Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ELEANOR SHARPSTON
presentate il 26 gennaio 2012 [1]

Causa C-564/10

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
contro
Pfeifer & Langen Kommanditgesellschaft

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Bundesverwaltungsgericht (Germania)]

«Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea — Termine di prescrizione dei diritti agli interessi dovuti in base alla normativa nazionale in aggiunta al rimborso di importi di aiuti indebitamente percepiti — Interpretazione e applicabilità dell'articolo 3 del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95»

1. Nella presente domanda di pronuncia pregiudiziale il Bundesverwaltungsgericht (Tribunale amministrativo federale) (Germania) chiede se i diritti agli interessi sorti a seguito di un'irregolarità, come definita nel regolamento n. 2988/95 [2], siano disciplinati da tale regolamento ovvero dalla normativa nazionale.

Contesto normativo

Articolo 325 TFUE

2. Ai sensi dell'articolo 325 TFUE, gli Stati membri hanno un dovere generale di combattere la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea

3. Al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea, il regolamento n. 2988/95 detta una serie di norme generali attinenti ai controlli, alle misure e alle sanzioni amministrative relative ad irregolarità riguardanti il diritto dell'Unione in caso di aiuti accordati ai beneficiari in forza di politiche dell'Unione [3]. Prima della sua adozione non esistevano norme comuni che definissero tali irregolarità [4].

4. Ai sensi del terzo considerando «occorre (…) combattere in tutti i settori contro le lesioni agli interessi finanziari delle Comunità». Il quarto considerando dispone che tale lotta contro gli atti lesivi degli interessi finanziari delle Comunità richiede la predisposizione di un contesto giuridico comune a tutti i settori contemplati dalle politiche comunitarie.

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — 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).

3 — Ho utilizzato l'espressione «la Comunità europea» (o «le Comunità») nel riferirmi alle disposizioni legislative in cui questi termini vengono utilizzati; altrove farò riferimento all'«UE» o all'«Unione europea».

4 — Articolo 1, paragrafo 1.

5. L'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95 così recita:

«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».

6. Ai sensi dell'articolo 2, i controlli, le misure e le sanzioni amministrative sono istituiti solo qualora risultino necessari per garantire la corretta applicazione del diritto comunitario. La natura e la portata delle misure e delle sanzioni amministrative sono determinate dalla Comunità in funzione della natura e della gravità dell'irregolarità, del beneficio concesso o del vantaggio ricevuto e del grado di responsabilità. Fatto salvo il diritto comunitario applicabile, le procedure relative all'applicazione dei controlli, delle misure e delle sanzioni comunitari sono disciplinate dal diritto degli Stati membri [5].

7. L'articolo 3 del regolamento n. 2988/95 dispone quanto segue:

«1. Il termine di prescrizione delle azioni giudiziarie è di quattro anni a decorrere dall'esecuzione dell'irregolarità (…). 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.

(…)

2. Il termine di esecuzione della decisione che irroga sanzioni amministrative è di tre anni. Esso decorre dal giorno in cui la decisione diventa definitiva.

I casi di interruzione e di sospensione sono disciplinati dalle pertinenti disposizioni di diritto nazionale.

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

8. L'articolo 4 recita:

«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.

(…)

5 — Articolo 2, paragrafi 1, 3 e 4.

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

9. L'articolo 5 prevede la possibilità di applicare sanzioni amministrative in caso di irregolarità intenzionali o causate da negligenza.

Norme applicabili per stabilire periodi di tempo, date e termini

10. Il regolamento (CEE, Euratom) n. 1182/71[6] detta norme generali uniformi per stabilire periodi di tempo, date e termini riguardo agli atti adottati dal Consiglio o dalla Commissione.

Finanziamento della Politica agricola comune

11. L'articolo 1 del regolamento (CEE) n. 720/70[7] ha istituito il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (in prosieguo: il «FEAOG») come parte del bilancio comunitario. L'articolo 8, paragrafo 1, del suddetto regolamento imponeva agli Stati membri di accertare che le operazioni finanziate dal FEAOG fossero reali e regolari, di prevenire e perseguire le irregolarità e di recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze.

12. Il regolamento del Consiglio (CEE) n. 595/91[8] ha introdotto norme per l'applicazione dell'articolo 8 del regolamento n. 729/70. Ai sensi dell'articolo 3 del regolamento n. 595/91, gli Stati membri trasmettono alla Commissione un elenco delle irregolarità che hanno formato oggetto di un primo verbale amministrativo o giudiziario. L'articolo 7, paragrafo 1, dispone che gli Stati membri possono trattenere il 20% degli importi recuperati, purché le norme previste non siano state «violate in modo significativo».

13. L'articolo 32, paragrafo 1, del regolamento del Consiglio n. 1290/2005[9] si applica a partire dal 16 ottobre 2006 per i casi comunicati a norma dell'articolo 3 del regolamento n. 595/91 e per i quali non si è ancora conseguito il recupero totale alla suddetta data[10]. Tale articolo così recita: «Gli importi recuperati in seguito a irregolarità o negligenze, con i relativi interessi, sono versati agli organismi pagatori che li contabilizzano tra le entrate del FEAGA del mese dell'incasso effettivo»[11].

6 — Regolamento (CEE, Euratom) n. 1182/71 del Consiglio, del 3 giugno 1971, che stabilisce le norme applicabili ai periodi di tempo, alle date e ai termini (GU L 124, pag. 1).

7 — 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). Il regolamento (CE) n. 1258/99 del Consiglio, del 17 maggio 1999 (GU L 160, pag. 103), ha sostituito il regolamento n. 729/70 in relazione alle spese sostenute dal 1º gennaio 2000.

8 — Regolamento (CEE) n. 595/91 del Consiglio, del 4 marzo 1991, relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune nonché all'instaurazione di un sistema d'informazione in questo settore e che abroga il regolamento (CEE) n. 283/72 (GU L 67, pag. 11), abrogato e sostituito dal regolamento (CE) n. 1848/2006 della Commissione, del 14 dicembre 2006 (GU L 355, pag. 56).

