



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

3 settembre 2015\*

«Rinvio pregiudiziale — Protezione degli interessi finanziari dell’Unione — Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 — Articolo 3 — Recupero di un aiuto comunitario — Sanzione amministrativa — Misura amministrativa — Termine di prescrizione»

Nella causa C-383/14,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Conseil d’État (Francia), con decisione del 28 maggio 2014, pervenuta in cancelleria l’11 agosto 2014, nel procedimento

**Établissement national des produits de l’agriculture et de la mer (FranceAgriMer)**

contro

**Sodiaal International SA,**

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta da S. Rodin, presidente di sezione, E. Levits (relatore) e M. Berger, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Sodiaal International SA, da F. Plottin e J.-C. Cavaillé, avocats;
- per il governo francese, da D. Colas e S. Ghiandoni, in qualità di agenti;
- per il governo ellenico, da I. Chalkias e A. Vasilopoulou, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da A. Sauka e D. Triantafyllou, 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 francese.

## Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 1, 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 l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) e la Sodiaal International SA (in prosieguo: la «Sodiaal International») per quanto riguarda un aiuto comunitario indebitamente percepito da quest'ultima per la fabbricazione di caseinati.

### Contesto normativo

#### *Il diritto dell'Unione*

- 3 Ai sensi del terzo considerando 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 delle Comunità».
- 4 L'articolo 1 del regolamento n. 2988/95 dispone quanto segue:  
«1. Ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee è adottata una normativa generale relativa a dei controlli omogenei e a delle misure e sanzioni amministrative riguardanti irregolarità relative al diritto comunitario.  
2. Costituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita».
- 5 L'articolo 3 del regolamento n. 2988/95 prevede 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.

Per le irregolarità permanenti o ripetute, il termine di prescrizione decorre dal giorno in cui cessa l'irregolarità. Per i programmi pluriennali, il termine di prescrizione vale comunque fino alla chiusura definitiva del programma.

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.

Tuttavia, la prescrizione è acquisita al più tardi il giorno in cui sia giunto a scadenza un termine pari al doppio del termine di prescrizione senza che l'autorità competente abbia irrogato una sanzione, fatti salvi i casi in cui la procedura amministrativa sia stata sospesa a norma dell'articolo 6, paragrafo 1.

(...)

3. Gli Stati membri mantengono la possibilità di applicare un termine più lungo di quello previsto rispettivamente al paragrafo 1 e al paragrafo 2».

6 L'articolo 4 di tale regolamento prevede quanto segue:

«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».

7 L'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 recita:

«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 (...)

d) l'esclusione o la revoca dell'attribuzione del vantaggio per un periodo successivo a quello dell'irregolarità;

e) la revoca temporanea di un'autorizzazione o di un riconoscimento necessari per poter beneficiare di un regime di aiuti comunitari;

f) la perdita di una garanzia o cauzione costituita ai fini dell'osservanza delle condizioni previste da una normativa o la ricostituzione dell'importo di una garanzia indebitamente liberata;

g) altre sanzioni, di carattere esclusivamente economico, aventi natura e portata equivalenti, contemplate dalle normative settoriali adottate dal Consiglio (...))».

#### *Il diritto francese*

8 L'articolo 2262 del code civil (codice civile) dispone:

«Tutte le azioni legali, tanto in materia di diritti reali quanto in materia di diritti personali, sono soggette a prescrizione trentennale».

