



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

17 settembre 2014*

«Rinvio pregiudiziale — Tutela degli interessi finanziari dell'Unione — Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 — Articolo 3 — Perseguimento delle irregolarità — Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) — Recupero di restituzioni all'esportazione indebitamente percepite — Termine di prescrizione — Applicazione di un termine di prescrizione nazionale più lungo — Termine di prescrizione di diritto comune — Misure e sanzioni amministrative»

Nella causa C-341/13,

avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Supremo Tribunal Administrativo (Portogallo), con decisione del 17 aprile 2013, pervenuta in cancelleria il 24 giugno 2013, nel procedimento

Cruz & Companhia Lda

contro

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP (IFAP),

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da M. Ilešič, presidente di sezione, C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader (relatore) e E. Jarašiūnas, giudici,

avvocato generale: P. Mengozzi

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Cruz & Companhia Lda, da P. Sousa Machado e F. Duarte Geadá, advogados;
- per il governo portoghese, da L. Inez Fernandes e M. Moreno, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da D. Triantafyllou e P. Guerra e Andrade, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il portoghese.

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli da 3 a 5 del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312, pag. 1).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Cruz & Companhia Lda (in prosieguo: la «Cruz & Companhia») e l'Istituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP (Istituto per il finanziamento dell'agricoltura e della pesca; in prosieguo: l'«IFAP»), in merito ad un'esecuzione fiscale relativa al recupero di restituzioni all'esportazione di vino indebitamente percepite dalla Cruz & Companhia per la campagna 1995.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Il regolamento n. 2988/95

- 3 Ai sensi del considerando 3 del regolamento n. 2988/95:

«considerando che le modalità di tale gestione decentrata e di sistemi di controllo sono regolate da disposizioni dettagliate diverse a seconda delle politiche comunitarie in questione; che occorre tuttavia combattere in tutti i settori contro le lesioni agli interessi finanziari [dell'Unione]».

- 4 Il considerando 5 di detto regolamento stabilisce che «le condotte che danno luogo a irregolarità nonché le misure e sanzioni amministrative relative sono previste in normative settoriali conformi al presente regolamento».

- 5 Secondo l'articolo 1 del medesimo regolamento:

«1. Ai fini della tutela degli interessi finanziari [dell'Unione] è adottata una normativa generale relativa a dei controlli omogenei e a delle misure e sanzioni amministrative riguardanti irregolarità relative al diritto [dell'Unione].

2. Costituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto [dell'Unione] derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale [dell'Unione] o ai bilanci da [questa] gestiti, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto [dell'Unione], ovvero una spesa indebita».

- 6 L'articolo 3, paragrafi 1 e 3, dello stesso regolamento dispone quanto segue:

«1. Il termine di prescrizione delle azioni giudiziarie è di quattro anni a decorrere dall'esecuzione dell'irregolarità di cui all'articolo 1, paragrafo 1. Tuttavia, le normative settoriali possono prevedere un termine inferiore e comunque non inferiore a tre anni.

(...)

La prescrizione delle azioni giudiziarie è interrotta per effetto di qualsiasi atto dell'autorità competente, portato a conoscenza della persona interessata, che abbia natura istruttoria o che sia volto a perseguire l'irregolarità. Il termine di prescrizione decorre nuovamente dal momento di ciascuna interruzione.

(...)

3. Gli Stati membri mantengono la possibilità di applicare un termine più lungo di quello previsto (...) al paragrafo 1 (...).

7 Ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 2988/95:

«1. Ogni irregolarità comporta, in linea generale, la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto:

— mediante l'obbligo di versare o rimborsare gli importi dovuti o indebitamente percetti;

(...)

2. L'applicazione delle misure di cui al paragrafo 1 è limitata alla revoca del vantaggio indebitamente ottenuto aumentato, se ciò è previsto, di interessi che possono essere stabiliti in maniera forfettaria.

(...)

4. Le misure previste dal presente articolo non sono considerate sanzioni».

8 L'articolo 5 di detto regolamento stabilisce quanto segue:

«1. Le irregolarità intenzionali o causate da negligenza possono comportare le seguenti sanzioni amministrative:

a) il pagamento di una sanzione amministrativa;

b) il versamento di un importo superiore alle somme indebitamente percepite o eluse aumentato, se del caso, di interessi; (...);

c) la privazione, totale o parziale, di un vantaggio concesso dalla normativa comunitaria anche se l'operatore ne ha beneficiato indebitamente soltanto in parte;

(...)

g) altre sanzioni, di carattere esclusivamente economico, aventi natura e portata equivalenti, contemplate dalle normative settoriali adottate dal Consiglio in funzione delle necessità proprie del settore di cui trattasi e nel rispetto delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione [dal] Consiglio.