9 — Regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 209, pag. 1). Per conseguire gli obiettivi della politica agricola comune (la «PAC»), l'articolo 2 istituisce il Fondo europeo agricolo di garanzia (in prosieguo: il «FEAGA») come parte del bilancio generale delle Comunità europee.

10 — Articolo 49, paragrafo 3, secondo trattino, del regolamento n. 1290/2005.

11 — L'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento n. 595/91 è stato soppresso dall'articolo 46 del regolamento n. 1290/2005. Ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 2, di quest'ultimo, gli Stati membri possono trattenere il 20% degli importi recuperati come «spese di recupero» salvo per gli importi relativi a irregolarità o negligenze imputabili alle amministrazioni o altri organismi dello Stato membro di cui trattasi.

Il settore dello zucchero

14. L'Unione europea è tra i maggiori produttori mondiali di zucchero [12]. L'organizzazione comune del mercato nel settore dello zucchero prevede un sostegno finanziario solo per lo zucchero prodotto entro determinate quote (zucchero A e B). Lo zucchero prodotto in eccesso rispetto alle quote di produzione A e B viene immagazzinato per essere utilizzato come parte della quota A dell'anno successivo, oppure viene venduto al di fuori dell'Unione sul mercato mondiale senza sussidi all'esportazione. Pertanto, un'impresa che produca zucchero in eccesso rispetto alla propria quota di produzione dovrà immagazzinarlo qualora non desideri esportarlo.

15. Di conseguenza, un sistema di compensazione per il rimborso delle spese di magazzinaggio dello zucchero per ogni determinata campagna di commercializzazione [13] è stato istituito dall'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1785/81 del Consiglio [14]. Gli Stati membri riscuotono un contributo per finanziare detto regime e rimborsare le spese di magazzinaggio sostenute [15].

16. Il terzo considerando del regolamento (CEE) n. 1358/77 [16] spiegava che le somme dei rimborsi effettuati avrebbero dovuto eguagliare le somme dei contributi riscossi.

17. Ai sensi dell'articolo 1 del regolamento n. 1358/77, il rimborso delle spese di magazzinaggio doveva essere effettuato da parte degli Stati membri. Ai sensi dell'articolo 4, il rimborso veniva effettuato sulla base di rilevazioni mensili delle quantità immagazzinate. In forza degli articoli 6 e 7, il regime di compensazione si sarebbe autofinanziato.

18. Ai sensi del diciassettesimo considerando del regolamento (CEE) della Commissione n. 1998/78 [17], i fabbricanti devono restituire i rimborsi di cui abbiano beneficiato indebitamente.

19. In forza dell'articolo 13, gli aventi diritto al rimborso comunicano allo Stato membro interessato, al più tardi il 15 di ogni mese, i dettagli delle scorte per le quali viene chiesto il rimborso. Ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, in caso di immagazzinaggio nello stesso magazzino di zucchero che può beneficiare del rimborso e di zucchero che non ne può beneficiare, lo zucchero in causa è posto dallo Stato membro interessato sotto controllo doganale o sotto controllo amministrativo che offra garanzie equivalenti.

20. L'articolo 15 dispone che gli Stati membri, entro il ventesimo giorno di ogni mese, stabiliscono, per ogni persona avente diritto, l'ammontare totale dei rimborsi e l'ammontare totale dei contributi. In caso di differenze, l'articolo 16 prevede adeguamenti retroattivi.

12 — «L'organizzazione comune del mercato dello zucchero», pubblicato dalla direzione «Agricoltura» della Commissione europea (AGRI/63362/2004); v. anche www.fao.org, «Food outlook global market analysis sugar November 2008» [«Prospettive dell'alimentazione — Analisi dei mercati mondiali — Zucchero, novembre 2008»].

13 — Ai sensi del regolamento allora in vigore, una campagna di commercializzazione dello zucchero iniziava il 1° luglio e terminava il 30 giugno dell'anno seguente.

14 — Regolamento (CEE) n. 1785/81 del Consiglio, del 30 giugno 1981, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 177, pag. 4), abrogato e sostituito dal regolamento (CE) n. 2038/1999 del Consiglio, del 13 settembre 1999, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 252, pag. 1). Attualmente si applica il regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (Regolamento unico OCM) (GU L 299, pag. 1).

15 — Articolo 8, paragrafo 2, del regolamento n. 1785/81.

16 — Regolamento (CEE) n. 1358/77 del Consiglio, del 19 giugno 1977, che stabilisce le norme generali di compensazione delle spese di magazzinaggio nel settore dello zucchero e abroga il regolamento (CEE) n. 750/68 (GU L 156, pag. 4), abrogato e sostituito dal regolamento (CE) del Consiglio n. 1260/2001, del 19 giugno 2001, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU L 178, pag. 1).

17 — Regolamento (CEE) n. 1998/78 della Commissione, del 18 agosto 1978, che stabilisce le modalità d'applicazione del sistema di compenso delle spese di magazzinaggio nel settore dello zucchero (GU L 231, pag. 5).

Normativa nazionale

21. L'articolo 14, paragrafo 1, del Marktorganisationsgesetz (legge sull'organizzazione dei mercati) dispone che i diritti alla restituzione di particolari vantaggi, quali le indennità compensative delle spese di magazzinaggio, producono interessi ad un tasso superiore del 3% del relativo tasso di sconto della Deutsche Bundesbank [Banca federale tedesca], dal momento in cui scaturiscono, sempreché provvedimenti del Consiglio o della Commissione delle Comunità europee non prevedano diversamente.

