nella causa dinanzi ad essa pendente tra

FMC plc,

FMC (Meat) Ltd,

DT Duggins Ltd,

Marshall (Lamberhurst) Ltd,

Montelupo Ltd,

North Devon Meat Ltd

e

Intervention Board for Agricultural Produce,

Ministry of Agriculture, Fisheries and Food,

* Lingua processuale: l'inglese.

domanda vertente sulla validità e l'interpretazione dell'art. 4, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 8 giugno 1984, n. 1633, che stabilisce le modalità di applicazione del premio variabile alla macellazione degli ovini e che abroga il regolamento (CEE) n. 2661/80 (GU L 154, p. 27), modificato dall'art. 1 del regolamento (CEE) della Commissione 13 luglio 1992, n. 1922, recante modificazione del citato regolamento n. 1633/84, e recante le modalità del rimborso dell'importo riscosso all'uscita dei prodotti, a seguito della sentenza della Corte di giustizia nelle cause riunite C-38/90 e C-151/90 (GU L 195, pag. 10), nonché dell'art. 2 del citato regolamento n. 1922/92, e sull'interpretazione del punto 30 della sentenza della Corte 10 marzo 1992, cause riunite C-38/90 e C-151/90, Lomas e a. (Racc. pag. I-1781),

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori C. N. Kakouris, presidente di sezione, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler (giudice relatore), J. L. Murray e H. Ragnemalm, giudici,

avvocato generale: G. Tesauro
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

viste le osservazioni scritte presentate:

- per le ricorrenti nella causa principale, dal signor C. Quigley, barrister, su incarico del signor H. Smith, solicitor,
- per il governo del Regno Unito, dal signor J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, in qualità di agente, assistito dai signori G. Barling, QC, e D. Anderson, barrister,
- per la Commissione delle Comunità europee, dai signori T. Van Rijn, consigliere giuridico, e X. Lewis, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali delle ricorrenti nella causa principale, rappresentate dal signor C. Quigley, del governo del Regno Unito, rappresentato dai signori J. E. Collins e G. Barling, e della Commissione, rappresentata dal signor T. Van Rijn e dalla signora P. Watson, barrister, all'udienza del 26 ottobre 1995,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 7 dicembre 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza in data 1° luglio 1994, pervenuta alla Corte il successivo 27 luglio, la High Court of Justice, Queen's Bench Division, ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, alcune questioni pregiudiziali relative alla validità e all'interpretazione dell'art. 4, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 8 giugno 1984, n. 1633, che stabilisce le modalità di applicazione del premio variabile alla macellazione degli ovini e che abroga il regolamento (CEE) n. 2661/80 (GU L 154, p. 27), modificato dall'art. 1 del regolamento (CEE) della Commissione 13 luglio 1992, n. 1922, recante modificazione del citato regolamento n. 1633/84 e recante le modalità del rimborso dell'importo riscosso all'uscita dei prodotti a seguito della sentenza della Corte di giustizia nelle cause riunite C-38/90 e C-151/90 (GU L 195, pag. 10), nonché dell'art. 2 del citato regolamento n. 1922/92, e l'interpretazione del punto 30 della sentenza della Corte 10 marzo 1992, cause riunite C-38/90 e C-151/90, Lomas e a. (Racc. pag. I-1781).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra le società FMC plc, FMC (Meat) Ltd, DT Duggins Ltd, Marshall (Lamberhurst) Ltd, Montelupo Ltd e North Devon Meat Ltd (in prosieguo: la «FMC e a.»), con sede nel Regno Unito, e l'Intervention Board for Agricultural Produce (l'organismo britannico di intervento per i prodotti agricoli, in prosieguo: il «Board») con il Ministry

of Agriculture, Fisheries and Food (ministero dell'Agricoltura, della Pesca e dell'Alimentazione del Regno Unito, in prosieguo: il «Ministry»).

- 3 Il regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1980, n. 1837 (GU L 183, pag. 1), modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 31 marzo 1984, n. 871 (GU L 90, pag. 35), ha instaurato un'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni ovine e caprine che prevede diversi meccanismi di sostegno del mercato.

- 4 Tuttavia, questa organizzazione comune era incompleta, in quanto, nel settore delle carni ovine, non metteva in opera un mercato unico, bensì diversi mercati regionali, e una delle misure di sostegno, vale a dire il premio variabile alla macellazione degli ovini, era riservata ai produttori della Gran Bretagna.

- 5 Tale premio poteva essere corrisposto quando i prezzi del mercato erano inferiori all'85% del prezzo di base e il suo importo veniva fissato dalla Commissione ogni settimana. Gli animali per i quali il premio era stato corrisposto dovevano essere, entro un termine di ventun giorni dalla data della prima immissione sul mercato in vista della macellazione, o macellati in Gran Bretagna, o esportati.

- 6 Al fine di evitare perturbazioni negli scambi risultanti dalla concessione del premio di macellazione, l'art. 9, n. 3, del regolamento n. 1837/80 prevedeva l'adozione da parte della Commissione delle misure necessarie per consentire la riscossione, al momento dell'esportazione dalla Gran Bretagna dei prodotti per i quali tale premio era stato accordato, di «un importo pari a quello effettivamente concesso» a titolo di premio. Tale importo, denominato clawback, era dovuto dagli esportatori.

7 Le modalità di calcolo e di riscossione del clawback sono state fissate nel regolamento n. 1633/84.

8 L'art. 4, n. 1, di questo regolamento prevede la riscossione, all'uscita dalla Gran Bretagna dei prodotti che avevano fruito del premio variabile di macellazione, di un importo equivalente a quello del premio, fissato al tasso vigente nella settimana in cui avveniva l'esportazione. In base al n. 2 dello stesso articolo, il Regno Unito aveva l'obbligo di prevedere la costituzione di una cauzione, fissata a un livello sufficiente a coprire l'importo dovuto ai sensi del n. 1 e svincolata dal momento in cui detto importo viene pagato.