2. Fatte salve le disposizioni delle normative settoriali vigenti al momento dell'entrata in vigore del presente regolamento, le altre irregolarità possono unicamente dar luogo alle sanzioni non assimilabili ad una sanzione penale previste al paragrafo 1, purché tali sanzioni siano indispensabili per la corretta applicazione della normativa».

9 In forza dell'articolo 11 del regolamento n. 2988/95, quest'ultimo è entrato in vigore il 26 dicembre 1995.

Il regolamento (CEE) n. 729/70

10 L'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 729/70 del Consiglio, del 21 aprile 1970, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), come modificato dal regolamento (CE) n. 1287/95 del Consiglio, del 22 maggio 1995 (GU L 125, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento

n. 729/70»), stabiliva che il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) fa parte del bilancio dell'Unione e comprende due sezioni, vale a dire la sezione «garanzia» e la sezione «orientamento». In base al paragrafo 2 di detto articolo, la sezione «garanzia» finanzia, tra l'altro, le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi.

- 11 L'articolo 2, paragrafo 1, di detto regolamento disponeva quanto segue:

«Sono finanziate ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi concesse secondo le norme [del diritto dell'Unione], nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli.

(...)».

- 12 L'articolo 4 dello stesso regolamento stabiliva come segue:

«1. Ogni Stato membro comunica alla Commissione:

- a) i servizi e gli organismi che sono riconosciuti per pagare le spese di cui agli articoli 2 e 3, in appresso denominati “organismi pagatori”.

(...)

3. Ciascuno Stato membro comunica alla Commissione [determinate] informazioni (...) relative agli organismi pagatori, [riguardanti] la denominazione e lo statuto, le condizioni amministrative, contabili e di controllo interno secondo cui sono stati effettuati pagamenti relativi all'esecuzione delle norme [del diritto dell'Unione] nel quadro della politica agricola comune, [nonché] l'atto di riconoscimento.

La Commissione è immediatamente informata di qualsiasi modificazione intervenuta.

(...)».

- 13 L'articolo 5 del regolamento n. 729/70 disciplinava le modalità secondo cui i finanziamenti anticipati dai servizi e dagli organismi nazionali di cui all'articolo 4 del medesimo regolamento sono approvati dalla Commissione nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti FEAOG e stabiliva, a tal fine, in particolare, che la decisione di liquidazione dei conti verte sulla completezza, l'esattezza e la veridicità dei conti trasmessi.

- 14 L'articolo 5, paragrafo 2, lettera c), di detto regolamento precisava che la Commissione:

«decide in merito alle spese non ammesse al finanziamento [dell'Unione] di cui agli articoli 2 e 3 qualora constati che alcune spese non sono state effettuate in conformità alle norme [di diritto dell'Unione].

Prima che sia adottata una decisione di rifiuto del finanziamento, i risultati delle verifiche della Commissione e le risposte dello Stato membro interessato costituiscono oggetto di comunicazioni scritte, in base alle quali le due parti tentano di raggiungere un accordo circa la soluzione da individuare.

In difetto di accordo lo Stato membro può chiedere che sia avviata una procedura volta a conciliare le rispettive posizioni nel termine di quattro mesi e il cui esito costituisce oggetto di una relazione alla Commissione, che la esamina prima di una decisione di rifiuto del finanziamento.

La Commissione valuta gli importi da rifiutare tenendo conto, in particolare, della gravità dell'inosservanza constatata. La Commissione tiene conto a tal fine del tipo e della gravità dell'inosservanza nonché del danno finanziario causato all'[Unione].

Il rifiuto del finanziamento non può riguardare le spese eseguite anteriormente ai ventiquattro mesi che precedono la comunicazione scritta, da parte della Commissione allo Stato membro interessato, dei risultati delle verifiche. La presente disposizione non si applica, tuttavia, alle conseguenze finanziarie derivanti:

- da casi di irregolarità di cui all'articolo 8, paragrafo 2,
- da aiuti nazionali o infrazioni per i quali sono state avviate le procedure di cui agli articoli 93 e 169 del trattato [CE]».

- 15 L'articolo 8, paragrafo 1, di detto regolamento disponeva che gli Stati membri adottano, in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, le misure necessarie per accertare se le operazioni finanziate dal FEAOG siano reali e regolari, per prevenire e perseguire le irregolarità e per recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o negligenze.
- 16 L'articolo 8, paragrafo 2, del medesimo regolamento stabiliva che, in mancanza di recupero totale, le conseguenze finanziarie delle irregolarità o negligenze sono sopportate dall'Unione, salvo quelle risultanti da irregolarità o negligenze imputabili alle amministrazioni o agli organismi degli Stati membri. Ai sensi dell'ultimo comma di detta disposizione, «le somme recuperate sono versate agli organismi pagatori riconosciuti e da questi detratte dalle spese finanziate dal [FEAOG]. Gli interessi relativi alle somme recuperate o pagate in ritardo sono versati al [FEAOG]».

