Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PEDRO CRUZ VILLALÓN
presentate l'11 giugno 2015[1]

Causa C-59/14

Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export
contro
Hauptzollamt Hamburg-Jonas

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Finanzgericht Hamburg (Germania)]

«Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 — Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea — Articolo 3, paragrafo 1 — Recupero di una restituzione all'esportazione — Pagamento anticipato — Termine di prescrizione — Dies a quo — Azione od omissione dell'operatore economico — Insorgere del pregiudizio — Svincolo della cauzione — Infrazione continuata o ripetuta — Infrazione puntuale»

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Finanzgericht Hamburg trae origine da una controversia tra la Firma Ernst Kollmer Fleischimport und – export (in prosieguo: la «Ernst Kollmer») e lo Hauptzollamt Hamburg-Jonas (Ufficio doganale di Amburgo; in prosieguo: lo «Hauptzollamt») in merito alle esportazioni in Giordania, nei primi anni '90, di lotti di carne bovina che sono stati riesportati in Iraq in violazione dell'embargo imposto a tale paese.

2. Le medesime esportazioni hanno già dato luogo alle sentenze Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a.[2] nonché Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading[3]. Nella prima di esse, la Corte ha confermato che il termine di prescrizione previsto dall'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95[4] si applica parimenti alle misure amministrative di recupero delle restituzioni all'esportazione indebitamente percepite in ragione di irregolarità commesse – anche prima dell'entrata in vigore del menzionato regolamento – dagli esportatori. Ha inoltre dichiarato, senza ulteriori precisazioni, che tale termine inizia a decorrere dal compimento dell'irregolarità[5].

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

2 — Da C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38.

3 — C-201/10 e C-202/10, EU:C:2011:282.

4 — Regolamento (CE, Euratom) del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312, pag. 1).

5 — Ha inoltre dichiarato che i termini di prescrizione più lunghi che gli Stati membri hanno facoltà di applicare in virtù dell'articolo 3, paragrafo 3, di detto regolamento possono risultare da disposizioni nazionali precedenti la data di adozione di quest'ultimo. La causa Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading (C-201/10 e C-202/10, EU:C:2011:282) verteva, per l'appunto, sui termini di prescrizione più lunghi che possono essere stabiliti dal diritto nazionale. La Corte ha sottolineato, in particolare, che tali termini devono rispettare i requisiti di prevedibilità e proporzionalità derivanti dal principio della certezza del diritto.

3. Nel presente caso, la Corte è confrontata con la questione specifica del momento in cui inizia a decorrere il suddetto termine di prescrizione in una fattispecie vertente sul rimborso delle restituzioni all'esportazione versate a titolo di anticipo e garantite da apposita cauzione [6].

I – **Ambito normativo**

4. L'articolo 1 del regolamento n. 2988/95 prevede 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, paragrafi 1 e 3, di detto regolamento così recita:

«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 (…) al paragrafo 1 (…)».

6. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 565/80 [7], «[a] richiesta dell'interessato, viene pagato un importo pari alla restituzione all'esportazione non appena i prodotti o le merci siano sottoposti al regime di deposito doganale o di zona franca ai fini della loro esportazione entro un determinato termine».

6 — Nel caso di specie la restituzione era stata pagata in anticipo, dato che tale pagamento, garantito da una cauzione, era stato effettuato prima che fosse commessa la violazione del diritto dell'Unione che lo ha trasformato in indebito. La violazione è stata scoperta dopo che era stata restituita all'operatore economico la cauzione che garantiva tale pagamento anticipato. Nelle sentenze citate al paragrafo 2 delle presenti conclusioni, la Corte non ha analizzato specificamente la questione ora in esame: se, nel caso delle restituzioni all'esportazione pagate in anticipo, l'inizio del termine di prescrizione presupponga non solo che sia stata commessa un'irregolarità, ma altresì che sia stato arrecato pregiudizio al bilancio dell'Unione (nelle presenti conclusioni utilizzerò i termini «Comunità europee» e «diritto comunitario» nelle citazioni delle disposizioni normative in cui essi compaiono; in tutti gli altri casi utilizzerò i termini «Unione europea» o «diritto dell'Unione»).

7 — Regolamento (CEE) del Consiglio, del 4 marzo 1980, relativo al pagamento anticipato delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 62, pag. 5).

7. L'articolo 6 del regolamento n. 565/80 così dispone:

«Il beneficio dei regimi previsti dal presente regolamento è subordinato alla costituzione di una cauzione che garantisca il rimborso di un importo pari a quello pagato, maggiorato di un importo supplementare.

A prescindere dai casi di forza maggiore, questa cauzione viene incamerata totalmente o parzialmente:

— nel caso in cui il rimborso non sia stato effettuato in quanto l'esportazione non ha avuto luogo entro il termine di cui all'articolo 4, paragrafo 1, e all'articolo 5, paragrafo 1, o

— se risulta che non è sorto alcun diritto alla restituzione o che il diritto alla restituzione riguardava un importo inferiore».

8. Ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento n. 3665/87 [8], per dare diritto alla restituzione all'esportazione, il prodotto deve essere stato importato come tale in uno dei paesi terzi per i quali è prevista la restituzione entro dodici mesi dalla data di accettazione della dichiarazione di esportazione. Conformemente al paragrafo 3 della stessa disposizione, «[i]l prodotto si considera importato quando sono state espletate le formalità doganali di immissione in consumo nel paese terzo».

9. A norma dell'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento n. 3665/87:

«La prova dell'espletamento delle formalità doganali di immissione in consumo è costituita:

o a) dalla presentazione del documento doganale o di una copia o fotocopia; tale copia o fotocopia deve essere certificata conforme dall'organismo che ha vistato il documento originale oppure dai servizi ufficiali del paese terzo interessato o di uno degli Stati membri,

b) dalla presentazione del certificato di sdoganamento compilato su un modulo conforme al modello riprodotto nell'allegato II; questo modulo deve essere in una o più delle lingue ufficiali della Comunità e in una lingua del paese terzo interessato,

c) dalla presentazione di qualsiasi altro documento vistato dalla dogana del paese terzo interessato, che identifichi i prodotti ed attesti che essi sono stati immessi in consumo in tale paese terzo».