9 Dal 1° gennaio 1990, il regolamento n. 1837/80, modificato nel 1984, è stato sostituito dal regolamento (CEE) del Consiglio 25 settembre 1989, n. 3013 (GU L 289, p. 1), che prevede un'organizzazione comune dei mercati unificata per i settori delle carni ovine e caprine, con riserva di alcune modalità transitorie. In base a queste ultime, l'art. 24 consente al Regno Unito di concedere il premio variabile di macellazione fino al termine della campagna di commercializzazione 1992. In caso di pagamento del premio, il clawback dev'essere riscosso per un importo equivalente a quello del premio effettivamente concesso al momento dell'uscita dell'animale dalla Gran Bretagna.

10 Il regolamento (CEE) della Commissione 7 novembre 1991, n. 3246 (GU L 307, pag. 16), ha autorizzato il Regno Unito a non corrispondere più il premio di macellazione per gli ovini, a decorrere dall'inizio della campagna di commercializzazione 1992.

11 Nella citata sentenza 10 marzo 1992, Lomas e a., la Corte ha dichiarato l'invalidità dell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1633/84, in quanto prevede la riscossione, a titolo di clawback, di un importo che generalmente non corrisponde in modo

esatto a quello del premio di macellazione effettivamente versato, eccedendo così la Commissione i poteri conferitile dall'art. 9, n. 3, del regolamento n. 1837/80. Il premio era infatti fissato al tasso vigente nella settimana di prima immissione dell'animale sul mercato, mentre il clawback equivaleva all'importo del premio vigente nella settimana in cui avveniva l'esportazione. Ora, l'animale per il quale il premio era stato pagato poteva venire esportato fino a ventun giorni dopo la prima immissione sul mercato. L'art. 4, n. 2, del regolamento n. 1633/84, relativo alla costituzione della cauzione, è stato dichiarato invalido per gli stessi motivi.

- 12 In questa sentenza, la Corte ha inoltre dichiarato che la constatazione di invalidità dell'art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento n. 1633/84 non poteva essere invocata con effetto retroattivo a una data anteriore a quella della stessa sentenza, fatta eccezione per gli operatori economici o i loro aventi causa i quali, prima di tale data, avessero esperito un ricorso giurisdizionale o presentato un reclamo equivalente ai sensi delle norme nazionali applicabili (punto 30 e punto 2 del dispositivo).
- 13 A seguito di questa sentenza, la Commissione ha adottato il regolamento n. 1922/92, che modifica il regolamento n. 1633/84 e reca le modalità del rimborso del clawback.
- 14 L'art. 1 di questo regolamento modifica come segue le modalità di calcolo e di riscossione del clawback.
- 15 Gli operatori possono scegliere tra due opzioni. In base alla prima, l'importo del clawback è pari a quello del premio effettivamente accordato per i prodotti in questione; per poter beneficiare di questo metodo di calcolo, gli esportatori devono fornire, entro un certo termine, prove ritenute soddisfacenti dalle autorità competenti del Regno Unito dell'importo del premio effettivamente concesso per i prodotti soggetti al clawback. In base alla seconda opzione, il clawback equivale

all'importo medio del premio stabilito per la settimana di uscita dei prodotti e per le tre settimane precedenti. Se l'operatore non ha indicato la propria scelta nel termine previsto, o se, nel caso abbia indicato la prima opzione, le prove presentate non risultino soddisfacenti, la cauzione viene interamente incamerata.

- 16 L'art. 2 del regolamento n. 1922/92 dispone le condizioni di rimborso del clawback indebitamente versato.
- 17 Esso include, del pari, due opzioni. In base alla prima, le autorità nazionali competenti rimborsano, nei termini e secondo la procedura stabiliti dalla normativa nazionale applicabile, la differenza tra il clawback versato e l'importo del premio effettivamente concesso per gli stessi prodotti agli operatori, o ai loro aventi causa, che, anteriormente alla pronuncia della sentenza Lomas e a., abbiano avviato gli opportuni procedimenti giudiziari o ricorsi equivalenti, conformemente al diritto nazionale vigente, contro il metodo di calcolo dell'importo del clawback dichiarato invalido dalla sentenza stessa. A sostegno della domanda, gli operatori dovevano fornire, entro il 30 novembre 1992, prove ritenute soddisfacenti dalle autorità del Regno Unito relative all'importo del premio effettivamente riscosso per i prodotti soggetti al clawback. In base alla seconda opzione, gli operatori possono richiedere il rimborso della differenza tra il clawback effettivamente versato e l'importo medio dei premi fissati per la settimana di uscita dei prodotti e per le tre settimane precedenti.
- 18 L'art. 3 del regolamento prevede che esso si applichi in tutti i casi in cui, alla data di pronuncia della sentenza Lomas e a., il clawback non sia stato ancora versato, nonché ai procedimenti avviati o ai ricorsi equivalenti presentati conformemente al diritto nazionale vigente ai sensi dell'art. 2.
- 19 La FMC e le altre ricorrenti nella causa principale sono società con sede nel Regno Unito, esportatrici di ovini e di carni ovine dalla Gran Bretagna.