La normativa portoghese

- 17 Dal fascicolo sottoposto alla Corte emerge che la normativa portoghese non prevede alcun termine di prescrizione specifico per il recupero, a vantaggio del bilancio dell'Unione, delle restituzioni all'esportazione indebitamente percepite in tale Stato membro. L'articolo 309 del codice civile stabilisce un termine generale di prescrizione ventennale, mentre l'articolo 304, paragrafo 1, del medesimo codice dispone quanto segue:
- «[Q]ualora sia scaduto il termine di prescrizione, il beneficiario può rifiutare di realizzare la prestazione od opporsi, con qualsiasi mezzo, all'esercizio del diritto prescritto».
- 18 Il decreto legge n. 155/92, del 28 giugno 1992, stabilisce il regime di amministrazione finanziaria dello Stato. Il suo articolo 36 prevede, in particolare, le modalità di recupero di fondi pubblici che devono essere restituiti alla Tesoreria nazionale.
- 19 L'articolo 40 di tale decreto legge così dispone:
- «1 – Il carattere obbligatorio del rimborso degli importi percepiti si prescrive in cinque anni dalla loro riscossione.
- 2 – Il decorso del termine summenzionato è interrotto o sospeso per il sopraggiungere di cause generali di interruzione o sospensione della prescrizione».

Controversia principale e questioni pregiudiziali

- 20 Dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che la Cruz & Companhia è una società il cui oggetto sociale è il commercio di vini, acqueviti e loro derivati. Nell'ambito della sua attività, tale società ha effettuato varie esportazioni di vino verso l'Angola, durante la campagna 1995, ad un prezzo inferiore a quello che avrebbe ottenuto se avesse venduto il vino sul mercato dell'Unione. La Cruz & Companhia ha chiesto all'Instituto Nacional de Garantia Agrária (Istituto nazionale di garanzia agricola; in prosieguo: l'«INGA») il pagamento delle restituzioni all'esportazione e ha presentato a tal fine le dichiarazioni di autorizzazione all'esportazione.
- 21 Nel 2004 l'INGA ha chiesto alla Cruz & Companhia il rimborso delle restituzioni all'esportazione indebitamente percepite per una somma pari a EUR 634 995,78.
- 22 Nel 2005 l'INGA ha avviato una procedura di esecuzione forzata di tale credito nei confronti della Cruz & Companhia.
- 23 Con sentenza del 28 dicembre 2011, il Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu (Tribunale amministrativo e tributario di Viseu, Portogallo) ha respinto l'opposizione della Cruz & Companhia avverso la procedura di esecuzione, in quanto ha considerato che quest'ultima non era prescritta alla luce del termine ventennale previsto all'articolo 309 del codice civile.
- 24 La Cruz & Companhia ha proposto appello avverso detta sentenza dinanzi al Supremo Tribunal Administrativo (Corte suprema amministrativa). Essa fa valere sostanzialmente che l'applicazione del termine generale di prescrizione ventennale per il recupero, da parte dell'autorità nazionale competente, di restituzioni all'esportazione di vino realizzate nella campagna 1995 viola il diritto dell'Unione direttamente applicabile nell'ordinamento giuridico portoghese, nonché i principi della certezza del diritto, di non discriminazione delle controversie comunitarie rispetto alle controversie nazionali e di proporzionalità. In proposito, la Cruz & Companhia sostiene che, nell'ambito della causa che la riguarda, doveva essere applicato il termine di prescrizione quadriennale previsto all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95, dato che la legislazione portoghese non prevedeva alcun termine specifico più lungo, ai sensi del paragrafo 3 di detto articolo. A sostegno del suo argomento, essa fa valere, in particolare, la giurisprudenza risultante dalla sentenza *Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading* (C-201/10 e C-202/10, EU:C:2011:282).
- 25 Inoltre, ammesso pure che, nella causa pendente dinanzi al giudice del rinvio, possa essere applicato un termine nazionale di prescrizione più lungo, in forza dell'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 2988/95, la Cruz & Companhia rileva che quest'ultimo dovrebbe essere il termine quinquennale previsto all'articolo 40 del decreto legge n. 155/92, del 28 giugno 1992, relativo al perseguimento di irregolarità che pregiudicano gli interessi finanziari nazionali della Repubblica portoghese, dato che il principio di non discriminazione osta a che il perseguimento di irregolarità che pregiudicano gli interessi finanziari dell'Unione venga disciplinato da una norma sulla prescrizione che sia quattro volte più lunga di quella applicabile alle situazioni analoghe nazionali.
- 26 L'IFAP, da parte sua, fa sostanzialmente valere che il termine di prescrizione previsto all'articolo 3 del regolamento n. 2988/95 non si applicava al perseguimento di irregolarità realizzate sotto forma di misure amministrative, ai sensi dell'articolo 4 del medesimo regolamento. Infatti, le norme in materia di prescrizione contenute in detto articolo 3 riguarderebbero solamente azioni giudiziarie intraprese per infliggere sanzioni amministrative, a norma dell'articolo 5 dello stesso regolamento.
- 27 Il giudice del rinvio constata che la sentenza del 28 dicembre 2011 del Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu è conforme alla sua giurisprudenza consolidata secondo cui il termine di prescrizione del rimborso di restituzioni all'esportazione non era quello stabilito all'articolo 40 del decreto legge n. 155/92, bensì il termine generale ventennale fissato all'articolo 309 del codice civile.