10. La restituzione della cauzione è disciplinata in dettaglio dall'articolo 33 del regolamento n. 3665/87.

8 — Regolamento (CEE) della Commissione, del 27 novembre 1987, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 351, pag. 1, e rettifica in GU 1988, L 337, pag. 29). Il regolamento n. 3665/87, pur essendo stato sostituito, con effetto dal 1º luglio 1999, dal regolamento (CE) n. 800/1999 della Commissione, del 15 aprile 1999, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 102; pag. 11, e rettifica in GU L 180, pag. 53), risulta ancora applicabile ai fatti in discussione nel presente procedimento.

II – **Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

11. Mediante varie decisioni del 1992 e del 1993, lo Hauptzollamt ha concesso alla Ernst Kollmer, a fronte del rilascio di una cauzione, il pagamento anticipato della restituzione all'esportazione [9] relativa a vari lotti di carne bovina, in linea con quanto richiesto da detto esportatore. Il 10 agosto 1993 la Ernst Kollmer trasmetteva allo Hauptzollamt, unitamente ad altri documenti, una dichiarazione doganale giordana del 9 marzo 1993 che attestava lo sdoganamento della spedizione all'esportazione. Nel corso dello stesso anno lo Hauptzollamt riconosceva i documenti come prova dell'immissione in consumo dei prodotti esportati in Giordania e restituiva parte della cauzione. La parte rimanente della cauzione veniva svincolata il 30 aprile 1996 e il 4 marzo 1998 [10].

12. In occasione di una missione di controllo dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) tenutasi nel 1998, veniva accertato che in molti casi i documenti doganali giordani non comprovavano il pagamento dei dazi all'importazione e l'immissione in consumo della carne in Giordania. I documenti erano stati annullati prima della riscossione dei dazi e la relativa merce, in realtà, era stata spedita in Iraq (paese sottoposto ad embargo). Ciò accadeva, in particolare, con il certificato di sdoganamento presentato dalla Ernst Kollmer (ancorché, secondo detto esportatore, senza che esso ne fosse a conoscenza). Di conseguenza, lo Hauptzollamt, ritenendo che il menzionato esportatore in realtà non avesse fornito la prova richiesta per beneficiare della restituzione all'esportazione, con avviso del 23 settembre 1999 gli chiedeva di rimborsare detta restituzione. A seguito della sentenza della Corte di giustizia Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading [11], lo Hauptzollamt revocava parzialmente il suo avviso di rimborso (in riferimento alla parte della cauzione svincolata nel 1993) per effetto della prescrizione, ma chiedeva ancora alla Ernst Kollmer di restituire quasi EUR 60 000 corrispondenti alla parte della cauzione svincolata nell'aprile 1996 e nel marzo 1998.

13. Nel ricorso proposto dinanzi al Finanzgericht Hamburg, la Ernst Kollmer fa valere, in sostanza, la prescrizione del diritto di chiederle il rimborso della restituzione all'esportazione che le era stata concessa [12]. Secondo le sue dichiarazioni dinanzi al Finanzgericht Hamburg, il termine di prescrizione di quattro anni di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 decorrerebbe

9 — Le restituzioni all'esportazione sono aiuti all'esportazione di taluni prodotti agricoli concessi dall'Unione europea nel quadro della politica agricola comune, al fine di agevolare la presenza di tali prodotti sui mercati mondiali a condizioni concorrenziali. L'importo della restituzione copre la differenza tra il prezzo di un prodotto sul mercato dell'Unione e il suo prezzo sul mercato mondiale, generalmente più basso. La procedura generale di pagamento delle restituzioni implica che l'esportatore sopporti l'onere finanziario derivante dal fatto che le restituzioni non vengono percepite fino a quando non sia dimostrato che sono state espletate le formalità doganali di esportazione, che il prodotto è uscito dal territorio doganale dell'Unione e, in alcuni casi, che esso è giunto a destinazione. Per evitare tale onere e facilitare il finanziamento delle esportazioni, è previsto che l'esportatore possa riscuotere la restituzione non appena i servizi doganali accettino la dichiarazione di esportazione, senza dover attendere che le merci escano materialmente dal territorio doganale dell'Unione. Il pagamento anticipato ha quindi luogo non appena le merci siano sottoposte al regime di deposito doganale o di zona franca ai fini della loro esportazione entro un determinato termine. L'impegno dell'esportatore a che le merci escano dal territorio doganale dell'Unione entro tale termine deve essere garantito con una cauzione pari al valore della restituzione da percepire, aumentato di una certa percentuale. A tal riguardo v., in particolare, De Ureta Huertos, Á., «Marco general de las restituciones a la exportación», *Boletín económico de ICE*, n. 2449, 1995, pagg. 65 e segg., e Gigante Guerrero, G., «Restituciones a la exportación en el marco de la Unión Europea», *Economistes*, n. 225, 2002.

10 — La Ernst Kollmer sottolinea tale circostanza nelle proprie osservazioni, rilevando che nel suo caso, a differenza di quanto accaduto con altri esportatori nella sua stessa situazione, la cauzione non è stata interamente svincolata subito dopo che lo Hauptzollamt aveva accettato la dichiarazione doganale giordana come prova dell'immissione in consumo in Giordania dei prodotti esportati. Il giudice del rinvio indica che il ritardo si è verificato «per motivi non rilevanti ai fini della presente controversia». La Ernst Kollmer indica nelle sue osservazioni (punto 8) quali fossero tali motivi secondo quanto affermato dello stesso Hauptzollamt: «poiché erano state ravvisate irregolarità in relazione ad altre operazioni di sdoganamento diverse dai depositi doganali di cui trattasi che non consentivano di svincolare immediatamente la cauzione in via definitiva (…)». In altre parole, secondo la Ernst Kollmer, lo svincolo tardivo di parte della cauzione non presentava un nesso, materiale o temporale, con le esportazioni controverse (punto 11 delle sue osservazioni), bensì con altre esportazioni non autorizzate in Egitto, sebbene lo Hauptzollamt avesse dichiarato che era irrilevante, al fine di esaminare la questione della prescrizione, quali specifiche circostanze avessero determinato il ritardo nello svincolo della cauzione nel caso del menzionato esportatore (punto 12).