- 20 Il Board e il Ministry sono responsabili, nel Regno Unito, dell'attuazione a livello nazionale dell'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni ovine e caprine.
- 21 Tra il 1980 e il 1992, la FMC e le altre ricorrenti hanno versato al Board un importo totale di 67 356 379 UKL a titolo di clawback per i quantitativi di carne ovina esportati dalla Gran Bretagna. Esse dichiarano di aver effettuato tali versamenti ritenendo legittimo l'obbligo di pagamento del clawback in applicazione dei successivi regolamenti del Consiglio.
- 22 Il 6 marzo 1992, la FMC e le altre ricorrenti nella causa principale hanno presentato dinanzi alla High Court of Justice una domanda di rimborso dell'importo di 67 356 379 UKL, corrispondente al clawback versato dal 1980 al 1992, in mancanza di un obbligo legale che imponesse di effettuare tali pagamenti. Secondo queste società, l'illegittimità fatta valere discende in primo luogo dalla sentenza Lomas e a., che dichiara l'invalidità dell'art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento n. 1633/84, e, poi, più in generale, dalla maniera in cui la Commissione e le autorità competenti del Regno Unito hanno costantemente applicato questo sistema illegittimo. In via subordinata, la FMC e le altre società hanno presentato dinanzi alla High Court domanda di rimborso della differenza (non quantificata) tra le somme effettivamente versate e il clawback che avrebbero dovuto versare se fosse esistito un obbligo legale di pagamento, secondo l'art. 9, n. 3, del regolamento n. 1837/80, come modificato dal regolamento n. 871/84, e l'art. 24, n. 5, del regolamento n. 3013/89.
- 23 Al momento della pronuncia della sentenza Lomas e a., un certo numero di richieste di pagamento del clawback risultava ancora insoluto da parte degli esportatori, di modo che il Board ha successivamente emesso, in base all'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1922/92, ingiunzioni di pagamento del clawback. Così, alla seconda, terza, quarta e sesta delle società ricorrenti dinanzi alla High Court è giunta un'ingiunzione di pagamento per le somme, rispettivamente, di 116 626,11 UKL, 432 825,15 UKL, 43 288,57 UKL e 239 823,42 UKL.

24 Ritenendo illegittimo l'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1633/84, come modificato dal regolamento n. 1922/92, queste società si sono rifiutate di versare gli importi richiesti, e hanno avviato, nel Regno unito, un procedimento sommario volto ad impedire al Board di incamerare la cauzione costituita, fino a che il clawback venga calcolato legalmente in applicazione dell'art. 24, n. 5, del regolamento n. 3013/89. Poiché la domanda di provvedimenti provvisori è stata respinta, le società in causa hanno versato il 15 aprile 1994, fatti salvi i loro diritti, un totale di 847 665,58 UKL. Dinanzi alla High Court, esse domandano ugualmente la restituzione di tale somma.

25 All'udienza del 26 ottobre 1995 dinanzi alla Corte, la FMC e le altre ricorrenti nella causa principale hanno tuttavia precisato che la loro azione dinanzi al giudice nazionale è diretta al solo rimborso della differenza tra il clawback effettivamente versato e le somme che avrebbero dovuto versare, allo stesso titolo, in base a una corretta applicazione della disciplina comunitaria.

26 Considerando che la controversia implica un giudizio sulla validità della normativa comunitaria in questione e solleva problemi di interpretazione del diritto comunitario, la High Court of Justice, Queen's Bench Division, ha deciso di sospendere il giudizio, e ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 4, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione n. 1633/84, come modificato dall'art. 1 del regolamento (CEE) n. 1922/92 della Commissione, sia invalido in quanto ecceda, in particolare, i poteri conferiti dall'art. 24, n. 5, del regolamento (CEE) n. 3013/89 del Consiglio e/o violi i principi di proporzionalità e di certezza del diritto, poiché:

- a) gli operatori che optano per il versamento del clawback in base al primo comma dell'art. 4, n. 1, devono, in forza del quarto comma dello stesso art. 4, n. 1, fornire prove, ritenute soddisfacenti dalle autorità nazionali competenti, dell'importo del premio effettivamente concesso per i prodotti assoggettati al clawback;

- b) l'unica alternativa per gli operatori che non sono in grado di produrre tali elementi di prova è quella di optare per la soluzione prevista dal secondo paragrafo dell'art. 4, n. 1, consistente nel versare l'importo del clawback ad un livello equivalente all'importo medio del premio stabilito per la settimana di uscita dei prodotti e per le tre settimane precedenti.
- 2) In caso di soluzione negativa della questione 1 a), quale prova possa essere richiesta agli operatori dalle competenti autorità nazionali.
- 3) In relazione alle domande di rimborso del clawback versato anteriormente al 10 marzo 1992, se il punto 30 della sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee nelle cause riunite C-38/90 e C-151/90, Lomas e a., vada inteso nel senso che consente agli operatori che hanno promosso azioni giudiziarie o presentato atti equivalenti a norma della disciplina nazionale vigente anteriormente a questa data di far valere l'invalidità degli artt. 4, n. 1, e 4, n. 2, del regolamento (CEE) della Commissione n. 1633/84:
- a) solo per quel che riguarda il clawback versato nei periodi successivi alla data di proposizione dell'azione o presentazione dell'atto equivalente; o
- b) anche per il clawback versato nei periodi anteriori alla data di proposizione di un'azione giudiziaria o di presentazione di un atto equivalente, fatta salva qualsiasi norma relativa alla prescrizione; o
- c) solo in relazione al clawback versato in altri periodi, e, in tal caso, di quali periodi si tratti.

- 4) Se l'art. 2 del regolamento (CEE) della Commissione n. 1922/92 sia invalido per il fatto, tra l'altro, di essere incompatibile con i principi di proporzionalità e di certezza del diritto in quanto:
- a) gli operatori che optano per il rimborso in base al primo comma dell'art. 2, n. 1, devono, a norma dell'art. 2, n. 2, comunicare il premio effettivamente riscosso per gli stessi prodotti soggetti a clawback, e fornire prove ritenute soddisfacenti dalle autorità nazionali competenti a sostegno di questa informazione;
 - b) l'unica alternativa per gli operatori che non sono in grado di fornire queste informazioni e prove è optare per il regime di cui al secondo comma dell'art. 2, n. 1, che prevede il rimborso della differenza tra il clawback effettivamente versato e l'importo medio dei premi fissati per la settimana di uscita dei prodotti e per le tre settimane precedenti.
- 5) In caso di soluzione negativa della questione 4 a), quale tipo di prova le autorità nazionali competenti possono richiedere agli operatori.
- 6) Nel pronunciarsi su una domanda di rimborso del clawback esperita da un operatore dinanzi al giudice nazionale:
- a) quali norme sostanziali di diritto comunitario (se esistono) si devono applicare per definire l'importo da rimborsare;

b) se il giudice nazionale abbia la facoltà o l'obbligo, in forza del diritto comunitario, di tener conto dei seguenti fattori (e, in caso affermativo, di quali ciascuno dei quali potrebbe, in forza della normativa nazionale, diminuire o estinguere l'importo dovuto dall'autorità nazionale competente:

- i) il principio che all'attore incombe l'onere di provare l'esistenza e l'entità di quanto asserisce aver indebitamente versato;
- ii) il fatto che gli importi, salvo se versati con riserva di contestazione, sono stati versati in virtù di un'erronea applicazione della legge;
- iii) il fatto che il rimborso delle somme indebitamente versate può costituire, in tutto o in parte, un arricchimento ingiustificato per l'operatore;
- iv) i termini di prescrizione dell'azione previsti agli artt. 2, n. 2, e 14 del regolamento (CEE) n. 1430/79 del Consiglio (come modificato) e dalla normativa nazionale applicabile».

Sulla prima e sulla quarta questione

27 Con la prima e la quarta questione, che è opportuno esaminare congiuntamente, il giudice di rinvio chiede alla Corte di pronunciarsi sulla validità del nuovo sistema di calcolo del clawback, introdotto dall'art. 1 del regolamento n. 1922/92 a modifica dell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1633/84, nonché del regime di rimborso del clawback indebitamente versato, previsto dall'art. 2 del regolamento n. 1922/92.

- 28 Per rispondere a tali questioni, è opportuno ricordare che, secondo una costante giurisprudenza (v. sentenze 15 settembre 1982, causa 106/81, Kind/Commissione, Racc. pag. 2885, 2 febbraio 1988, causa 61/86, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. 431, 13 dicembre 1989, cause riunite C-181/88, C-182/88 e C-218/88, Deschamps e a., Racc. pag. 4381, e, infine, la citata sentenza Lomas e a.), la riscossione del clawback è valida quanto al principio, avendo la Corte censurato soltanto alcune sue modalità di applicazione.
- 29 La Corte ha infatti ritenuto, in queste sentenze, che, se qualsiasi riscossione, a qualunque titolo, di una somma di denaro all'esportazione verso un altro Stato membro costituisce in via di principio un ostacolo alla libera circolazione dei prodotti nel mercato comune, essa può non di meno trovare giustificazione nell'ambito di un'organizzazione di mercato non ancora pienamente unificata, allorché è destinata a compensare ineguaglianze derivanti dall'imperfetta realizzazione della suddetta organizzazione, allo scopo di permettere ai prodotti in essa rientranti di circolare a parità di condizioni, senza che la concorrenza tra i produttori delle varie regioni venga artificialmente alterata.
- 30 Così, secondo tale giurisprudenza, l'incompiutezza dell'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni ovine e caprine, riconducibile in particolare al fatto che una delle misure di sostegno, nella specie il premio variabile alla macellazione, è riservata ai produttori di una determinata regione, dei quali essa può avvantaggiare la posizione concorrenziale, può richiedere misure correttive intese a ripristinare l'uguaglianza di posizione concorrenziale tra i produttori di tutte le regioni, in particolare mediante l'esazione del clawback in caso di esportazione fuori della regione interessata dei prodotti per i quali il premio era stato concesso.
- 31 Poiché la riscossione del clawback ha per obiettivo di evitare perturbazioni negli scambi intracomunitari, che potrebbero risultare dall'applicazione del premio variabile di macellazione, essa deve essere predisposta con modalità tali da neutralizzare l'effetto del premio al momento dell'uscita dalla regione interessata dei prodotti che hanno fruito di questa misura di sostegno, senza che il sistema in parola possa risolversi in un vantaggio per i produttori di questa regione, come avverrebbe nel caso in cui l'importo riscosso come clawback fosse meno elevato di

quello del premio concesso, né possa pregiudicare la loro posizione concorrenziale, ipotesi che ricorrerebbe qualora il clawback fosse superiore al premio.

- 32 Il giudizio relativo alla legittimità degli artt. 1 e 2 del regolamento n. 1922/92 deve tenere presente questa finalità del sistema di clawback.
- 33 Il regime introdotto da questo regolamento, adottato in conformità dell'art. 176 del Trattato CEE, prevede, sia per quel che riguarda la riscossione del clawback ancora dovuto, sia per il rimborso del clawback indebitamente versato, la possibilità per gli operatori di scegliere tra due metodi di calcolo.
- 34 La prima opzione, aperta agli operatori che siano in grado di provare alle competenti autorità del Regno Unito l'importo del premio effettivamente concesso per i prodotti soggetti alla riscossione del clawback, stabilisce l'importo del clawback a un livello equivalente a quello del premio di macellazione concesso.
- 35 Non si può, di conseguenza, mettere in dubbio che questo metodo di calcolo del clawback sia conforme alla finalità del sistema di percezione del clawback.
- 36 Quanto alle prove che devono essere fornite per essere ammessi al beneficio del metodo di calcolo del clawback previsto nell'ambito della prima opzione, non sembra palesemente inadeguato far ricadere un tale onere sugli esportatori. Infatti, gli artt. 9, n. 3, del regolamento n. 1837/80, e 24, n. 5, del regolamento n. 3013/89, prevedono chiaramente che l'importo del clawback dev'essere equivalente a quello del premio, così che un operatore avveduto, che sa di dover versare il clawback, deve adottare le disposizioni idonee a procurarsi le prove necessarie a stabilire questa equivalenza. L'esportatore è inoltre a conoscenza dell'identità dell'operatore presso

il quale ha acquistato i prodotti per i quali dovrà restituire il clawback, così che si trova nella posizione più adatta a fornire la prova richiesta. D'altronde, per il caso in cui l'esportatore sia nell'impossibilità di fornire questa prova, il regolamento n. 1922/92 ha previsto un altro metodo di calcolo del clawback.