- 28 Tuttavia, il giudice del rinvio nutre dubbi circa l'applicabilità, nella causa di cui è adito, del termine di prescrizione previsto all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95. In particolare, esso si domanda se tale disposizione si applichi solamente ai rapporti tra l'Unione e l'organismo nazionale pagatore di aiuti agricoli, o anche ai rapporti tra quest'ultimo e il beneficiario di aiuti considerati indebitamente percepiti. Lo stesso giudice si chiede altresì se detto termine di prescrizione quadriennale sia applicabile non soltanto alle sanzioni amministrative di cui all'articolo 5 del regolamento n. 2988/95, ma anche alle misure amministrative previste all'articolo 4 del medesimo regolamento.
- 29 Ciò considerato, il Supremo Tribunal Administrativo ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se il termine di prescrizione del procedimento di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento [n. 2988/95] si applichi unicamente ai rapporti tra l'Unione e (...) l'organismo [nazionale] pagatore di aiuti dell'Unione, oppure anche ai rapporti tra (...) l'organismo [nazionale] pagatore di aiuti dell'Unione e (...) il beneficiario di aiuti erogati considerati indebiti.
- 2) Qualora si concluda che il termine di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 è applicabile anche ai rapporti tra l'organismo [nazionale] pagatore degli aiuti e la beneficiaria degli aiuti considerati indebiti, se si debba ritenere che detto termine sia applicabile solo qualora siano state irrogate “sanzioni amministrative” ai sensi dell'articolo 5 del regolamento n. 2988/95, oppure anche quando siano state adottate “misure amministrative” ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, del medesimo regolamento, in particolare per la restituzione degli importi indebitamente percepiti».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla rilevanza delle risposte ai fini della risoluzione della controversia principale

- 30 Nelle sue osservazioni, il governo portoghese ha fatto valere che il procedimento principale non può essere interpretato alla luce delle disposizioni del regolamento n. 2988/95, poiché ciò di cui si controverte non è il termine di prescrizione dei procedimenti amministrativi, bensì le procedure di esecuzione della decisione di rimborso degli aiuti indebitamente attribuiti alla Cruz & Companhia, ovvero una procedura di recupero del credito. Pertanto, il sistema di prescrizione delle azioni giudiziarie previsto all'articolo 3 dello stesso regolamento non potrebbe più essere fatto valere in fase di esecuzione di una decisione giurisdizionale passata in giudicato e recante l'obbligo di rimborso degli aiuti. Di conseguenza, le risposte alle questioni sollevate non sarebbero pertinenti ai fini della risoluzione del procedimento principale.
- 31 È vero che, come sottolinea detto governo, il regolamento n. 2988/95 non prevede alcun termine di esecuzione di una decisione nazionale che disponga una «misura amministrativa» ai sensi del medesimo regolamento.
- 32 Occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto di diritto e di fatto che egli individua sotto la propria responsabilità, del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. La Corte può rifiutare di pronunciarsi su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale solo quando risulta manifestamente che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcuna relazione con la realtà o con l'oggetto del procedimento principale, quando il problema è di natura ipotetica o quando la Corte non dispone degli elementi di fatto e di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le vengono sottoposte (sentenze *Pfleger e a.*, C-390/12, EU:C:2014:429, punto 26, nonché *Melki e Abdeli*, C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, punto 27 e giurisprudenza ivi citata).

- 33 Orbene, nel presente procedimento risulta espressamente dalla decisione di rinvio che il giudice del rinvio ha deciso di statuire considerando che la Cruz & Companhia non aveva fatto valere direttamente nel proprio ricorso la prescrizione del debito oggetto di esecuzione, ma quella «dell'obbligo di restituire le somme percepite» risultante dalle azioni giudiziarie conseguenti alle irregolarità constatate. Pertanto, il giudice del rinvio sottopone le proprie questioni al fine di accertare sostanzialmente in che misura il regolamento n. 2988/95 disciplini, dal punto di vista temporale, l'azione di un'autorità amministrativa diretta ad adottare una misura amministrativa di recupero di un credito indebitamente percepito a carico del bilancio dell'Unione.
- 34 Ciò considerato, si deve rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dal Supremo Tribunal Administrativo.