22. In conformità agli articoli 197 e 201 del Bürgerliches Gesetzbuch (codice civile tedesco; in prosieguo: il «BGB»), nella versione vigente sino al 31 dicembre 2001, il diritto agli interessi arretrati si prescrive in quattro anni dalla fine dell'anno in cui tale diritto è sorto. Ai sensi dell'articolo 195 del BGB, nella versione applicabile dal 1º gennaio 2002, detto termine è stato ridotto a tre anni. Dall'articolo 229, paragrafo 6, dell'Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch (disposizioni preliminari al codice civile tedesco) deriva che, con riguardo agli interessi per gli anni 1999 e 2000, il termine di prescrizione quadriennale, fin qui vigente, continui a trovare applicazione.

23. Il giudice nazionale spiega che, in base alla normativa tedesca, i diritti agli interessi sono accessori rispetto alla pretesa principale, ma sono autonomi per il resto. Per quanto riguarda la prescrizione, questo significa che essi non possono essere fatti valere qualora la pretesa principale sia prescritta, ma che, per il resto, possono sorgere indipendentemente ed anche prescriversi indipendentemente.

24. Il giudice del rinvio afferma che possono sorgere difficoltà qualora la normativa nazionale preveda che possano essere richiesti interessi soltanto per i periodi posteriori alla sanzione dell'irregolarità; essi potrebbero quindi essere prescritti prima ancora di essere sorti.

25. Ai sensi dell'articolo 53, paragrafo 1, del Verwaltungsverfahrensgesetz (legge sul procedimento amministrativo; in prosieguo: il «VwVfG»), un atto amministrativo emanato per l'accertamento o per l'attuazione del diritto di un soggetto di diritto pubblico sospende la prescrizione [18] di tale diritto fino a quando l'atto amministrativo diviene incontestabile o sei mesi dopo che esso sia stato in altro modo espletato.

Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

26. Nelle campagne saccarifere 1994-1995, 1995-1996 e 1996-1997, sono stati concessi rimborsi delle spese di magazzinaggio per lo stoccaggio di zucchero alla Pfeifer & Langen KG (in prosieguo: la «Pfeifer»), sulla base delle sue domande mensili.

27. A seguito di un'indagine, la Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Ufficio federale per l'agricoltura e l'alimentazione; in prosieguo: la «Bundesanstalt») ha adottato alcune decisioni disponendo la restituzione dei rimborsi delle spese di magazzinaggio per le suddette campagne saccarifere, poiché la Pfeifer aveva ottenuto un indebito vantaggio fondato su un'irregolarità. Nel proporre le sue domande, la suddetta società aveva dichiarato quantitativi di zucchero in eccesso per i quali le spese di magazzinaggio potevano essere rimborsate.

28. Il procedimento dinanzi ai giudici nazionali verte, in primo luogo, su un'azione relativa alle spese di magazzinaggio rimborsate («l'importo principale») e, in secondo luogo, su diritti agli interessi derivanti dall'importo principale («il debito di interessi») [19].

18 — La normativa nazionale impiega il verbo «hemmen», che in inglese viene reso meglio con «suspend». Tuttavia, il testo inglese dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 usa il termine «interrupted» (il francese usa l'espressione «est interrompue» e il tedesco «wird (...) unterbrochen»). Nel prosieguo delle presenti conclusioni impiegherò indistintamente «sospendere» e «interrompere».

19 — Dinanzi ai giudici nazionali sono pendenti domande per le campagne di commercializzazione dal 1988 al 1997. Tuttavia, soltanto le campagne 1994-95, 1995-96 e 1996-97 sono oggetto della presente domanda di pronuncia pregiudiziale.

29. Per quanto riguarda l'importo principale, con tre decisioni datate 30 gennaio 2003 (in prosieguo: le «decisioni principali»), la Bundesanstalt ha stabilito che gli importi reclamati producevano interessi decorrenti dal momento della ricezione. La determinazione dell'ammontare degli interessi veniva riservato a decisioni successive.

30. La Pfeifer ha presentato ricorso contro le decisioni principali. Il 10 ottobre 2006 la Bundesanstalt ha respinto nel merito il ricorso della Pfeifer, decidendo però di ridurre l'ammontare dell'importo principale. La Pfeifer ha impugnato la decisione con cui la Bundesanstalt aveva respinto il suo ricorso.

31. Il 15 novembre 2006 la Pfeifer ha pagato l'importo principale di EUR 469 941,12.

32. Con decisione del 13 aprile 2007, la Bundesanstalt ha poi quantificato gli interessi, dovuti sull'importo principale, in un importo pari a EUR 298 650,93 (in prosieguo: la «prima decisione relativa agli interessi»).

33. La Pfeifer ha impugnato tale provvedimento contestando, in particolare, il diritto agli interessi pari a EUR 119 984,27 per gli anni dal 1999 al 2002, deducendo che tale richiesta sarebbe prescritta.

34. La Pfeifer sostiene inoltre che il diritto agli interessi della Bundesanstalt era prescritto anche precedentemente alla prima decisione relativa agli interessi (in prosieguo: la «questione della prescrizione»). A suo avviso, gli interessi sarebbero dovuti solo con riferimento al periodo successivo al 13 aprile 2007 [20].

35. Il 22 ottobre 2007 la Bundesanstalt ha adottato una decisione di adeguamento del debito di interessi (in prosieguo: la «seconda decisione relativa agli interessi»), riconoscendo che il termine di prescrizione di quattro anni applicabile a tale debito implicava che, al momento dell'adozione delle decisioni principali, il diritto agli interessi per gli anni 1997 e 1998 fosse prescritto.

36. Tuttavia, secondo la Bundesanstalt, le decisioni principali avevano prodotto l'effetto di interrompere il termine di prescrizione relativo al diritto agli interessi. A suo avviso, pertanto, gli interessi a partire dal 1° gennaio 1999 (EUR 237 644,17) non erano prescritti.