11 — C-201/10 e C-202/10, EU:C:2011:282. A seguito di tale sentenza, di cui ha beneficiato anche la Ernst Kollmer, sono state ritirate tutte le domande di restituzione nei confronti degli operatori tedeschi che avevano esportato carne bovina in Giordania, in quanto tra la concessione della restituzione all'esportazione (sotto forma di pagamento anticipato nel 1992 e 1993 con svincolo immediato della cauzione previa presentazione del relativo certificato) e la decisione con cui era stata chiesta la restituzione, nel settembre 1999, erano trascorsi oltre quattro anni (v. punto 6 delle osservazioni della Ernst Kollmer).

12 — Sostiene inoltre, come risulta dalle sue osservazioni, che per molto tempo l'amministrazione doganale giordana aveva agito ripetutamente in maniera colposa, circostanza che la ricorrente ha invocato anche in quanto causa di forza maggiore per opporsi alla richiesta dello Hauptzollamt di rimborsare la restituzione all'esportazione.

dall'esecuzione dell'irregolarità, e non dallo svincolo della cauzione. L'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95 collegherebbe espressamente la fattispecie dell'irregolarità a un'azione o a un'omissione di un operatore economico, vale a dire, nel suo caso, alla presentazione del certificato giordano di sdoganamento. Quest'ultima azione avrebbe arrecato un pregiudizio al bilancio dell'Unione – supponendo che il diritto alla restituzione sia stato fatto valere illegittimamente – per il fatto che, grazie al pagamento anticipato, esso avrebbe già effettivamente ricevuto, in quanto esportatore, l'importo corrispondente al suo diritto alla restituzione a carico del suddetto bilancio.

14. Lo Hauptzollamt, dal canto suo, sostiene dinanzi al Finanzgericht Hamburg che la prescrizione ai sensi dell'articolo 3 del regolamento n. 2988/95 non si era verificata, in quanto il dies a quo sarebbe il momento dello svincolo della cauzione (nel caso di specie, il 1996 al più presto), poiché solo allora sarebbe stata assunta una decisione definitiva sulla concessione della restituzione all'esportazione e solo allora sarebbe insorto un pregiudizio ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95. Il pagamento anticipato sarebbe garantito da una cauzione, di modo che, all'atto del pagamento, non sarebbe insorto ancora nessun pregiudizio al bilancio dell'Unione. Sino al momento dello svincolo della cauzione, lo Hauptzollamt avrebbe ancora la possibilità di restituire o trattenere la cauzione.

15. Secondo il Finanzgericht Hamburg, la presentazione da parte della Ernst Kollmer di un certificato di sdoganamento inesatto a comprova dell'immissione in consumo in Giordania costituisce una violazione di una disposizione di diritto comunitario, in particolare dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 3665/87. Qualora, ai fini dell'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95, l'irregolarità si ritenesse commessa con la mera azione od omissione di un operatore economico che integra una violazione di una disposizione del diritto comunitario, a prescindere dal momento in cui è insorto il danno, la prescrizione si sarebbe già verificata al momento dell'emissione, nel 1999, dell'avviso di rimborso della restituzione all'esportazione indebitamente versata, dato che, secondo la citata disposizione, il termine di prescrizione è di quattro anni a decorrere dall'esecuzione dell'irregolarità. Per contro, ove si ritenga che un'irregolarità sussista solo quando sia anche insorto un pregiudizio, per accertare se la prescrizione si fosse già verificata nel 1999 occorrerebbe stabilire se il pregiudizio vada ravvisato già nel pagamento anticipato dell'importo corrispondente alla restituzione all'esportazione effettuato nel corso del 1992 e del 1993, oppure sia insorto al momento dello svincolo della cauzione, negli anni 1996 e 1998.

16. In tale contesto, il Finanzgericht Hamburg ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Qualora la violazione di una disposizione del diritto dell'Unione sia stata scoperta soltanto dopo l'insorgenza di un pregiudizio, se l'irregolarità, necessaria a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 affinché inizi a decorrere il termine di prescrizione e definita all'articolo 1, paragrafo 2, dello stesso regolamento, presupponga in via cumulativa, oltre a un'azione o a un'omissione dell'operatore economico, che sia stato arrecato un pregiudizio al bilancio generale dell'Unione o ai bilanci da questa gestiti, cosicché il termine di prescrizione inizia a decorrere soltanto dal momento in cui si è verificato il danno, o se il termine di prescrizione inizi a decorrere con l'azione o l'omissione dell'operatore economico che integra una violazione di una disposizione del diritto dell'Unione, a prescindere dal momento in cui è insorto il pregiudizio.

2) Qualora si risponda alla prima questione nel senso che il termine di prescrizione inizia a decorrere soltanto con l'insorgere del pregiudizio:

se – rispetto al rimborso di una restituzione all'esportazione concessa in via definitiva – un "pregiudizio", ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95, sussista già a fronte del pagamento a favore di un esportatore di un importo pari alla restituzione all'esportazione ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 565/80, senza che

sia stata già svincolata la cauzione ai sensi dell'articolo 6 del regolamento n. 565/80, o se un pregiudizio insorga soltanto nel momento dello svincolo della cauzione ovvero della definitiva concessione della restituzione all'esportazione».

17. Hanno presentato osservazioni scritte nel presente procedimento la Ernst Kollmer, il governo ellenico e la Commissione europea.