Nel merito

Sulla prima questione

- 35 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 3 del regolamento n. 2988/95 debba essere interpretato nel senso che esso si applica alle azioni giudiziarie intraprese dalle autorità nazionali nei confronti dei beneficiari di aiuti dell'Unione in seguito ad irregolarità constatate dall'organismo nazionale incaricato del pagamento delle restituzioni all'esportazione nell'ambito del FEAOG.
- 36 In proposito, occorre ricordare che, nell'ambito della politica agricola comune, in applicazione dell'articolo 2 del regolamento n. 729/70, sono finanziate, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), di tale regolamento, le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi concesse secondo le norme del diritto dell'Unione nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli.
- 37 In applicazione dell'articolo 4 di detto regolamento, gli Stati membri designano i servizi e gli organismi che essi autorizzano a pagare le spese di cui agli articoli 2 e 3 di quest'ultimo. In particolare, essi devono comunicare alla Commissione le condizioni amministrative e contabili secondo cui sono effettuati i pagamenti relativi all'esecuzione delle norme del diritto dell'Unione nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli. L'articolo 5 del medesimo regolamento disciplina, da parte sua, le modalità secondo cui i finanziamenti anticipati da tali servizi e organismi nazionali sono approvati dalla Commissione nell'ambito della procedura di liquidazione dei conti FEAOG.
- 38 In applicazione dell'articolo 8 di detto regolamento, gli Stati membri adottano, in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, le misure necessarie per accertare se le operazioni finanziate dal FEAOG siano reali e regolari, per prevenire e perseguire le irregolarità e per recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze. In mancanza di recupero totale, le conseguenze finanziarie delle irregolarità o negligenze sono sopportate dall'Unione, salvo quelle risultanti da irregolarità o negligenze imputabili alle amministrazioni o agli organismi degli Stati membri. Le somme così recuperate sono versate ai servizi o agli organismi pagatori e detratte dalle spese finanziate dal FEAOG.
- 39 Da dette disposizioni risulta che gli Stati membri restano competenti, in linea di principio, ad esercitare le azioni giudiziarie e a compiere ogni atto utile per la gestione dei prelievi e delle restituzioni (v., in tal senso, sentenza Mertens e a., da 178/73 a 180/73, EU:C:1974:36, punto 16) e che, nell'esercizio di tali prerogative, i termini stessi dell'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento n. 729/70, relativi al recupero, da parte degli Stati membri, delle somme perse a causa di irregolarità, impongono espressamente alle autorità amministrative nazionali incaricate della gestione dei sistemi comunitari d'intervento agricolo di recuperare le somme indebitamente od irregolarmente versate, escludendo che queste, le quali agiscono in nome e per conto dell'Unione, possano, in tale occasione, valutare discrezionalmente

l'opportunità di pretendere o meno la restituzione del denaro dell'Unione indebitamente od irregolarmente versato (v., in tal senso, sentenza BayWa e a., 146/81, 192/81 e 193/81, EU:C:1982:146, punto 30).

- 40 Al riguardo, nel richiedere il rimborso di restituzioni all'esportazione indebitamente percepite a carico del bilancio dell'Unione da parte di un operatore, come la Cruz & Companhia nel procedimento principale, le autorità competenti nazionali agiscono in nome e per conto del bilancio dell'Unione e perseguono un'irregolarità, ai sensi dell'articolo 1 del regolamento n. 2988/95, cosicché esse agiscono nell'ambito di applicazione di tale regolamento.
- 41 Tenuto conto di quanto precede, si deve rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 3 del regolamento n. 2988/95 deve essere interpretato nel senso che esso si applica alle azioni giudiziarie intraprese dalle autorità nazionali nei confronti dei beneficiari di aiuti dell'Unione a seguito di irregolarità constatate dall'organismo nazionale incaricato del pagamento delle restituzioni all'esportazione nell'ambito del FEOG.