37. Il 14 novembre 1999 la Pfeifer ha proposto dinanzi al Verwaltungsgericht Köln (Tribunale amministrativo di Colonia) un ricorso diretto all'annullamento della seconda decisione relativa agli interessi, nella parte riguardante gli interessi per il periodo compreso tra il 1° gennaio 1999 e il 31 dicembre 2002 (EUR 119 984,27). La ricorrente ha pagato il debito di interessi per gli anni successivi.

38. Con sentenza del 25 novembre 2009, il Verwaltungsgericht ha annullato la seconda decisione relativa agli interessi a concorrenza dell'importo oggetto del ricorso. Esso ha dichiarato che la questione della prescrizione era irrilevante. Il diritto agli interessi, a suo avviso, trovava il proprio fondamento nell'articolo 14 del Marktorganisationengesetz [21]. In base a tale disposizione, i diritti alla restituzione di particolari vantaggi producono interessi «dal momento in cui sorgono». Il diritto al recupero sarebbe sorto, tuttavia, solo con la notificazione delle decisioni principali, cosicché un obbligo di pagamento degli interessi non sussisterebbe per i periodi precedenti.

39. La Bundesanstalt ha proposto ricorso in cassazione dinanzi al Bundesverwaltungsgericht. Esso sostiene che le decisioni principali avrebbero eliminato, con efficacia retroattiva, la concessione del rimborso delle spese di magazzinaggio, ragion per cui la Pfeifer dovrebbe corrispondere gli interessi sulle somme pagate in eccesso sin dal momento della loro ricezione.

20 — V. infra, paragrafo 111.

21 — V. supra, paragrafo 21.

40. Il Bundesverwaltungsgericht ha proposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 3 del regolamento [n. 2988/95] si applichi anche alla prescrizione di crediti di interessi che, in base alla normativa nazionale, sono dovuti in aggiunta al rimborso del vantaggio indebitamente ottenuto a motivo di una irregolarità.

In caso di risposta affermativa alla prima questione:

2) Se la comparazione dei termini, di cui all'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento [n. 2988/95], debba riguardare solo la durata del termine di prescrizione o se debba anche comprendere le disposizioni nazionali che differiscono il dies a quo di tale termine alla fine dell'anno civile in cui è sorto il credito (di interessi), senza che siano necessarie altre condizioni.

3) Se il termine di prescrizione, ivi compreso per crediti di interessi, inizi a decorrere con l'esecuzione dell'irregolarità ovvero con la cessazione dell'irregolarità permanente o ripetuta, anche qualora i crediti di interessi riguardino soltanto periodi successivi e, dunque, sorgano solo posteriormente. Se, in caso di irregolarità permanenti o ripetute, l'inizio della prescrizione per i crediti di interessi sia differito, in base all'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento [n. 2988/95], sino al momento della cessazione dell'irregolarità.

4) In quale momento termini l'efficacia interruttiva di una decisione dell'autorità competente, a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, terzo comma, seconda frase, del regolamento [n. 2988/95], con la quale sia accertato il diritto controverso (nel caso di specie, il credito di interessi)».

41. Osservazioni scritte sono state presentate dalla Pfeifer, dalla Bundesanstalt e dalla Commissione. La Pfeifer e la Commissione hanno presentato osservazioni orali all'udienza del 17 novembre 2011.

Valutazione

La prima questione pregiudiziale

42. Nella sua prima questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede se il termine di prescrizione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 si applichi ai diritti agli interessi che, in base alla normativa nazionale, sono dovuti in aggiunta al recupero dell'importo principale.

Osservazioni preliminari

43. Il regolamento n. 2988/95 mira a prevedere disposizioni generali relative al perseguimento di irregolarità. In tale contesto, anche le norme che regolano i termini di prescrizione hanno carattere generale. Il legislatore intendeva definire, tramite una norma generale sulla prescrizione, un termine minimo valido per tutti gli Stati membri e 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 dell'irregolarità [22].

44. Di conseguenza, l'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 introduce «una normativa generale concernente controlli omogenei e misure e sanzioni amministrative per irregolarità relative al diritto comunitario» [23].

22 — Sentenza del 5 maggio 2011, Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading (C-201/10 e C-202/10, Racc. pag. I-3545, punto 24).

23 — Sentenza del 29 gennaio 2009, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a. (da C-278/07 a C-280/07, Racc. pag. I-457, punto 20).

45. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, i controlli, le misure e le sanzioni amministrative sono istituiti per garantire la corretta applicazione del diritto comunitario. L'articolo 2, paragrafo 3, stabilisce che le disposizioni del diritto comunitario determinano la natura e la portata delle misure.

46. Essendo il regolamento n. 2988/95 una misura generale, l'articolo 2, paragrafo 4, stabilisce che, fatto salvo il diritto comunitario, le procedure relative all'applicazione dei controlli, delle misure e delle sanzioni sono disciplinate dal diritto degli Stati membri. Pertanto, in assenza di disposizioni specifiche nel regolamento n. 2988/95, occorre considerare prima le normative settoriali del diritto dell'Unione rilevanti e quindi il diritto nazionale.

47. L'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, stabilisce una norma generale sulla prescrizione che definisce un termine minimo applicato in tutti gli Stati membri [24]. Esso dispone che le normative settoriali possono prevedere un termine inferiore, che comunque non può scendere sotto i tre anni. La Corte ha dichiarato che l'articolo 3, paragrafo 1, si riferisce a «normative settoriali» adottate a livello dell'Unione e non a normative nazionali [25].

48. Nel caso di specie, all'importo principale si applica il termine di prescrizione indicato nell'articolo 3, paragrafo 1, mancando normative settoriali che stabiliscano un limite temporale per il recupero di spese di magazzinaggio dello zucchero indebitamente rimborsate.

49. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, le misure amministrative relative a un'irregolarità comportano la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto mediante l'obbligo di versare o rimborsare gli importi dovuti o indebitamente percepiti. L'articolo 4, paragrafo 2, dispone poi quanto segue: «[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» (il corsivo è mio). Questo è l'unico riferimento esplicito agli interessi contenuto nel regolamento n. 2988/95.