- 37 Questa seconda opzione, prevista, come risulta dal quinto 'considerando' del regolamento n. 1922/92, per far fronte alle difficoltà pratiche che gli operatori possono incontrare nel fornire la prova esatta dal primo metodo di calcolo, fissa il clawback a un importo pari alla media dei premi di macellazione fissati per la settimana dell'esportazione dei prodotti in oggetto e per le tre settimane precedenti.
- 38 È opportuno rilevare che questo sistema si distingue fundamentalmente dal metodo di calcolo dichiarato invalido dalla sentenza Lomas e a., secondo il quale il clawback era pari all'importo del premio fissato per la sola settimana di esportazione dei prodotti interessati.
- 39 Poiché il premio di macellazione veniva concesso al tasso fissato per la settimana alla quale risale la prima immissione sul mercato del capo, e questo doveva venire esportato entro un termine di ventun giorni dalla prima immissione sul mercato, il vecchio sistema conduceva in effetti a una situazione nella quale l'importo del clawback era normalmente diverso da quello del premio, ogniqualvolta la prima immissione sul mercato dell'animale e la sua esportazione non avvenivano nel corso della stessa settimana, come accadeva in generale. Ciò considerato, variazioni improvvise del tasso da una settimana all'altra erano atte a produrre una differenza rilevante tra il premio concesso e il clawback dovuto per uno stesso prodotto.
- 40 D'altra parte, il nuovo sistema previsto nell'ambito della seconda opzione si basa sul valore medio dei tassi del premio in vigore nell'arco di un periodo di quattro settimane, che comprende necessariamente sia il momento della prima immissione sul mercato del prodotto sia il momento dell'esportazione. Questo sistema

permette così di ridurre sensibilmente le variazioni del clawback in rapporto a quelle che risultavano dal vecchio sistema di calcolo, e l'utilizzo di un valore medio stabilito su quattro settimane garantisce che l'importo del clawback sia il più vicino possibile a quello del premio.

- 41 Inoltre, trattandosi di operatori, come le ricorrenti nella causa principale, rappresentati da società il cui oggetto sociale è l'esportazione di ovini e di carni ovine, il problema della corrispondenza tra gli importi dovuti a titolo di clawback e del premio non potrebbe essere analizzato in funzione di transazioni considerate isolatamente. Se è vero che non può escludersi che, per tali transazioni, possono presentarsi leggere variazioni tra i due importi, tali variazioni possono consistere sia nell'eccedenza del clawback rispetto al premio, sia, al contrario, nell'eccedenza del premio rispetto al clawback, così che, considerata su un periodo più lungo, l'applicazione della media stabilita su quattro settimane ha per risultato che ogni operatore restituisce in media a titolo di clawback, per il complesso delle sue esportazioni, una somma corrispondente all'importo del premio.
- 42 Ciò considerato, il modo di calcolo del clawback previsto nell'ambito della seconda opzione è del pari conforme all'obiettivo del clawback di neutralizzare l'effetto del premio al momento dell'esportazione del prodotto che ha fruito dell'aiuto.
- 43 A ciò non può opporsi che questo nuovo sistema sarebbe incompatibile con i regolamenti n. 1837/80 e 3013/89, che prescrivono la riscossione, al momento dell'esportazione dalla Gran Bretagna di prodotti per i quali era stato concesso il premio variabile di macellazione, di un importo equivalente a quello del premio effettivamente concesso. Il termine «equivalente» non può infatti essere inteso come avente ad oggetto un importo esattamente identico per ogni transazione, soprattutto in una ipotesi come quella della seconda opzione, in cui l'importo di un premio concesso in passato non può più essere stabilito con certezza, ma deve essere inteso, conformemente alla finalità della disciplina in oggetto, nel senso che

la riscossione del clawback deve risultare in una compensazione effettiva dell'incidenza del premio. Ora, come risulta dalle considerazioni che precedono, questa condizione è soddisfatta dalla nuova modalità di calcolo del clawback prevista dagli artt. 1 e 2 del regolamento n. 1922/92.

- 44 Si deve peraltro rilevare che le ricorrenti nella causa principale, interrogate al riguardo in udienza, non sono state in grado di suggerire un sistema alternativo che, restando conforme alla finalità del clawback, permetta di fissare un importo corrispondente in modo più preciso a quello del premio.
- 45 Di fronte alle considerazioni precedenti, si deve dichiarare al giudice di rinvio che l'esame della prima e della quarta questione non ha fatto emergere alcun elemento tale da inficiare la validità dell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1633/84, come modificato dall'art. 1 del regolamento n. 1922/92, e dell'art. 2 di quest'ultimo regolamento.

Sulla seconda e sulla quinta questione

- 46 Con la seconda e la quinta questione, che sembra opportuno trattare congiuntamente, si domanda in sostanza quali prove le autorità nazionali competenti possono richiedere agli operatori nell'ambito della prima opzione prevista all'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1633/84, come modificato dall'art. 1 del regolamento n. 1922/92, e all'art. 2 di questo stesso regolamento, ai fini del calcolo del clawback o del rimborso del clawback indebitamente versato.
- 47 A tale riguardo, risulta dall'art. 1 del regolamento n. 1922/92 che, per essere ammessi a fruire del metodo di calcolo previsto nell'ambito della prima opzione per il clawback ancora dovuto, gli operatori sono tenuti a fornire «prove ritenute soddisfacenti dalle competenti autorità del Regno Unito relative all'importo del

premio effettivamente concesso» per i prodotti soggetti al clawback. Ai sensi della stessa disposizione, «dette autorità possono prorogare il periodo per la presentazione delle prove di altri 60 giorni».