Sulla seconda questione

- 42 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se il termine di prescrizione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95 sia applicabile non soltanto al perseguimento di irregolarità che portano all'imposizione di sanzioni amministrative ai sensi dell'articolo 5 del medesimo regolamento, ma anche alle azioni giudiziarie che conducono all'adozione di misure amministrative a norma dell'articolo 4 di detto regolamento.
- 43 In proposito si deve ricordare che l'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 introduce una «normativa generale relativa a controlli omogenei e a misure e sanzioni amministrative riguardanti irregolarità relative al diritto [dell'Unione]», e ciò, come risulta dal considerando 3 di detto regolamento, al fine di «combattere in tutti i settori contro le lesioni agli interessi finanziari [dell'Unione] (sentenze Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, punto 31, nonché Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a., da C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38, punto 20).
- 44 Orbene, l'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95 dispone, in materia di azioni giudiziarie, un termine di prescrizione che decorre dall'esecuzione dell'irregolarità, che, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, dello stesso regolamento, comprende «qualsiasi violazione di una disposizione del diritto [dell'Unione] derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale [dell'Unione]» (sentenze Handlbauer, EU:C:2004:388, punto 32, nonché Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a., EU:C:2009:38, punto 21).
- 45 Ne risulta che l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 si applica sia alle irregolarità che comportano l'imposizione di una sanzione amministrativa ai sensi dell'articolo 5 del regolamento sia a quelle oggetto di una misura amministrativa ai sensi dell'articolo 4 di detto regolamento, misura che ha per oggetto la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto senza tuttavia presentare il carattere di una sanzione (v., in tal senso, sentenze Handlbauer, EU:C:2004:388, punti 33 e 34, nonché Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a., EU:C:2009:38, punto 22).
- 46 Tuttavia, per quanto riguarda il procedimento principale, occorre esaminare, in primo luogo, se il regolamento n. 2988/95 si applichi *ratione temporis*, dal momento che le restituzioni all'esportazione indebitamente percepite dalla Cruz & Companhia sono state pagate per operazioni realizzate prima dell'entrata in vigore del medesimo regolamento.

- 47 Prima dell'adozione del regolamento n. 2988/95, il legislatore dell'Unione non aveva previsto alcuna norma sulla prescrizione applicabile al recupero di vantaggi percepiti indebitamente dagli operatori economici in seguito ad un'azione o ad un'omissione da loro commessa che abbia avuto o possa avere avuto come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale dell'Unione o a bilanci da questa gestiti (sentenza Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a., EU:C:2009:38, punto 25).
- 48 Pertanto, prima dell'adozione di detto regolamento, le controversie relative al recupero di importi corrisposti indebitamente in forza del diritto dell'Unione, in mancanza di disposizioni di tale diritto, dovevano essere risolte dai giudici nazionali applicando il rispettivo diritto nazionale, salvi, tuttavia, i limiti posti dal diritto dell'Unione, nel senso che le modalità previste dal diritto nazionale non potevano risolversi nel rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile il recupero degli aiuti non dovuti e che l'applicazione di esso doveva avvenire in modo non discriminatorio rispetto alle procedure intese alla definizione di controversie nazionali dello stesso tipo (v. sentenza Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a., EU:C:2009:38, punto 26).
- 49 Nell'adottare il regolamento n. 2988/95, in particolare il suo articolo 3, paragrafo 1, primo comma, il legislatore dell'Unione ha deciso di stabilire una norma generale sulla prescrizione applicabile in materia intendendo così, da un lato, definire un termine minimo valido per tutti gli Stati membri e, dall'altro, rinunciare alla possibilità di recuperare le somme indebitamente percepite a carico del bilancio dell'Unione dopo lo spirare di un periodo di quattro anni successivo al compimento delle irregolarità che inficiano i pagamenti controversi (sentenza Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a., EU:C:2009:38, punto 27).
- 50 Pertanto, con l'adozione dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 e fatto salvo il paragrafo 3 di tale articolo, il legislatore dell'Unione ha stabilito in tal modo una norma sulla prescrizione generale con cui ha volutamente ridotto a quattro anni il periodo durante il quale le autorità degli Stati membri, agendo in nome e per conto del bilancio dell'Unione, dovrebbero o avrebbero dovuto recuperare siffatti vantaggi indebitamente percepiti (sentenza Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a., EU:C:2009:38, punto 29), ad eccezione tuttavia del perseguimento di errori o di irregolarità commessi dalle stesse autorità nazionali (v., in tal senso, Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2009:6, punto 22).
- 51 Quanto ai debiti sorti sotto la vigenza di una norma nazionale sulla prescrizione, che non fossero ancora prescritti in applicazione di quest'ultima, l'entrata in vigore del regolamento n. 2988/95 ha come conseguenza che, in applicazione dell'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del medesimo regolamento, un siffatto debito deve ritenersi prescritto, in linea di principio, entro un termine di quattro anni decorrente dalla data in cui le irregolarità sono state commesse (v. sentenza Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a., EU:C:2009:38, punto 31).
- 52 In tali circostanze, in applicazione di detta disposizione, ogni somma indebitamente percepita da parte di un operatore a motivo di un'irregolarità anteriore all'entrata in vigore del regolamento n. 2988/95, in linea di principio, deve ritenersi non più dovuta per intervenuta prescrizione se non viene adottato alcun atto interruttivo nei quattro anni successivi alla commissione di una siffatta irregolarità, ove, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, terzo comma, del medesimo regolamento, viene considerato atto interruttivo un atto dell'autorità competente portato a conoscenza della persona interessata, che abbia natura istruttoria o che sia volto a perseguire la detta irregolarità (v., in tal senso, sentenza Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a., EU:C:2009:38, punto 32).
- 53 Ne consegue che, qualora un'irregolarità sia stata commessa, come nel caso del procedimento principale, nel corso del 1995, una siffatta irregolarità ricadrà sotto la norma generale di prescrizione di quattro anni e sarà, conseguentemente, prescritta nel corso del 1999 in funzione della data precisa della commissione di detta irregolarità risalente al 1995, salva tuttavia la possibilità che permane in

capo agli Stati membri, in forza dell'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 2988/95, di prevedere termini di prescrizione più lunghi (v., per analogia, sentenza Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a., EU:C:2009:38, punto 33).