50. Nel caso di specie, la domanda principale — diretta al rimborso delle spese di magazzinaggio dello zucchero prodotto in eccesso rispetto alle quote di produzione — verte su una misura amministrativa applicata in forza dell'articolo 4 del regolamento n. 2988/95 (e non su una sanzione amministrativa ex articolo 5). Oggetto del procedimento all'origine del presente rinvio pregiudiziale è un diritto agli interessi derivante da tale domanda principale.

51. In linea generale, un diritto agli interessi sorge solo a seguito di una domanda per un importo principale. Pertanto, un'azione diretta ad ottenere interessi è di solito accessoria rispetto al procedimento principale diretto al recupero di un debito [26]. I fatti accertati dal giudice nazionale e la sua esposizione delle normative interne dimostrano che questo è effettivamente il caso della fattispecie in esame.

52. Come deriva dal tenore letterale dell'articolo 4, paragrafo 2, la riscossione di interessi è una misura che può essere adottata congiuntamente alla revoca del vantaggio indebitamente ottenuto. Pertanto, a mio avviso, ai sensi del regolamento n. 2988/95 il debito di interessi è accessorio rispetto all'importo principale. Esso non è parte dello stesso vantaggio indebitamente ottenuto.

24 — Sentenza Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a. (cit. supra alla nota 23), punto 27.

25 — Sentenza del 22 dicembre 2010, Corman (C-131/10, Racc. pag. I-14199, punto 41).

26 — Un'apparente eccezione è costituita dalla sentenza dell'8 marzo 2001, Metallgesellschaft (C-397/98 e C-410/98, Racc. pag I-1727), relativa ad azioni di risarcimento e/o di restituzione del valore degli importi pagati a titolo di anticipo dell'imposta sulle società [«advance corporation tax» o «ACT»] all'amministrazione finanziaria in base a un regime fiscale successivamente dichiarato dalla Corte come discriminatorio e quindi contrario al diritto dell'Unione. In queste circostanze del tutto particolari, in cui il danno subìto risultava non già dal dover pagare l'imposta dovuta, bensì dal doverla pagare *in anticipo*, la domanda di interessi per compensare lo svantaggio finanziario costituiva in effetti «l'oggetto stesso dei reclami (…) nelle cause principali» (punto 87).

Analisi

53. In assenza di un riferimento letterale esplicito o implicito ad azioni giudiziarie relative agli interessi, un diritto agli interessi accessorio rientra nell'ambito dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95?

54. Al pari del giudice del rinvio, la Bundesanstalt sostiene che, sebbene il recupero degli interessi sia regolato dal diritto dell'Unione, l'articolo 3 del regolamento n. 2988/95 si riferisce solo ad un importo principale che diviene dovuto a seguito di un'irregolarità e non ai diritti accessori agli interessi.

55. La Pfeifer sostiene, in primo luogo, che non esistono disposizioni chiare del diritto dell'Unione che disciplinino i diritti agli interessi, in secondo luogo, che la prima questione pregiudiziale del giudice del rinvio è relativa all'interpretazione dell'articolo 4 del regolamento n. 2988/95, dal cui paragrafo 2, stando al suo sistema generale e alla sua formulazione, deriva che gli interessi non sono parte dell'importo principale oggetto di una domanda di restituzione, in terzo luogo, che l'articolo 4 è autonomo rispetto all'articolo 3 e, infine, che i debiti di interessi sono accessori rispetto all'importo principale e dovrebbero essere pertanto oggetto di una disposizione a parte per quel che riguarda l'operatività della prescrizione.

56. La Commissione sostiene che i debiti di interessi rientrano nell'ambito dell'articolo 3 del regolamento n. 2988/95. Le misure amministrative sono applicate in forza dell'articolo 4 del regolamento n. 2988/95 ai fini della revoca del vantaggio indebitamente ottenuto. I debiti di interessi sono recuperati allorché le suddette misure vengono applicate. Pertanto, l'articolo 3 detta implicitamente un termine di prescrizione di quattro anni per il recupero degli interessi che decorre dall'esecuzione dell'irregolarità. La Commissione afferma, inoltre, che il regolamento n. 2988/95 si applica per garantire che i debiti di interessi non vengano considerati indipendenti dall'importo principale in base al diritto nazionale. Difatti, il regolamento n. 2988/95 dispone che il diritto agli interessi non si prescrive prima dello scadere del termine di prescrizione di quattro anni che decorrere dall'esecuzione dell'irregolarità (fatti salvi periodi di interruzione).

57. A differenza del giudice del rinvio, la Bundesanstalt e la Commissione ritengono che la percezione dei debiti di interessi come tale rientri nell'ambito del diritto dell'Unione. Al riguardo, entrambi si basano sull'articolo 32, paragrafo 1, del regolamento n. 1290/2005.

58. Secondo la Commissione, occorre una norma generale a livello di diritto dell'Unione che detti un termine minimo di prescrizione applicabile in tutti gli Stati membri per la riscossione dei debiti di interessi, al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione europea. Gli interessi giovano al bilancio dell'Unione e per loro natura hanno carattere compensativo, perché rappresentano lo svantaggio cui è soggetto il bilancio fintantoché l'importo principale resta dovuto.

59. Secondo la Bundesanstalt, l'articolo 3, paragrafo 1, non detta alcuna disposizione specifica riguardo ai diritti agli interessi. Pertanto, tali diritti esulano dall'ambito di applicazione del termine di prescrizione ivi previsto e sono disciplinati dalle normative nazionali.

60. La Pfeifer sostiene che lo scopo della riscossione degli interessi è quello di evitare distorsioni della concorrenza e non quello di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione.