## Fatti e questione pregiudiziale

- 9 La Sodiaal Industrie SA ha beneficiato, nel 1998, dell'aiuto comunitario previsto dalle disposizioni del regolamento (CEE) 2921/90 della Commissione, del 10 ottobre 1990, relativo alla concessione di aiuti per il latte scremato destinato alla fabbricazione di caseina e di caseinati (GU L 279, pag. 22).
- 10 Nel 2001 gli agenti dell'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) (Agenzia centrale degli enti di intervento nel settore agricolo) hanno condotto un controllo, il quale ha rivelato che il quantitativo di caseinati fabbricati dalla Sodiaal Industrie SA nell'estate del 1998 era stato inferiore al quantitativo per il quale le era stato concesso l'aiuto.
- 11 Con decisione dell'11 luglio 2007, l'Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions (Ufficio nazionale interprofessionale dell'allevamento e delle sue produzioni) ha chiesto alla Sodiaal Industrie SA la restituzione di un importo pari a EUR 288 051,14, corrispondente all'aiuto indebitamente percepito.
- 12 Il 30 giugno 2008, la Sodiaal Industrie SA è stata assorbita dalla Sodiaal International.
- 13 Con sentenza dell'11 febbraio 2010, il tribunal administratif de Paris (tribunale amministrativo di Parigi) ha accolto la richiesta della Sodiaal International, subentrata alla Sodiaal Industrie SA, di annullare la suddetta decisione.
- 14 L'impugnazione proposta dalla FranceAgriMer, subentrata all'Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions, nei confronti di tale sentenza è stata respinta dalla cour administrative d'appel de Paris (corte amministrativa d'appello di Parigi) con sentenza del 29 maggio 2012.
- 15 La FranceAgriMer ha proposto un ricorso per cassazione nei confronti di detta sentenza dinanzi al Conseil d'État (Consiglio di Stato).
- 16 A sostegno del suo ricorso, la FranceAgriMer ha fatto valere, in particolare, che il termine di prescrizione previsto all'articolo 3, paragrafo 1, quarto comma, del regolamento n. 2988/95 non si applica alla decisione controversa, la quale non riguardava l'applicazione di una sanzione amministrativa, bensì l'applicazione di una misura amministrativa.
- 17 Infatti, le disposizioni dell'articolo 3, paragrafo 1, quarto comma, del regolamento n. 2988/95 sarebbero applicabili solo nell'ipotesi in cui, alla scadenza di un termine pari al doppio del termine di prescrizione, l'autorità competente non abbia pronunciato alcuna sanzione amministrativa ai sensi dell'articolo 5 di tale regolamento. In mancanza di misure amministrative ai sensi dell'articolo 4 del suddetto regolamento, adottate entro tale termine, le disposizioni sopramenzionate non sarebbero applicabili. Pertanto, secondo la FranceAgriMer, avrebbe dovuto essere applicato il termine trentennale previsto dall'articolo 2262 del code civil, sebbene ridotto in via equitativa.
- 18 Alla luce di queste considerazioni, il Conseil d'État ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre la Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se le disposizioni del quarto comma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95, in forza delle quali la prescrizione è acquisita al più tardi il giorno in cui sia giunto a scadenza un termine pari al doppio del termine di prescrizione senza che l'autorità competente abbia irrogato una sanzione, fatto salvo il caso di sospensione della procedura amministrativa a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, del medesimo regolamento, si applichino esclusivamente nell'ipotesi in cui l'autorità competente non abbia pronunciato alcuna sanzione, ai sensi dell'articolo 5 del regolamento, alla scadenza di un termine pari al doppio del termine di prescrizione, oppure se esse si applichino anche in mancanza di una misura amministrativa, ai sensi dell'articolo 4 del regolamento, adottata entro tale termine».

### Sulla questione pregiudiziale

- 19 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 3, paragrafo 1, quarto comma, del regolamento n. 2988/95 debba essere interpretato nel senso che la prescrizione da esso prevista è applicabile non soltanto al perseguimento di irregolarità che portano all'imposizione di sanzioni amministrative ai sensi dell'articolo 5 del medesimo regolamento, ma anche ai procedimenti che conducono all'adozione di misure amministrative a norma dell'articolo 4 del suddetto regolamento.
- 20 Secondo una giurisprudenza costante, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa, ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v. sentenze *Yaesu Europe*, C-433/08, EU:C:2009:750, punto 13; *ebookers.com Deutschland*, C-112/11, EU:C:2012:487, punto 12; *Brain Products*, C-219/11, EU:C:2012:742, punto 13, e *Utopia*, C-40/14, EU:C:2014:2389, punto 27).
- 21 Occorre quindi ricordare, in primo luogo, che l'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 introduce una «normativa generale relativa a dei controlli omogenei e a delle misure e sanzioni amministrative riguardanti irregolarità relative al diritto [dell'Unione]», e ciò, come risulta dal terzo considerando del suddetto regolamento, al fine di «combattere in tutti i settori contro le lesioni agli interessi finanziari [dell'Unione]».
- 22 Inoltre, l'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95 fissa, in materia di azioni giudiziarie, un termine di prescrizione che decorre dal compimento dell'irregolarità che, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del medesimo regolamento, è costituita da «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] (...)».
- 23 A tal riguardo, va constatato che, secondo il tenore letterale del quarto comma del suddetto articolo 3, paragrafo 1, si tratta della pronuncia di una «sanzione», il che può indicare che tale comma sarebbe applicabile solo al perseguimento di irregolarità che portano all'imposizione di sanzioni amministrative ai sensi dell'articolo 5 di tale regolamento.
- 24 Tuttavia, tale analisi testuale non è conclusiva. Infatti, in secondo luogo, occorre procedere ad un'analisi della sistematica dell'articolo 3, paragrafo 1, del suddetto regolamento.
- 25 Va quindi constatato, anzitutto, che un siffatto approccio sistematico dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 conduce a considerare che i commi che lo compongono formano un insieme le cui disposizioni non possono essere analizzate isolatamente. Infatti, il quarto comma di tale disposizione fissa un termine di prescrizione «insuperabile» al termine di prescrizione di quattro anni che decorre a partire dall'esecuzione dell'irregolarità e che è previsto al primo comma della suddetta disposizione. Assegnare ambiti di applicazione diversi a tali commi sarebbe contrario all'economia generale del sistema di prescrizione stabilito dal suddetto articolo. Inoltre, un siffatto approccio sarebbe contrario all'obiettivo perseguito dal regolamento n. 2988/95 di fornire un quadro coerente a tale sistema.
- 26 Un'interpretazione sistematica e teleologica dell'articolo 3, paragrafo 1, del suddetto regolamento esige quindi che sia considerato applicabile alle misure amministrative il termine «insuperabile» previsto all'articolo 3, paragrafo 1, quarto comma, di tale stesso regolamento.
- 27 Occorre poi rilevare che tale approccio corrisponde a una giurisprudenza costante della Corte, confermata dalla sentenza *Pfeifer & Langen* (C-52/14, EU:C:2015:381). Secondo tale giurisprudenza, non occorre distinguere tra una sanzione amministrativa e una misura amministrativa nell'applicazione dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95. La Corte ha chiaramente affermato in tal senso