III – **Sintesi delle posizioni delle parti**

18. Per quanto riguarda la prima questione pregiudiziale, la Ernst Kollmer propende a ritenere che l'unico elemento determinante per il decorso del termine di prescrizione sia il compimento di un'irregolarità quale definita all'articolo 1, paragrafo 2, a prescindere dal momento in cui insorga (e venga scoperto) il pregiudizio. A sostegno della sua tesi invoca il principio della certezza del diritto (sotto il profilo della prevedibilità dell'inizio del termine). Essa ritiene che l'elemento che determina l'avvio del termine di prescrizione sia un'azione concreta dell'operatore economico e non una decisione amministrativa, che può essere adottata in un momento non fissato per legge.

19. Il governo ellenico ha presentato osservazioni solo in merito alla prima questione pregiudiziale. A suo parere, il momento decisivo ai fini del dies a quo del termine di prescrizione è quello in cui l'autorità competente scopre che il pagamento è stato effettuato indebitamente (vale a dire, nel caso di specie, nel momento in cui le autorità doganali sono venute a conoscenza dei risultati dell'indagine condotta dall'OLAF). Si tratterebbe, secondo il governo ellenico, di un criterio chiaro e oggettivo per individuare il momento in cui inizia a decorrere la prescrizione, poiché è il momento in cui si realizzano tutti i presupposti per chiedere la ripetizione dell'indebito. Il governo ellenico interpreta l'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 2988/95 nel senso che riconosce agli Stati membri un potere discrezionale sia per stabilire termini di prescrizione più lunghi, sia per fissare il dies a quo della prescrizione. Pertanto, secondo detto governo, i diritti nazionali potrebbero anche stabilire, in forza del menzionato regolamento, che il termine di prescrizione inizi a decorrere nel momento in cui vengono scoperti l'irregolarità e il pregiudizio.

20. Per quanto riguarda la seconda questione pregiudiziale – nel caso in cui la Corte rispondesse che il dies a quo della prescrizione dipende dall'insorgenza del pregiudizio –, la Ernst Kollmer ritiene che il danno si verifichi al momento del pagamento anticipato, dato che tale pagamento implica già una «spesa» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95. A sostegno della sua tesi, detto esportatore richiama altresì la nozione ampia di «pregiudizio» risultante dalla sentenza Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, in cui la Corte ha dichiarato che «anche irregolarità che non hanno alcun preciso impatto finanziario possono arrecare un serio pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione» [13]. Inoltre, il termine di prescrizione deve iniziare a decorrere in un momento determinato per legge e tale momento corrisponde, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del menzionato regolamento, a quello dell'esecuzione dell'irregolarità, momento che è chiaramente stabilito dalla legge e risulta prevedibile per gli operatori economici, anche nel caso in cui non sapessero e non fossero tenuti a sapere che stavano commettendo un'irregolarità. Secondo la Ernst Kollmer, far dipendere il dies a quo della prescrizione dalla decisione dell'amministrazione di restituire la cauzione significa farlo dipendere da un momento che non risulta prevedibile, non essendo stabilito per legge il momento in cui deve procedersi allo svincolo di detta cauzione [14].

13 — C-465/10, EU:C:2011:867, punto 47.

14 — Secondo la Commissione, la decisione definitiva sull'importo della restituzione all'esportazione viene adottata dopo che l'amministrazione doganale abbia ricevuto ed esaminato i documenti relativi all'esportazione, in particolare il certificato di sdoganamento del paese verso il quale sono state esportate le merci. L'adozione di tale decisione «coincide necessariamente nel tempo con lo svincolo della cauzione» (punto 27 delle osservazioni della Commissione), il che potrebbe non essere accaduto nel caso di specie, secondo quanto emerge dalle osservazioni della Ernst Kollmer (v., in particolare, punti 3, 8 e 11 di tali osservazioni).

21. La Ernst Kollmer aggiunge che, nel caso in esame, lo Hauptzollamt ha ritardato indebitamente lo svincolo della cauzione, facendolo dipendere da fatti estranei a quelli dai quali trae origine la presente controversia. Tale circostanza avvalorerebbe la tesi secondo cui subordinare l'inizio della prescrizione alla decisione delle autorità doganali di svincolare la cauzione equivarrebbe a dare loro carta bianca per decidere quando debba iniziare detto termine. Oggettivamente, nel momento in cui è stata presentata dinanzi allo Hauptzollamt, nell'agosto 1993, la dichiarazione (inesatta) rilasciata dall'autorità doganale giordana a comprova dello sdoganamento all'esportazione (vale a dir,e quando è stata commessa l'irregolarità), si erano già verificati, per effetto del pagamento anticipato della restituzione all'esportazione, una «spesa indebita» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95 e il relativo pregiudizio – inteso, conformemente alla sentenza Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre [15], come grave pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione –. Secondo la Ernst Kollmer, non deve necessariamente sussistere un'immediatezza temporale tra la «violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico» e l'insorgenza di un pregiudizio al bilancio generale dell'Unione, occorrendo solo che l'una e l'altra siano basate sugli stessi fatti.

22. Secondo la Commissione – che propone di riformulare le questioni pregiudiziali e di rispondervi congiuntamente -, in casi come quello di specie l'irregolarità «si perfeziona», per così dire, al momento dello svincolo della cauzione. Solo in tale momento inizierebbe a decorrere il termine di prescrizione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95, poiché solo in tale momento si potrebbe giustificare e quantificare la richiesta di rimborso del vantaggio ottenuto indebitamente. La decisione definitiva sull'importo della restituzione all'esportazione viene adottata dopo che sono stati ricevuti ed esaminati i certificati di esportazione, con conseguente svincolo (simultaneo) della cauzione in questione, il cui scopo è tutelare il bilancio dell'Unione fino a quando non sia accertata la legittimità della restituzione all'esportazione richiesta.