61. Il recupero degli interessi rientra tra gli obiettivi del regolamento n. 2988/95?

62. Lo scopo del regolamento n. 2988/95 è dichiarato in termini generici nel preambolo. Ai sensi del terzo considerando, «occorre (…) combattere in tutti i settori contro le lesioni agli interessi finanziari delle Comunità». Il quarto considerando conferma che uno degli obiettivi della normativa è la lotta contro gli atti lesivi degli interessi finanziari delle Comunità [27].

63. A mio avviso, lo scopo della riscossione degli interessi di per sé incide sulla questione se l'imposizione di tale onere rientri o meno negli obiettivi del regolamento n. 2988/95.

64. Si tratta di un duplice scopo. In primo luogo, esso indennizza la parte che non era in grado di fare uso della somma di cui trattasi. Gli interessi rappresentano il valore nel tempo del denaro ricevuto in eccesso dalla Pfeifer. In secondo luogo, esso elimina qualsiasi vantaggio di cui la Pfeifer abbia potuto beneficiare quale destinataria di aiuti pagati in eccesso a seguito dell'irregolarità, nel caso in cui tali pagamenti in eccesso fossero esenti da interessi.

65. A mio avviso, questo duplice scopo è del tutto coerente con gli obiettivi del regolamento n. 2988/95.

66. Inoltre, per quanto riguarda la formulazione e il sistema generale del regolamento n. 2988/95, ritengo che, nonostante l'assenza di termini espliciti nell'articolo 3, il termine quadriennale di prescrizione previsto in tale disposizione debba anch'esso applicarsi agli interessi.

67. Poiché i diritti agli interessi sono (in generale) accessori rispetto alla domanda di recupero del vantaggio indebito, il punto di partenza ovvio non sarebbe quello di interpretare la lettera del regolamento n. 2988/95 nel senso che i debiti di interessi esulano totalmente dal suo ambito di applicazione.

68. L'espressione generale «azioni giudiziarie» contenuta nella prima frase dell'articolo 3, paragrafo 1, ai sensi del quale «[i]l termine di prescrizione delle azioni giudiziarie è di quattro anni a decorrere dall'esecuzione dell'irregolarità (…)», non è definita da una terminologia che suggerisca che essa vada applicata solo ad un tipo particolare di azione, per esempio quella relativa all'importo principale. Pertanto, ritengo che l'espressione «azioni giudiziarie» si debba interpretare come riferita tanto alle azioni dirette al recupero dell'importo principale (il vantaggio indebito) quanto ai diritti accessori agli interessi, se previsti dal diritto nazionale. A sostegno di tale opinione militano i seguenti motivi. In primo luogo, nell'ambito del regolamento n. 2988/95 l'espressione «azioni giudiziarie» si riferisce genericamente alle azioni intraprese dalle autorità competenti per combattere le irregolarità. In secondo luogo, un'azione accessoria relativa agli interessi è parte di tale obiettivo generale. Lo scopo dell'azione accessoria (riscuotere gli interessi) è quello di recuperare una compensazione per conto del bilancio dell'Unione per l'uso nel tempo dei fondi indebitamente ottenuti.

69. In terzo luogo, la Corte ha descritto gli Stati membri come soggetti agenti in nome e per conto del bilancio dell'Unione allorché recuperano somme indebitamente percepite a causa di un'irregolarità [28]. Analogamente, avviando azioni giudiziarie per un diritto accessorio agli interessi in tale contesto, gli Stati membri promuovono un'azione per conto del bilancio dell'Unione.

70. In quarto luogo, il giudice del rinvio è in errore nel sostenere che, qualora la normativa nazionale preveda la riscossione di interessi, il gettito conseguente va a vantaggio del bilancio degli Stati membri, e non di quello dell'Unione.

27 — V. sentenza Corman (cit. supra alla nota 25), punto 36.

28 — V. sentenza Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a. (cit. supra alla nota 23), punto 29.

71. È vero che il sistema di compensazione per il rimborso delle spese di magazzinaggio è concepito per essere una forma di autofinanziamento anziché una fonte di reddito per il bilancio dell'Unione [29]. Tuttavia, le somme indebitamente pagate che siano state recuperate vengono accreditate al bilancio comunitario (fatto salvo il diritto degli Stati membri di trattenere il 20% su ognuna di dette somme); e, nei limiti in cui il diritto nazionale preveda diritti agli interessi accessori, tutti gli interessi recuperati sono parimenti accreditati al bilancio comunitario [30]. Di conseguenza, il recupero tanto dell'importo principale quanto degli interessi rientra nell'ambito degli interessi finanziari dell'Unione europea.

72. A mio avviso, un'interpretazione teleologica del regolamento n. 2988/95 porta quindi a concludere che i debiti di interessi, che possono insorgere solo se esiste un importo principale cui possono riferirsi, sono anch'essi coperti dal regolamento e rientrano pertanto nell'ambito del termine di prescrizione previsto dall'articolo 3, paragrafo 1.

73. Di conseguenza, nel caso in cui sia stato ottenuto un vantaggio indebito a causa di un'irregolarità, il termine quadriennale di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 disciplina la prescrizione con riguardo ai diritti agli interessi invocati in base al diritto nazionale.

Le questioni seconda, terza e quarta

Osservazioni preliminari

74. Tale interpretazione fa sorgere un immediato e complesso problema: come dev'essere applicato il regolamento n. 2988/95 in assenza di disposizioni dettagliate esplicite relative a diritti accessori agli interessi?

75. A tale questione sono strettamente collegate le restanti questioni pregiudiziali poste dal giudice del rinvio, poiché sollevano problemi particolari riguardo al modo in cui il termine di prescrizione previsto nel regolamento n. 2988/95 si possa applicare ai suddetti diritti agli interessi.

76. È evidente quanto sia importante definire il momento di decorrenza quando si considera l'operatività di qualunque termine di prescrizione. Eppure, il regolamento n. 2988/95 non prevede alcuna disposizione specifica per gli interessi a tale riguardo. Né vi sono disposizioni relative al tasso degli interessi o al modo in cui dovrebbe essere calcolato.