- 54 In secondo luogo, occorre tenere presente il fatto che il legislatore dell'Unione ha stabilito espressamente, all'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 2988/95, che gli Stati membri possono applicare termini di prescrizione più lunghi del termine minimo di quattro anni previsto al paragrafo 1 di detto articolo 3. Infatti, il legislatore non ha inteso uniformare i termini applicabili in materia, cosicché l'entrata in vigore del regolamento n. 2988/95 non può aver comportato l'obbligo per gli Stati membri di portare a quattro anni i termini di prescrizione da essi applicati in passato, in mancanza di norme pregresse del diritto dell'Unione in materia (v., in tal senso, sentenza Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading, EU:C:2011:282, punto 25).
- 55 Pertanto, con riferimento alla possibilità prevista all'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 2988/95, gli Stati membri conservano un ampio potere discrezionale in ordine alla fissazione di termini di prescrizione più lunghi che intendano applicare in caso di irregolarità che ledano gli interessi finanziari dell'Unione (sentenze Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, punto 54, nonché Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading, EU:C:2011:282, punto 26).
- 56 In proposito, i termini di prescrizione più lunghi che gli Stati membri mantengono la facoltà di applicare, in forza dell'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 2988/95, possono derivare da disposizioni di diritto comune anteriori alla data di adozione di tale regolamento, cosicché detti Stati possono applicare siffatti termini più lunghi mediante un'applicazione decisa in via giurisprudenziale di una disposizione di carattere generale che prevede un termine di prescrizione superiore a quattro anni nel settore del recupero dei vantaggi indebitamente percepiti (sentenza Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading, EU:C:2011:282, punto 29).
- 57 Per un operatore è certamente più facile individuare il termine di prescrizione applicabile allorché tale termine è definito dal legislatore nazionale in una disposizione specifica per il settore interessato. Tuttavia, in mancanza di una siffatta disposizione specifica applicabile ad un settore come quello del rimborso delle restituzioni all'esportazione indebitamente percepite a scapito del bilancio dell'Unione, il principio della certezza del diritto non osta di per sé all'applicazione di un termine di prescrizione generale previsto in una disposizione del diritto civile che risulti superiore al termine di quattro anni stabilito all'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95 (v., in tal senso, sentenza Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading, EU:C:2011:282, punto 33).
- 58 Cionondimeno, una simile applicazione rispetta il principio della certezza del diritto solo se è sufficientemente prevedibile. In proposito si deve ricordare che, nell'ambito di una domanda di pronuncia pregiudiziale, non spetta alla Corte constatare l'esistenza o meno di detta prassi giurisprudenziale (v., in tal senso, sentenza Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading, EU:C:2011:282, punto 34).
- 59 Inoltre, l'applicazione di un termine di prescrizione nazionale più lungo, come previsto dall'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 2988/95, per la repressione di irregolarità ai sensi di tale regolamento, non deve andare manifestamente oltre quanto è necessario per raggiungere l'obiettivo di tutela degli interessi finanziari dell'Unione (v., in tal senso, sentenze AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, punto 79, nonché Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading, EU:C:2011:282, punto 38).
- 60 È vero che, da un lato, non è escluso che una norma sulla prescrizione ventennale derivante da una disposizione di diritto civile possa apparire necessaria e proporzionata, in particolare nelle controversie tra privati, in relazione all'obiettivo perseguito da detta norma e definito dal legislatore nazionale (v., per analogia, sentenza Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading, EU:C:2011:282, punto 41). Dall'altro, in considerazione dell'obiettivo di tutela degli interessi finanziari dell'Unione, l'applicazione

di un termine di prescrizione decennale risultante da una disposizione di diritto civile dello Stato membro di cui trattasi non è contraria al principio di proporzionalità (v., in tal senso, sentenza Corman, EU:C:2010:825, punti 24, 31 e 49).