23. Qualora la Corte fosse incline a ritenere che nel caso di specie la violazione del diritto comunitario si sia verificata nel momento in cui è stato presentato il falso certificato di sdoganamento, si dovrebbe considerare, secondo la Commissione, che si tratti di un'infrazione continuata, che cessa solo al momento dello svincolo della cauzione, dopo che le autorità doganali abbiano stabilito in via definitiva l'importo della restituzione all'esportazione cui il richiedente ha diritto. Nel presente caso, quando la Ernst Kollmer ha presentato il certificato di sdoganamento era del tutto incerto se si sarebbe mai prodotto un vantaggio indebito, poiché non era ancora stato accertato in via definitiva se sussistesse il diritto alla restituzione all'esportazione. Pertanto, in tali particolari circostanze, sempre secondo la Commissione, non si potrebbe far dipendere il dies a quo della prescrizione dall'azione originaria dell'operatore economico. Il pregiudizio al bilancio dell'Unione si verificherebbe, quindi, solo nel momento in cui venisse accertato in via definitiva che sussiste un diritto alla restituzione all'esportazione, ossia al momento dello svincolo della cauzione. Trattandosi di procedure molto lunghe, far coincidere l'inizio della prescrizione con l'azione originaria dell'operatore economico renderebbe praticamente impossibile chiedere per tempo la ripetizione dei vantaggi indebitamente concessi.

15 — C-465/10, EU:C:2011:867.

IV – **Analisi**

A – *Prima questione pregiudiziale*

1. Introduzione

24. Con la prima questione pregiudiziale, il Finanzgericht Hamburg chiede in sostanza se, qualora la violazione di una disposizione del diritto dell'Unione sia stata scoperta soltanto dopo l'insorgenza di un pregiudizio, affinché inizi a decorrere il termine di prescrizione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95 occorra non solo un'azione o un'omissione dell'operatore economico, ma altresì che sia stato arrecato pregiudizio al bilancio generale dell'Unione o ai bilanci da questa gestiti. In caso di risposta affermativa a tale questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede, in secondo luogo, quando insorga il pregiudizio e, in particolare, se quest'ultimo si verifichi nel momento in cui viene pagato in anticipo un importo pari alla restituzione all'esportazione, oppure al momento dello svincolo della rispettiva cauzione.

25. La risposta alla prima questione pregiudiziale richiede, in sostanza, di interpretare l'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95, secondo il quale il termine di prescrizione delle azioni giudiziarie è di quattro anni *a decorrere dall'esecuzione dell'irregolarità* di cui all'articolo 1 del medesimo regolamento [16]. L'articolo 3, paragrafo 3, di detto regolamento riconosce agli Stati membri la possibilità di applicare un termine più lungo di quello previsto al paragrafo 1.

26. Pertanto, a tenore dell'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95, l'inizio della prescrizione dipende dall'esecuzione dell'irregolarità, definita all'articolo 1, paragrafo 2, di tale regolamento come «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». Tale definizione copre sia le irregolarità intenzionali o causate da negligenza che possono condurre ad una sanzione amministrativa, sia le irregolarità che implicano unicamente la revoca del vantaggio indebitamente percepito [17].

2. Ambito di applicazione dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95

27. A tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, il regolamento n. 2988/95 enuncia una serie di norme generali relative alle misure e sanzioni amministrative applicabili alle irregolarità che contravvengono al diritto dell'Unione europea in tutti i settori coperti dalle sue politiche e che arrecano pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione.

28. Mediante l'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95, il legislatore dell'Unione ha voluto stabilire una regola generale per la prescrizione, applicabile in assenza di una normativa settoriale dell'Unione che preveda un termine più breve – ma non inferiore a tre anni – o di una normativa nazionale che fissi un termine più lungo [18]. La regola dell'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del menzionato regolamento si applica a tutti gli atti di natura amministrativa adottati dalle autorità nazionali e dell'Unione al fine di perseguire tali irregolarità, siano essi sanzioni

16 — Il secondo comma di tale disposizione stabilisce una regola speciale per le irregolarità permanenti o ripetute: in questi casi il termine di prescrizione decorre dal giorno in cui cessa l'irregolarità. Il quarto comma aggiunge un'ultima regola: la prescrizione è comunque 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.

17 — Sentenza Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, punto 33.

18 — Sentenza Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, punto 35.

amministrative in senso stretto ai sensi dell'articolo 5 di detto regolamento, o misure di revoca del vantaggio indebitamente ottenuto ai sensi del suo articolo 4, quali il recupero di una restituzione all'esportazione indebitamente percepita dall'esportatore a motivo di irregolarità commesse da quest'ultimo [19].

29. Prima dell'adozione del regolamento n. 2988/95, il diritto dell'Unione non contemplava norme sulla prescrizione applicabili al recupero di vantaggi percepiti indebitamente dagli operatori economici a danno degli interessi finanziari dell'Unione. Nell'adottare l'articolo 3, paragrafo 1, di detto regolamento, il legislatore dell'Unione ha inteso, da un lato, definire un termine minimo applicabile in tutti gli Stati membri – 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 – [20]. Dall'altro, il legislatore ha accettato di rinunciare alla possibilità del recupero di somme indebitamente percepite a carico del bilancio dell'Unione dopo lo spirare di un periodo di quattro anni successivo al compimento dell'irregolarità che colpisce i pagamenti controversi [21]. Il termine di prescrizione previsto dall'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95 si applica anche ad irregolarità commesse prima dell'entrata in vigore di tale regolamento [22], come quella in discussione nella presente causa [23].

30. Tale termine di prescrizione è inteso a fissare un limite temporale entro cui le autorità nazionali possono perseguire le irregolarità che, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95, *abbiano o possano avere come conseguenza* un pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione. Agli Stati membri incombe un obbligo generale di diligenza nella verifica della regolarità dei pagamenti da loro effettuati e che gravano sul bilancio dell'Unione, derivante dall'obbligo generale di diligenza di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, il quale comporta che essi adottino prontamente i provvedimenti destinati a rimediare alle irregolarità [24]. Qualora un termine di prescrizione di quattro anni dovesse sembrare troppo breve, alle autorità nazionali, perché possano perseguire irregolarità di una certa complessità, è sempre possibile per il legislatore nazionale adottare una norma sulla prescrizione più lunga adattata a questo tipo di irregolarità [25], la quale dovrà soddisfare i requisiti di prevedibilità e proporzionalità derivanti dal principio della certezza del diritto [26].