77. La Corte ha dichiarato che, in assenza di misure dell'Unione, spetta al diritto nazionale disciplinare tutte le questioni accessorie relative alla restituzione di tributi indebitamente percepiti, ivi compresa la data a partire dalla quale essi devono essere calcolati e il relativo tasso [31]. Infatti, in caso di azioni dirette al recupero di un vantaggio indebito rientrante nell'ambito del regolamento n. 2988/95, ogni diritto agli interessi deve necessariamente essere fatto valere ai sensi del diritto nazionale, poiché gli interessi possono essere riscossi solo se esiste una disposizione nel diritto nazionale che lo preveda [32].

78. Tutte le norme nazionali vanno applicate in conformità con il dovere generale, che incombe agli Stati membri in forza dell'articolo 325, paragrafo 1, TFUE, di combattere la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e i principi generali del diritto dell'Unione. Le norme nazionali che incidono sull'operatività del termine di prescrizione previsto dall'articolo 3,

29 — V. supra, paragrafi 16 e 17.

30 — V. supra, paragrafi 11-13, che riportano in dettaglio la genesi normativa.

31 — V. sentenza Metallgesellschaft (cit. supra alla nota 26), punto 86.

32 — Articolo 4, paragrafo 2. Si può pensare che una normativa dell'Unione a disciplina di un particolare settore sia concepita in modo da prevedere disposizioni specifiche per il recupero degli interessi su importi principali indebitamente pagati. Non è però quello che avviene nel caso di specie.

paragrafo 1 (come il momento a partire dal quale esso inizia a decorrere), devono pertanto soddisfare il requisito della certezza del diritto [33]. Inoltre, le norme nazionali non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano azioni analoghe di natura interna (principio di equivalenza) e non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento (principio di effettività) [34].

79. La Corte dei Conti europea (in prosieguo: la «Corte dei Conti») ha recentemente pubblicato un rapporto speciale intitolato «Recovery of undue payments made under the common agricultural policy» [«Recupero dei pagamenti indebiti effettuati in base alla politica agricola comune»] [35]. Esso rileva che l'applicazione degli interessi sui debiti che sorgono a causa di un'irregolarità non è ancora pienamente armonizzata e che la grande maggioranza delle misure (come il tasso al quale gli interessi vengono calcolati) è materia di diritto nazionale [36]. La Corte dei Conti, pertanto, raccomanda l'introduzione a livello dell'Unione di norme esplicite per la riscossione dei debiti di interessi al fine di tutelare efficacemente gli interessi finanziari dell'Unione.

80. Sin dal 1970 la Corte ha riconosciuto che le norme che disciplinano i termini di prescrizione nelle azioni giudiziarie debbono essere stabilite in precedenza e debbono rispondere ai requisiti della certezza del diritto [37].

81. Sotto il profilo della logica procedurale, le norme che prevedono un termine di prescrizione dovrebbero far parte di un insieme di misure comprendenti la durata del periodo di prescrizione, i criteri per stabilire la data dalla quale il termine decorre, gli eventi che hanno effetto interruttivo o sospensivo della prescrizione e il tasso (o i tassi) di interesse applicabile. Nel formulare tale insieme di misure, si deve tener conto degli interessi delle competenti autorità degli Stati membri e di quelli degli operatori economici, nonché del ruolo di supervisore della Commissione nel proteggere gli interessi finanziari dell'Unione europea.

82. Ho espresso l'opinione secondo cui l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 può essere interpretato nel senso che introduce un termine di prescrizione di quattro anni per i diritti agli interessi [38]. Tuttavia, non ne deriva che la Corte dovrebbe cercare di elaborare una «normativa sulla prescrizione» completa in merito agli interessi leggendo nel testo dell'articolo parole che evidentemente esso non contiene. Ciò sarebbe contrario al principio della certezza del diritto. Il legislatore dell'Unione potrebbe considerare la necessità di adottare norme dettagliate armonizzate per l'applicazione di detto termine di prescrizione quadriennale alla riscossione dei diritti agli interessi. Allo stato attuale, siffatte norme dell'Unione non esistono.

La seconda questione pregiudiziale

83. Il giudice del rinvio chiede in sostanza se, nel determinare la durata del termine di prescrizione nazionale ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 2988/95, si debba tener conto di fattori come il differimento del dies a quo di tale periodo.

33 — Sentenza dell'11 luglio 2002, Marks and Spencer (C-62/00, Racc. pag. I-6325, punto 39 e la giurisprudenza ivi citata); v. anche infra, paragrafo 80.

34 — Sentenza del 24 marzo 2009, Danske Slagterier (C-445/06, Racc. pag. I-2119, punto 31 e la giurisprudenza ivi citata).

35 — Rapporto speciale n. 8/2011, reperibile sul sito www.eca.europa.eu.

36 — V. paragrafo 33 del rapporto speciale n. 8/2011.

37 — Sentenza del 15 luglio 1970, ACF Chemiefarma/Commissione (41/69, Racc. pag. 661, punti 19 e 20).

38 — V. supra, paragrafo 73.

84. Il giudice nazionale ritiene che, per quanto riguarda la seconda questione pregiudiziale, siano rilevanti soltanto gli anni 1999 e 2000. A suo avviso, il 2001 e il 2002 rientrano nelle disposizioni nazionali modificate relative ai debiti di interessi ai quali si applica un periodo di prescrizione ridotto di tre anni [39]. Il 1999 e il 2000 sarebbero invece disciplinati direttamente dal regolamento n. 2988/95, che prevede un termine di prescrizione di quattro anni [40].