- 48 Allo stesso modo, in relazione al rimborso del clawback indebitamente versato, l'art. 2 del regolamento n. 1922/92 prevede che gli operatori che anteriormente alla sentenza Lomas e a. avevano iniziato un'azione giudiziaria o presentato un reclamo equivalente, ai sensi della normativa nazionale vigente, contro il metodo di calcolo del clawback dichiarato invalido da questa stessa sentenza, e che intendono beneficiare della modalità di calcolo del clawback definito nell'ambito della prima opzione, devono comunicare, prima del 30 novembre 1992, alle competenti autorità del Regno Unito la data dalla quale decorre la loro domanda di rimborso, l'importo del clawback versato nel periodo compreso tra tale data e il 10 marzo 1992, data di pronuncia della sentenza Lomas e a., nonché «il premio effettivamente riscosso» per gli stessi prodotti soggetti al clawback, e che gli stessi operatori sono tenuti a produrre «prove ritenute soddisfacenti dalle autorità del Regno Unito relative ai dati sopra elencati».
- 49 Ne consegue che, fatte salve alcune disposizioni relative ai termini dell'azione, il regolamento n. 1922/92 si limita a prevedere che gli operatori devono stabilire, in modo ritenuto soddisfacente dalle autorità competenti del Regno Unito, l'importo del premio effettivamente concesso per i prodotti in questione.
- 50 Quanto al resto, il regolamento n. 1922/92 demanda a queste stesse autorità nazionali la decisione circa il carattere soddisfacente o meno delle prove fornite dagli operatori.
- 51 In mancanza di una disciplina comunitaria della materia, le autorità del Regno Unito devono basarsi, al riguardo, sul diritto nazionale, fatti salvi i limiti imposti dal diritto comunitario.

52 È opportuno precisare al riguardo che, conformemente al dovere di leale cooperazione incombente agli Stati membri in forza dell'art. 5 del trattato CE, le autorità nazionali non possono compromettere gli scopi e l'efficacia del diritto comunitario. Secondo una costante giurisprudenza, le modalità previste dal diritto nazionale vigente non possono quindi essere meno favorevoli di quelle relative a procedimenti analoghi a carattere interno, né rendere in pratica impossibile, o eccessivamente difficile, l'attuazione della disciplina comunitaria, compromettendo in tal modo l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (v., da ultimo, sentenza 14 dicembre 1995, causa C-312/93, Peterbroeck, Racc. pag. I-4599).

53 Ciò considerato, la seconda e la quinta questione devono essere risolte dichiarando che l'esigenza probatoria enunciata all'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1633/84, come modificato dall'art. 1 del regolamento n. 1922/92, e all'art. 2 di quest'ultimo regolamento, dev'essere interpretata nel senso che gli operatori sono tenuti a fornire la prova, in modo ritenuto soddisfacente dalle autorità competenti del Regno Unito, conformemente alle disposizioni di diritto nazionale ed entro il termine espresso dal regolamento n. 1922/92, dell'importo del premio effettivamente concesso per i prodotti sottoposti al clawback, a condizione che le disposizioni nazionali applicabili non compromettano la portata e l'efficacia del diritto comunitario.

Sulla terza questione

54 Con la terza questione, il giudice di rinvio mira in sostanza ad accertare se il punto 30 della sentenza Lomas e a. comporti che un operatore che soddisfi le condizioni ivi enunciate possa richiedere il rimborso del solo clawback indebitamente versato successivamente alla data dell'introduzione dell'azione giudiziaria o anche di quello indebitamente versato nel periodo precedente questa data.

55 Per risolvere tale questione, è opportuno rilevare che una sentenza della Corte che constata in via pregiudiziale l'invalidità di un atto comunitario ha, in principio, effetto risalente alla data dell'entrata in vigore dell'atto, al pari di una sentenza di

annullamento, con tutte le conseguenze che ne discendono, in particolare, per le somme riscosse in applicazione dell'atto dichiarato invalido.

- 56 La Corte dispone tuttavia della facoltà di limitare nel tempo, nella stessa sentenza, gli effetti di una dichiarazione in via pregiudiziale di invalidità di un regolamento comunitario, quando ciò sia giustificato da considerazioni imperative attinenti alla certezza del diritto. Tale facoltà si deduce da un'interpretazione del combinato disposto degli artt. 173, 174 e 177 del Trattato, che considerano il rinvio pregiudiziale per il giudizio sulla validità e il ricorso d'annullamento come le due modalità in cui si esplica il controllo di legittimità istituito dal Trattato.
- 57 A tale riguardo, spetta alla Corte, allorché faccia uso della possibilità di limitare gli effetti nel passato di una dichiarazione d'invalidità di un regolamento comunitario in via pregiudiziale, determinare se possa essere disposta una deroga a questa limitazione dell'efficacia nel tempo, conferita alla sentenza, a favore della parte che ha proposto il ricorso dinanzi al giudice nazionale contro l'atto nazionale di esecuzione del regolamento, o se, invece, una dichiarazione di invalidità del regolamento che abbia effetto solamente per l'avvenire costituisca un rimedio adeguato anche nei riguardi di questa parte.
- 58 Nell'effettuare questa valutazione, la Corte ha cura, in particolare, che gli interessati non si trovino privati del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva in caso di violazione, da parte delle istituzioni, del diritto comunitario, e che non risulti pregiudicato l'effetto utile dell'art. 177 del Trattato (v. sentenza 24 aprile 1994, causa C-228/92, Racc. pag. I-1445, punto 27).
- 59 Rilevando che se l'invalidità dell'art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento n. 1633/84, avesse potuto venire invocata a sostegno di azioni restitutorie relative a riscossioni del clawback per periodi antecedenti la data della dichiarazione d'invalidità in via pregiudiziale, essa avrebbe potuto comportare notevoli ripercussioni finanziarie come pure gravi difficoltà organizzative, la Corte ha ritenuto, nella sentenza Lomas

e a., che esigenze imperative di certezza del diritto si opponevano a che situazioni giuridiche che avevano esaurito i loro effetti nel passato fossero rimesse in discussione; essa aveva tuttavia considerato opportuno disporre un'eccezione a tale principio in favore degli operatori economici o dei loro aventi causa che avessero fatto valere i loro diritti in tempo utile.