19 — Sentenza Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a., da C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38, punto 22. Ogni irregolarità comporta, in linea generale, la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto (vale a dire, il recupero delle somme versate). Qualora l'irregolarità sia stata commessa intenzionalmente o per negligenza, può essere imposta una sanzione amministrativa (v. conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a., da C-278/07 a C-280/07, EU:C:2008:521, paragrafo 47).

20 — Sentenza Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, punti 49 e 50. Il termine di prescrizione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 è direttamente applicabile negli Stati membri in materia di restituzioni all'esportazione dei prodotti agricoli, in assenza di una normativa settoriale dell'Unione che preveda un termine più breve (non inferiore a tre anni) o di una normativa nazionale che fissi un termine più lungo (sentenza Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, punto 35) che non sia sproporzionato (sentenze Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading, C-201/10 e C-202/10, EU:C:2011:282, punto 47, nonché Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, punto 65). Tale normativa nazionale può essere anteriore alla data di adozione del citato regolamento (sentenza Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a, da C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38, punto 42).

21 — Sentenze Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a., da C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38, punti 25, 27 e 29, nonché Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading, C-201/10 e C-202/10, EU:C:2011:282, punto 24.

22 — Sentenza Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a., da C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38, punto 34.

23 — A condizione, evidentemente, che i debiti anteriori all'entrata in vigore del regolamento non fossero caduti in prescrizione in forza di norme nazionali sulla prescrizione applicabili nel momento in cui erano state commesse le irregolarità in questione (sentenza Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a., da C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38, punto 30).

24 — Sentenza Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading, C-201/10 e C-202/10, EU:C:2011:282, punti 43 e 44.

25 — Ibidem, punto 46.

26 — Ibidem, punti 32 e 43.

3. Sul dies a quo del termine di prescrizione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95

31. Considerando anzitutto il tenore letterale della disposizione, si può osservare quanto segue. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del menzionato regolamento, il termine di prescrizione delle azioni giudiziarie è di quattro anni *a decorrere dall'esecuzione dell'irregolarità*. Espressa in questi termini, tale disposizione è incentrata, per quanto riguarda l'inizio del termine di prescrizione, sull'irregolarità stessa, quale definita all'articolo 1, paragrafo 2, del medesimo regolamento, e sul momento della sua «esecuzione».

32. Nel caso in esame, l'irregolarità è consistita, come indicato dal giudice del rinvio, nel fatto che il 10 agosto 1993 la Ernst Kollmer ha presentato un certificato di sdoganamento inesatto per dimostrare che le merci erano state immesse in consumo in Giordania, in violazione dell'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento n. 3665/87.

33. Facendo riferimento esclusivamente al tenore dell'articolo 3, paragrafo 1, in relazione all'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95, tale disposizione non fa dipendere il dies a quo del termine di prescrizione dal verificarsi di un risultato, dato che parla di «esecuzione dell'irregolarità» e non di «risultato» della stessa: secondo il testo della disposizione, ciò che segna l'inizio del termine non è l'insorgenza di un pregiudizio, bensì un determinato comportamento dell'operatore economico [27] con cui viene violata una norma di diritto dell'Unione. Tale valutazione viene confermata alla lettura di altre versioni linguistiche di tale disposizione, nessuna delle quali fa riferimento a un certo tipo di risultato: mentre la versione in lingua inglese utilizza l'espressione «when the irregularity (…) was *committed*», la versione in lingua tedesca riporta «*Begehung* der Unregelmäßigkeit», quella francese « *réalisation* de l'irrégularité» e quella portoghese «data em que foi *praticada* a irregularidade» [28]. In altre parole, tutte le suddette versioni si concentrano sul *compimento* dell'irregolarità, e non sull'effetto o sul risultato della stessa.

34. L'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento, dal canto suo, definisce l'«irregolarità» come «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» [29]. L'impiego dell'espressione «possa avere come conseguenza» sembra indicare che l'irregolarità sussiste anche se il danno non si è ancora verificato o non si è definitivamente materializzato, sempre che il comportamento dell'operatore sia potenzialmente idoneo a causarlo [30].

35. Può accadere che, come nel caso di specie, sia impossibile quantificare il vantaggio indebito nel momento in cui viene commessa l'irregolarità [31]. Orbene, ciò non deve modificare l'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95, soprattutto se si considera che «anche irregolarità che non hanno alcun preciso impatto finanziario possono arrecare un serio pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione» [32].

27 — Non rientra nella nozione di «irregolarità» ai sensi del regolamento n. 2988/95 l'ipotesi in cui una restituzione all'esportazione sia stata versata indebitamente ad un operatore economico a motivo di un errore delle autorità nazionali (sentenze Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2009:6, punti 20 e 21, e Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, punto 44).

28 — Il corsivo è mio.

29 — Il corsivo è mio.

30 — Tale idea di potenzialità è espressa più chiaramente, a mio avviso, nelle versioni portoghesi («um acto ou omissão de um agente económico que tenha ou *possa ter por efeito* lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades») e italiana («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») dell'articolo 1, paragrafo 2, del menzionato regolamento (il corsivo è mio).

31 — Come rilevato dall'avvocato generale Sharpston nelle conclusioni relative alla causa Pfeifer & Langen, C-564/10, EU:C:2012:38, paragrafo 101.

32 — Sentenza Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, punto 47.

36. L'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95 è stato esaminato a più riprese dalla Corte, la quale si è sempre attenuta al suo tenore letterale in sede di applicazione, senza mai subordinare l'inizio della prescrizione all'insorgenza di un pregiudizio. In tal senso, occorre ricordare anzitutto la sentenza Handlbauer [33], in cui la Corte ha dichiarato per la prima volta che detta disposizione, «fissando in materia di azioni giudiziarie un termine di prescrizione di quattro anni a partire dal compimento dell'irregolarità, non lascia alcun margine di valutazione agli Stati membri» [34] e che il termine di prescrizione stabilito dall'articolo 3, paragrafo 1, «decorre dal compimento dell'irregolarità» [35].