che tale disposizione è applicabile sia alle irregolarità che conducono all'imposizione di una sanzione amministrativa ai sensi dell'articolo 5 di tale regolamento sia a quelle che costituiscono oggetto di una misura amministrativa in base all'articolo 4 del suddetto regolamento, misura avente ad oggetto la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto senza tuttavia avere natura di sanzione (v., in tal senso, sentenze *Handlbauer*, C-278/02, EU:C:2004:388, punti 33 e 34; *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a.*, da C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38, punto 22; *Cruz & Companhia*, C-341/13, EU:C:2014:2230, punto 45, nonché *Pfeifer & Langen*, C-52/14, EU:C:2015:381, punto 23).

- 28 Infatti, la Corte ha già sottolineato che le irregolarità che comportano l'adozione di misure amministrative ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 2988/95, come quelle oggetto del procedimento principale, 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 (sentenza *Cruz & Companhia*, C-341/13, EU:C:2014:2230, punto 64).
- 29 Inoltre, risulta chiaramente dalla giurisprudenza recente della Corte che l'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 1, terzo comma, del regolamento n. 2988/95 riguarda la possibilità tanto di una sanzione quanto di una misura amministrativa (sentenza *Pfeifer & Langen*, C-52/14, EU:C:2015:381, punti 40, 43 e 47).
- 30 Occorre infine considerare gli obiettivi perseguiti dall'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95. A tal proposito, si deve constatare che il termine previsto da tale disposizione è diretto a garantire la certezza del diritto per gli operatori economici (v., in tal senso, sentenze *Handlbauer*, C-278/02, EU:C:2004:388, punto 40, nonché *SGS Belgium e a.*, C-367/09, EU:C:2010:648, punto 68). Infatti, questi ultimi devono essere in grado di determinare, fra le loro operazioni, quelle che sono definitivamente consolidate e quelle ancora assoggettabili ad azioni giudiziarie (sentenza *Pfeifer & Langen*, C-52/14, EU:C:2015:381, punti 24 e 64).
- 31 Alla luce di quanto precede, la giurisprudenza citata al punto precedente della presente sentenza non può essere intesa né nel senso che essa si limita a interpretare l'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95 né nel senso che il quarto comma di tale articolo 3, paragrafo 1, rinvia unicamente e limitatamente alle sanzioni amministrative previste dall'articolo 5 di tale regolamento.
- 32 A fini di completezza, va sottolineato che tale interpretazione non pregiudica l'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 2988/95 secondo il quale gli Stati membri mantengono la possibilità di applicare un termine più lungo di quello previsto rispettivamente al paragrafo 1 e al paragrafo 2 del suddetto articolo 3 (v., in tal senso, sentenze *Cruz & Companhia*, C-341/13, EU:C:2014:2230, punto 54, nonché *Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading*, C-201/10 e C-202/10, EU:C:2011:282, punto 25).
- 33 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione posta dichiarando che l'articolo 3, paragrafo 1, quarto comma, del regolamento n. 2988/95 deve essere interpretato nel senso che la prescrizione da esso prevista è applicabile non soltanto al perseguimento di irregolarità che portano all'imposizione di sanzioni amministrative ai sensi dell'articolo 5 del medesimo regolamento, ma anche ai procedimenti che conducono all'adozione di misure amministrative a norma dell'articolo 4 del suddetto regolamento.

### **Sulle spese**

- 34 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, 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 (Sesta Sezione) dichiara:

**L'articolo 3, paragrafo 1, quarto comma, 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 la prescrizione da esso prevista è applicabile non soltanto al perseguimento di irregolarità che portano all'imposizione di sanzioni amministrative ai sensi dell'articolo 5 del medesimo regolamento, ma anche ai procedimenti che conducono all'adozione di misure amministrative a norma dell'articolo 4 del suddetto regolamento.**

Firme