60 Conseguentemente, la Corte aveva dichiarato in questa sentenza che l'invalidità dell'art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento n. 1633/84 non poteva essere invocata con effetto retroattivo a una data anteriore a quella della stessa sentenza, fatta eccezione per gli operatori economici o i loro aventi causa i quali, prima di tale data, avessero esperito un ricorso giurisdizionale o presentato un reclamo equivalente ai sensi delle norme nazionali applicabili (punto 30).

61 Per contro, la Corte non ha posto limiti ulteriori all'esercizio, da parte degli operatori interessati, dell'azione proposta dinanzi al giudice nazionale e volta al rimborso del clawback indebitamente versato anteriormente alla sentenza che dichiarava in via pregiudiziale l'invalidità della normativa comunitaria; in particolare, non ha delimitato il periodo di pagamento del clawback per il quale i soggetti sono legittimati a far valere la declaratoria d'invalidità pronunciata dalla Corte.

62 Se ne deve dedurre che, se non si vogliono privare gli operatori interessati del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva in caso di violazione, da parte delle istituzioni, del diritto comunitario, questi stessi operatori devono poter far valere l'invalidità dell'art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento n. 1633/84 per periodi non solamente successivi, ma anche precedenti alla proposizione dell'azione giudiziale o alla presentazione di un reclamo equivalente, in principio sin dall'entrata in vigore delle disposizioni dichiarate invalide dalla Corte.

63 In mancanza di disposizioni di diritto comunitario in materia, la domanda di rimborso del clawback indebitamente versato dev'essere esercitata secondo le modalità stabilite dal diritto nazionale, a condizione, tuttavia, come risulta da una costante

giurisprudenza, che tali modalità non siano meno favorevoli di quelle relative ad analoghi reclami di natura interna e che non siano strutturate in modo tale da rendere in pratica impossibile l'esercizio dei diritti riconosciuti dall'ordinamento comunitario (v., ad esempio, sentenze 27 ottobre 1993, causa C-338/91, Steenhorst-Neerings, Racc. pag. I-5475, punto 15, 6 dicembre 1994, causa C-410/92, Johnston, Racc. pag. I-5483, punto 21, e Peterbroeck, citata, punto 12).

64 In particolare, risulta dalla giurisprudenza che il diritto comunitario non osta all'applicazione di una norma di diritto nazionale relativa alla prescrizione che circoscriva il periodo, anteriore alla presentazione della domanda, per il quale possa essere ottenuto il rimborso di versamenti non dovuti, se tale norma non ha carattere discriminatorio e non leda il diritto stesso derivante ai singoli da una declaratoria pregiudiziale di invalidità (v. sentenza Johnson, citata).

65 Si deve precisare, in proposito, che, nella sentenza Johnson, la Corte ha già ritenuto che l'applicazione di una norma nazionale che, senza escludere l'esercizio dell'azione giudiziaria, si limiti a circoscrivere a un anno il periodo, anteriore alla presentazione della domanda, per il quale possono essere ottenuti arretrati di prestazioni, non lede il diritto stesso dei singoli di far valere il diritto comunitario.

66 Di conseguenza, si deve risolvere la terza questione pregiudiziale nel senso che, in relazione alle domande di rimborso del clawback indebitamente versato prima del 10 marzo 1992, il punto 30 della sentenza Lomas e a. dev'essere interpretato nel senso che permette agli operatori o ai loro aventi causa i quali, prima di tale data, abbiano esperito un'azione giudiziaria o presentato un reclamo equivalente ai sensi delle norme nazionali applicabili, di far valere l'invalidità dell'art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento n. 1633/84 sin dalla sua entrata in vigore, salva l'applicazione, nei limiti posti dal diritto comunitario, di eventuali disposizioni nazionali che limitino il periodo, anteriore alla presentazione della domanda, per il quale possa essere ottenuto il rimborso di quanto indebitamente versato.

Sulla sesta questione

- 67 La sesta questione verte in sostanza sul punto se esistono norme sostanziali o procedurali di diritto comunitario di cui i giudici nazionali debbano tenere conto nel pronunciarsi su una domanda di rimborso del clawback indebitamente versato e, in mancanza di tali norme, se il diritto comunitario osti all'applicazione di norme di diritto nazionale in forza delle quali l'onere della prova dell'esistenza e dell'entità delle somme che si asseriscono versate in eccesso incomba all'attore, il rimborso di somme indebitamente versate a una pubblica autorità non sia possibile se il versamento non sia stato accompagnato da una riserva di contestazione, la ripetizione dell'indebitato non debba condurre a un arricchimento ingiustificato dell'attore e l'azione diretta al rimborso si prescriva passato un certo termine.
- 68 Al riguardo, si deve innanzitutto rilevare che l'art. 2, nn. 1 e 2, del regolamento n. 1922/92 contiene, in relazione al rimborso del clawback, disposizioni relative agli operatori legittimati ad introdurre l'azione di ripetizione dell'indebitato, all'importo ripetibile e ai dati che devono essere comunicati entro un certo termine alle autorità nazionali competenti. Queste disposizioni sono vincolanti per i giudici nazionali.
- 69 Per il resto, l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1922/92 rinvia espressamente ai termini e alle procedure stabiliti dalla normativa nazionale applicabile. Del pari, risulta dall'art. 2, n. 2, dello stesso regolamento che, salva la regola secondo cui l'onere della prova incombe all'attore, le modalità probatorie sono disciplinate dal diritto nazionale.
- 70 In presenza della chiara formulazione dell'art. 2 del regolamento n. 1922/92, va senz'altro disatteso l'argomento dedotto dalla Commissione e dal Governo del Regno Unito, secondo il quale il termine di prescrizione triennale, previsto agli artt. 2, n. 2, e 14 del regolamento (CEE) del Consiglio 2 luglio 1979, n. 1430,

relativo al rimborso o allo sgravio dei diritti all'importazione o all'esportazione (G U L 175, pag. 1), sarebbe applicabile analogicamente alle azioni di ripetizione del clawback indebitamente versato.