37. Tale formula è stata successivamente ripresa alla lettera nella sentenza Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a. [36], vertente anch'essa, come la presente causa, sui pagamenti anticipati di restituzioni all'esportazione per le stesse spedizioni controverse di carne bovina destinata originariamente alla Giordania e inviata infine in Iraq. In detta sentenza, la Corte ha ribadito che i debiti in questione devono ritenersi prescritti, in linea di principio, entro un termine di quattro anni «decorrente dalla data in cui le irregolarità sono state commesse» [37]. La prescrizione interviene «se non viene adottato alcun atto sospensivo nei quattro anni successivi alla commissione di una siffatta irregolarità», così che, «qualora un'irregolarità sia stata commessa, come nelle cause principali (…), una siffatta irregolarità (…) sarà (…) prescritta nel corso del 1997 in funzione della data precisa della commissione di detta irregolarità risalente al 1993» [38], fatta salva la possibilità per gli Stati membri di stabilire termini di prescrizione più lunghi. La Corte ha quindi espressamente dichiarato, nel dispositivo di detta sentenza, che il termine di prescrizione previsto all'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95 «comincia a decorrere dalla data della commissione dell'irregolarità in oggetto».

38. Pertanto, ritengo che, nel caso in esame, attenendomi in linea di principio al tenore della disposizione di cui trattasi e al modo in cui la Corte l'ha applicata finora, il termine di prescrizione abbia iniziato a decorrere con l'azione dell'operatore economico costitutiva di una violazione della norma di diritto dell'Unione, vale a dire la presentazione, il 10 agosto 1993, di un certificato di sdoganamento che è risultato inesatto e ha trasformato in indebito il pagamento anticipato concesso alla Ernst Kollmer nel 1992 o 1993.

39. In tal senso, non posso condividere la tesi della Commissione, esposta al punto 30 delle sue osservazioni, secondo cui si tratterebbe di un'«infrazione continuata» iniziata con la presentazione del menzionato certificato di sdoganamento e cessata al momento dello svincolo della cauzione a seguito della decisione definitiva sull'importo effettivo della restituzione all'esportazione.

40. Se si parte dalla definizione di «irregolarità permanente o ripetuta», accolta dalla Corte nella sentenza Vonk Dairy Products («perché un'irregolarità sia considerata permanente o ripetuta ai sensi dell'art. 3, n. 1, secondo comma, del regolamento n. 2988/95, essa deve essere commessa da un operatore comunitario che ricava vantaggi economici da un *insieme di operazioni simili* che violano la stessa disposizione del diritto comunitario») [39], o dalla definizione, in un altro contesto, dell'«infrazione continuata» accolta nella sentenza Montecatini («sebbene la nozione di infrazione continuata abbia un contenuto leggermente diverso negli ordinamenti giuridici dei vari Stati membri, essa comporta in ogni

33 — C-278/02, EU:C:2004:388.

34 — Ibidem, punto 27.

35 — Ibidem, punto 32.

36 — Da C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38, punto 21. V. anche sentenza Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, punto 38.

37 — Sentenza Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a., da C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38, punto 31. V. anche sentenza Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading, C-201/10 e C-202/10, EU:C:2011:282, punto 51: «comincia a decorrere dalla data in cui è stata commessa l'irregolarità in questione».

38 — Sentenza Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a., da C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38, punto 33.

39 — C-279/05, EU:C:2007:18, punto 41 (il corsivo è mio).

caso una *pluralità* di comportamenti illeciti, o di atti di esecuzione di un'unica infrazione, unificati da un elemento soggettivo comune»)[40], è evidente che la presentazione di un unico certificato doganale, che risulta inesatto, per un'unica esportazione di carne bovina non consente di ritenere che si tratti di un'«irregolarità permanente o ripetuta».

41. Sotto il profilo sistematico, che a mio avviso avvalora l'interpretazione letterale esposta al paragrafo 38 delle presenti conclusioni, occorre rammentare la netta differenza fra il tenore dell'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95 e i termini con cui viene definito il dies a quo nel regolamento n. 800/1999 (che si applica alle esportazioni di prodotti agricoli effettuate a partire dal 1º luglio 1999, e quindi non al presente caso). Per quanto qui rileva, detto regolamento prevede, ai fini del recupero delle restituzioni all'esportazione indebitamente percepite (anche se solo nel caso in cui il beneficiario abbia agito in buona fede), un termine di prescrizione di quattro anni decorrente dal «*giorno in cui la decisione definitiva sulla concessione della restituzione è notificata al beneficiario*» [articolo 52, paragrafo 4, primo comma, lettera b)][41].

42. Tenuto conto del senso e dello scopo del regolamento n. 2988/95, l'interpretazione, da me sostenuta, secondo cui l'inizio della prescrizione dipende esclusivamente dal compimento dell'irregolarità da parte dell'operatore economico, senza bisogno che sia già insorto un pregiudizio o che quest'ultimo sia quantificabile, è compatibile anche con i requisiti fissati dalla Corte in base al principio della certezza del diritto con riferimento ai termini di prescrizione, principio che, certamente, deve essere conciliato con la tutela effettiva degli interessi finanziari dell'Unione perseguita dal citato regolamento.

43. Come ha dichiarato la Corte nella sentenza Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading (anch'essa riguardante i pagamenti anticipati di restituzioni all'esportazione ad imprese tedesche per spedizioni di carne bovina destinata alla Giordania e inviata infine in Iraq), «il principio della certezza del diritto esige, in particolare, che la situazione di tale operatore, con riferimento ai diritti e agli obblighi dello stesso nei confronti dell'autorità nazionale, non sia rimessa in discussione all'infinito (…) e che (…) contro una siffatta irregolarità debba essere applicabile alle azioni giudiziarie un termine di prescrizione, termine che, per adempiere la sua funzione di garantire la certezza del diritto, dovrà essere stabilito in anticipo»[42]. La medesima sentenza aggiunge, poi, che «riconoscere agli Stati membri la possibilità di concedere [all']amministrazione un tempo per agire [più lungo di quello previsto dall'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95] potrebbe, in certo qual modo, incoraggiare le autorità nazionali a non perseguire le "irregolarità" ai sensi dell'art. 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»[43].