- 61 Tuttavia, la Corte ha già dichiarato che, alla luce di detto obiettivo, per il quale il legislatore dell'Unione ha ritenuto che una durata di prescrizione di quattro anni, o anche di tre anni, fosse già di per sé sufficiente per consentire alle autorità nazionali di perseguire un'irregolarità che pregiudica i suoi interessi finanziari e può comportare l'adozione di un provvedimento come il recupero di un vantaggio indebitamente percepito, concedere a dette autorità un termine di trent'anni va oltre quanto necessario ad un'amministrazione diligente (v., in tal senso, sentenza Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading, EU:C:2011:282, punto 43).
- 62 La Corte ha sottolineato in tale contesto che all'amministrazione incombe un obbligo generale di diligenza nella verifica della regolarità dei pagamenti da essa stessa effettuati e che gravano sul bilancio dell'Unione, dato che gli Stati membri devono rispettare l'obbligo generale di diligenza di cui all'articolo 4, paragrafo 3, UE, il quale comporta che essi adottino prontamente i provvedimenti destinati a rimediare alle irregolarità. Pertanto, riconoscere agli Stati membri la possibilità di concedere a detta amministrazione un tempo per agire molto più lungo di quello previsto all'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95 potrebbe, in certo qual modo, incoraggiare un'inerzia delle autorità nazionali nel perseguire le «irregolarità» ai sensi dell'articolo 1 del regolamento n. 2988/95, al tempo stesso esponendo gli operatori, da un lato, ad un lungo periodo di incertezza del diritto e, dall'altro, al rischio di non essere più in grado di fornire la prova della regolarità delle operazioni di cui trattasi al termine di un tale periodo (v., in tal senso, sentenza Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading, EU:C:2011:282, punti 44 e 45).
- 63 Siffatte considerazioni valgono anche per l'applicazione di un termine di prescrizione ventennale risultante da una disposizione del codice civile al fine di perseguire un'irregolarità, ai sensi dell'articolo 1 del regolamento n. 2988/95. Infatti, in ogni caso, se un termine di prescrizione di quattro anni dovesse sembrare troppo breve perché le autorità nazionali possano perseguire irregolarità di una certa complessità, è sempre possibile per il legislatore nazionale, conformemente al paragrafo 3 di detto articolo, adottare un termine di prescrizione più lungo, come quello di cui all'articolo 40 del decreto legge n. 155/92 (v., in tal senso, sentenza Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading, EU:C:2011:282, punto 46).
- 64 Tuttavia, va sottolineato che, in mancanza di una siffatta norma, le irregolarità come quelle oggetto del procedimento principale, conformemente alla giurisprudenza richiamata al punto 53 della presente sentenza, devono essere considerate prescritte entro un termine di quattro anni dalla data in cui sono state commesse, tenendo conto degli atti interruttivi della prescrizione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, terzo comma, del regolamento n. 2988/95 e nel rispetto del limite massimo previsto dal quarto comma di detto articolo 3, paragrafo 1.
- 65 Alla luce delle considerazioni suesposte, si deve rispondere alla seconda questione dichiarando che il termine di prescrizione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95 si applica non soltanto al perseguimento di irregolarità che portano all'imposizione di sanzioni amministrative, a norma dell'articolo 5 di tale regolamento, ma anche alle azioni giudiziarie che conducono all'adozione di misure amministrative, ai sensi dell'articolo 4 di detto regolamento. Sebbene l'articolo 3, paragrafo 3, del medesimo regolamento consenta agli Stati membri di applicare termini di prescrizione più lunghi di quelli di quattro o tre anni previsti al paragrafo 1, primo comma, dello stesso articolo, risultanti da disposizioni di diritto comune anteriori alla data di adozione di detto regolamento, l'applicazione di un termine di prescrizione ventennale va oltre quanto è necessario per raggiungere l'obiettivo di tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Sulle spese

- ⁶⁶ Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice del rinvio, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

- 1) **L'articolo 3 del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, deve essere interpretato nel senso che esso si applica alle azioni giudiziarie intraprese dalle autorità nazionali nei confronti dei beneficiari di aiuti dell'Unione in seguito ad irregolarità constatate dall'organismo nazionale incaricato del pagamento delle restituzioni all'esportazione nell'ambito del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG).**
- 2) **Il termine di prescrizione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95 si applica non soltanto al perseguimento di irregolarità che portano all'imposizione di sanzioni amministrative, a norma dell'articolo 5 di tale regolamento, ma anche alle azioni giudiziarie che conducono all'adozione di misure amministrative, ai sensi dell'articolo 4 di detto regolamento. Sebbene l'articolo 3, paragrafo 3, del medesimo regolamento consenta agli Stati membri di applicare termini di prescrizione più lunghi di quelli di quattro o tre anni previsti al paragrafo 1, primo comma, dello stesso articolo, risultanti da disposizioni di diritto comune anteriori alla data di adozione di detto regolamento, l'applicazione di un termine di prescrizione ventennale va oltre quanto è necessario per raggiungere l'obiettivo di tutela degli interessi finanziari dell'Unione.**

Firme