- 71 Si deve inoltre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, in assenza di una disciplina comunitaria della materia, spetta all'ordinamento interno di ciascuno Stato membro regolare le modalità procedurali dell'azione di ripetizione dell'indebito, restando inteso che tali modalità non possono essere meno favorevoli di quelle relative ad analoghi reclami di natura interna, e che in nessun caso possono rendere in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti riconosciuti dall'ordinamento comunitario (v., da ultimo, la citata sentenza Peterbroeck, punto 12).
- 72 Al riguardo, si deve precisare che una norma nazionale secondo la quale una somma versata a una pubblica autorità a seguito di un'erronea applicazione di legge può essere ripetuta solo se il versamento sia stato effettuato con riserva è manifestamente contraria a questi requisiti, essendo atta a ledere la tutela effettiva dei diritti riconosciuta agli operatori interessati dal diritto comunitario.
- 73 Peraltro, come si è rilevato sopra, l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1922/92 indica espressamente i soggetti autorizzati ad introdurre una domanda di rimborso, senza assoggettare quest'ultima ad ulteriori condizioni relative al loro comportamento al momento del pagamento.
- 74 Di contro, secondo una costante giurisprudenza, il diritto comunitario non osta a che un ordinamento giuridico nazionale rifiuti una restituzione di somme

indebitamente versate qualora ciò possa risolversi in un arricchimento senza causa degli aventi diritto (v., in particolare, sentenza 27 febbraio 1980, causa 68/79, Just, Racc. pag. 501).

- 75 In relazione ai termini di prescrizione eventualmente previsti dalla legge nazionale applicabile, è opportuno rinviare alle considerazioni svolte nei punti da 63 a 65 di questa sentenza.
- 76 Per quanto riguarda, infine, la disciplina della prova del versamento indebito, si applicano per analogia i principi enunciati ai punti 51 e 52 di questa sentenza in relazione alla prova dell'importo del premio.
- 77 Considerato quanto precede, si deve risolvere la sesta questione nel senso che, per quanto non disciplinato dall'art. 2 del regolamento n. 1922/92, i giudici nazionali chiamati a pronunciarsi su una domanda di rimborso del clawback indebitamente versato devono applicare il proprio diritto nazionale, purché le modalità da questo previste non siano meno favorevoli di quelle relative a ricorsi analoghi di natura interna e che non siano strutturate in modo tale da rendere in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti riconosciuti dall'ordinamento giuridico comunitario.

Sulle spese

- 78 Le spese sostenute dal governo del Regno Unito e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dalla High Court of Justice, Queen's Bench Division, con ordinanza 1° luglio 1994, dichiara:

- 1) L'esame delle questioni non ha fatto emergere alcun elemento atto a incidere sulla validità dell'art. 4, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 8 giugno 1984, n. 1633, che stabilisce le modalità di applicazione del premio variabile alla macellazione degli ovini e che abroga il regolamento (CEE) n. 2661/80, come modificato dall'art. 1 del regolamento (CEE) della Commissione 13 luglio 1992, n. 1922, recante modificazione del regolamento n. 1633/84 e recante le modalità di rimborso dell'importo riscosso all'uscita dei prodotti a seguito della sentenza della Corte di giustizia nelle cause riunite C-38/90 e C-151/90, nonché dell'art. 2 del regolamento n. 1922/92.
- 2) L'esigenza probatoria enunciata all'art. 4, n. 1, del citato regolamento n. 1633/84, come modificato dall'art. 1 del citato regolamento n. 1922/92, e all'art. 2 di questo stesso regolamento, dev'essere interpretata nel senso che gli operatori sono tenuti a fornire la prova, in modo ritenuto soddisfacente dalle autorità competenti del Regno Unito, conformemente al diritto nazionale ed entro il termine espresso dal regolamento n. 1922/92, dell'importo del premio effettivamente concesso per i prodotti sottoposti al clawback, a condizione che le disposizioni nazionali applicabili non compromettano la portata e l'efficacia del diritto comunitario.
- 3) In relazione alle domande di rimborso del clawback indebitamente versato prima del 10 marzo 1992, il punto 30 della sentenza 10 marzo 1992, cause riunite C-38/90 e C-151/90, Lomas e a., dev'essere interpretato nel senso che permette agli operatori o ai loro aventi causa i quali, prima di tale data,

abbiano esperito un'azione giudiziaria o presentato un reclamo equivalente ai sensi delle norme nazionali applicabili, di far valere l'invalidità dell'art. 4, nn. 1 e 2, del citato regolamento n. 1633/84 sin dalla sua entrata in vigore, salva l'applicazione, nei limiti posti dal diritto comunitario, di eventuali disposizioni nazionali che limitino il periodo, anteriore alla presentazione della domanda, per il quale possa essere ottenuto il rimborso di quanto indebitamente versato.

- 4) Per quanto non disciplinato dall'art. 2 del citato regolamento n. 1922/92, i giudici nazionali chiamati a pronunciarsi su una domanda di rimborso del clawback indebitamente versato devono applicare il proprio diritto nazionale, purché le modalità da questo previste non siano meno favorevoli di quelle relative a ricorsi analoghi di natura interna e non siano strutturate in modo tale da rendere in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti riconosciuti dall'ordinamento giuridico comunitario.

Kakouris

Mancini

Schockweiler

Murray

Ragnemalm

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'8 febbraio 1996.

Il cancelliere

Il presidente della Sesta Sezione

R. Grass

C. N. Kakouris