44. Orbene, far dipendere l'inizio della prescrizione unicamente da un atto dell'amministrazione nazionale che consenta di quantificare il danno in via definitiva contrasterebbe con la logica sopra esposta. È vero che la lotta alle conseguenze economiche negative per il bilancio dell'Unione derivanti dalle irregolarità commesse in tale ambito potrebbe risultare più efficace se, nel caso dei pagamenti anticipati, l'inizio del termine di prescrizione fosse rinviato al momento in cui, con la restituzione della cauzione, il pregiudizio diventa definitivo, come proposto dalla Commissione. Tuttavia, ritengo che non si possa forzare l'interpretazione letterale della disposizione controversa se così facendo si violerebbero

40 — C-235/92 P, EU:C:1999:362, punto 195 (il corsivo è mio).

41 — Il corsivo è mio. Sui problemi relativi al rapporto tra la norma sulla prescrizione di cui all'articolo 52, paragrafo 4, primo comma, lettera b), del regolamento n. 800/1999 e quelle previste all'articolo 3 del regolamento n. 2988/95, v. Krüger, U., «Verjährung erstattungsrechtlicher Rückzahlungsansprüche». *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern* 2008, pagg. 244 e segg.

42 — Sentenza Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading, C-201/10 e C-202/10, EU:C:2011:282, punto 32. V. anche sentenza Chemiefarma/Commissione, 41/69, EU:C:1970:71, punto 19.

43 — Sentenza Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading, C-201/10 e C-202/10, EU:C:2011:282, punto 45. V. anche sentenze Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, punto 62, e Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, punto 40.

gli obblighi derivanti (nei termini sopra indicati) dal principio della certezza del diritto [44]. Sebbene la Commissione affermi che la cauzione deve essere restituita nel momento in cui le autorità adottano una decisione definitiva sulla concessione della restituzione, detta istituzione non sostiene che le autorità siano giuridicamente tenute a svincolare la cauzione in quel preciso momento [45]. Condivido il parere espresso dalla Ernst Kollmer nelle sue osservazioni secondo cui, se non è previsto l'obbligo giuridico di svincolare la cauzione in un momento preciso stabilito per legge, non risulta soddisfatto il requisito di prevedibilità cui devono rispondere i termini di prescrizione, il che pone l'operatore economico in una situazione di incertezza giuridica.

45. Infine, e in relazione a quanto precede, non condivido nemmeno la proposta del governo ellenico di considerare che il termine di prescrizione inizi a decorrere nel momento in cui l'autorità competente *scopre* che il pagamento era stato effettuato indebitamente. Oltre al fatto che tale interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 non trova alcun appiglio testuale [46], se il termine di prescrizione iniziasse a decorrere solo in tale momento, ne deriverebbe un'estensione dei termini fissati dal legislatore, in linea di principio per un tempo indefinito, che sarebbe incompatibile con qualsiasi criterio di prevedibilità. L'inizio della prescrizione dipenderebbe in questi casi dal momento incerto del compimento, da parte delle autorità, degli atti necessari per verificare la regolarità delle operazioni effettuate dall'operatore economico. Ciò esporrebbe detto operatore ad un lungo periodo di incertezza giuridica, oltre a rendere difficile la prova della regolarità delle azioni od omissioni controverse, il che sarebbe in contrasto con le esigenze della certezza del diritto [47].

46. Pertanto, propongo di rispondere al giudice del rinvio che, in situazioni come quella da cui ha tratto origine il procedimento a quo, il termine di prescrizione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95 inizia a decorrere dalla data in cui è stata commessa l'irregolarità di cui trattasi, quale definita all'articolo 1, paragrafo 2, di detto regolamento, a prescindere dal momento in cui insorga il pregiudizio al bilancio generale dell'Unione o ai bilanci da essa gestiti.

B – *Seconda questione pregiudiziale*

47. Alla luce della risposta che si propone di dare alla prima questione pregiudiziale sollevata dal giudice del rinvio e di tutte le suesposte considerazioni, non occorre rispondere alla seconda questione pregiudiziale.

V – **Conclusione**

48. Sulla base delle considerazioni sopra svolte, propongo alla Corte di rispondere come segue alle questioni poste dal Finanzgericht Hamburg:

«1) In situazioni come quella da cui ha tratto origine il procedimento a quo, il termine di prescrizione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle

44 — In tal senso, va ricordato che gli Stati membri possono tentare di rendere più efficace la tutela degli interessi finanziari dell'Unione stabilendo termini di prescrizione più lunghi (articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 2988/95), purché rispettino i requisiti di prevedibilità e proporzionalità.

45 — La Ernst Kollmer sembra confermare tale valutazione al punto 31 delle sue osservazioni.

46 — Invero, tale interpretazione sembra essere stata espressamente esclusa nella sentenza José Martí Peix, C-226/03 P, EU:C:2004:768, punti da 25 a 28, in cui la Corte ha dichiarato che il Tribunale era incorso in un errore di diritto ritenendo che in quella causa il dies a quo della prescrizione delle azioni giudiziarie fosse il giorno in cui la Commissione aveva scoperto l'irregolarità in questione.

47 — V. sentenza Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading, C-201/10 e C-202/10, EU:C:2011:282, punto 45.

Comunità, inizia a decorrere dalla data in cui è stata commessa l'irregolarità di cui trattasi, quale definita all'articolo 1, paragrafo 2, di detto regolamento, a prescindere dal momento in cui insorga il pregiudizio al bilancio generale dell'Unione o ai bilanci da essa gestiti.

2) Alla luce della risposta data alla prima questione pregiudiziale sollevata dal giudice del rinvio, non occorre rispondere alla seconda questione pregiudiziale».