85. Il giudice nazionale spiega che, se agli interessi dovuti per il 1999 si applica il regolamento n. 2988/95, la parte della domanda relativa al periodo compreso tra il 1° e il 30 gennaio 1999 è prescritta, in quanto gli interessi possono essere richiesti solo dopo le decisioni principali, emanate il 30 gennaio 2003 [41]. Tuttavia, ove la situazione fosse regolata dal diritto nazionale, la prescrizione escluderebbe il periodo precedente il 31 dicembre 1999 in quanto, in base al diritto nazionale, il dies a quo del termine di prescrizione è differito alla fine dell'anno civile in cui è sorto il diritto [42].

86. Entrambe le parti della causa principale ritengono che, nella comparazione con il termine di quattro anni stabilito dall'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95, si debba tener conto di fattori diversi dalla specifica durata del termine di prescrizione nazionale.

87. La Commissione afferma che il regolamento n. 2988/95 non prevede disposizioni specifiche riguardo al calcolo dei periodi di tempo e dei termini. L'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 1182/71 dovrebbe pertanto applicarsi per analogia e in combinato disposto con il regolamento n. 2988/95. Infine, nella comparazione dei termini di prescrizione relativi ai diritti agli interessi ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, ogni periodo superiore ai quattro anni deve soddisfare il requisito della certezza del diritto.

88. Concordo con le osservazioni della Commissione relative al fatto che, poiché il regolamento n. 2988/95 non prevede disposizioni riguardo al modo in cui vanno calcolati i periodi di tempo, si dovrebbe applicare il regolamento n. 1182/71.

89. Le norme nazionali che differiscono il dies a quo del termine di prescrizione alla fine dell'anno civile in cui è sorto il diritto devono essere applicate in combinato disposto con il periodo di prescrizione quadriennale disposto dall'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95?

90. Dalla risposta che ho dato al primo quesito pregiudiziale consegue che, a mio avviso, il termine di prescrizione per i diritti agli interessi è di quattro anni, come stabilito dall'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95. Inoltre, poiché tale disposizione è direttamente applicabile, ne deriva necessariamente che un periodo più breve di tre anni è incompatibile con il regolamento [43].

91. Spetta al giudice nazionale stabilire in che modo il termine di prescrizione quadriennale direttamente applicabile operi con riguardo ai diritti agli interessi per gli anni 2000 e 2001.

92. Faccio notare che la Corte ha dichiarato che l'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 2988/95 attribuisce agli Stati membri un ampio potere discrezionale in ordine alla fissazione di termini di prescrizione *più lunghi* in caso di irregolarità al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione [44].

93. Le disposizioni adottate e applicate dagli Stati membri per combattere gli atti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione devono comunque rispettare i principi generali del diritto dell'Unione a tal riguardo. In particolare, le norme che regolano i termini di prescrizione devono adempiere alla funzione di garantire la certezza del diritto [45].

39 — V. supra, paragrafo 22.

40 — V. supra, paragrafo 7.

41 — V. supra, paragrafo 29.

42 — V. supra, paragrafo 22.

43 — V. sentenze Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a. (cit. supra alla nota 23), punti 27 e 28, e Ze Fu Fleischhandel e a. (cit. supra alla nota 22), punto 24.

44 — V. sentenza Corman (cit. supra alla nota 25), punto 54.

45 — V. sentenza Ze Fu Fleischhandel e a. (cit. supra alla nota 22), punti 30 e 32, nonché la giurisprudenza ivi citata.

94. Pertanto, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 2988/95, le norme nazionali che estendono la durata del termine di prescrizione dovrebbero essere tenute in considerazione in ogni comparazione con il termine di prescrizione generale quadriennale disposto dall'articolo 3, paragrafo 1, al fine di stabilire la durata della prescrizione relativa ai diritti agli interessi.

La terza questione pregiudiziale

95. La terza questione proposta dal giudice nazionale si compone di due parti.

96. Nella prima parte della questione, il giudice del rinvio chiede se il termine di prescrizione per i diritti agli interessi inizi a decorrere con l'esecuzione della irregolarità (articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95), ovvero con la cessazione dell'irregolarità permanente o ripetuta (articolo 3, paragrafo 1, secondo comma); e cosa succeda nel caso in cui i diritti agli interessi ai sensi della normativa nazionale sorgano solo posteriormente, per esempio dopo la decisione di azioni giudiziarie relative all'irregolarità.

97. Secondo la Pfeifer, il termine di prescrizione per gli interessi inizia a decorrere nel momento in cui il debito principale è reclamato dalle autorità competenti. Secondo la Bundesanstalt, la decorrenza del termine di prescrizione per i diritti agli interessi è disciplinata dal diritto nazionale. La Commissione afferma che il termine di prescrizione comincia a decorrere con l'esecuzione dell'irregolarità.

98. Dalle risposte scritte della Bundesanstalt ai quesiti posti dalla Corte si desume che la natura dell'irregolarità — il suo carattere permanente o ripetuto — è tuttora oggetto di discussione nella causa principale. Pertanto, il giudice del rinvio non ha ancora stabilito se l'irregolarità ricada nel primo o nel secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 1.

99. A mio avviso, tuttavia, il chiarimento di tale questione è il primo passo necessario per accertare quando inizia a decorrere il termine di prescrizione per i diritti agli interessi.

100. Nella sentenza Vonk Dairy Products BV [46] la Corte ha dichiarato che un'irregolarità permanente o ripetuta viene commessa da un operatore comunitario che ricava vantaggi economici da un insieme di operazioni simili che violano la stessa disposizione del diritto comunitario. Spetta al giudice nazionale stabilire, applicando tale criterio, se gli elementi costitutivi di un'irregolarità permanente o ripetuta sussistano nei fatti all'origine della causa principale dinanzi a lui pendente [47].

101. Per quanto riguarda il decorso del termine di prescrizione, il dettato dell'articolo 3, paragrafo 1 (che si riferisce al momento dell'esecuzione dell'irregolarità di cui all'articolo 1, paragrafo 1), si concentra sull'irregolarità stessa anziché sui diritti agli interessi accessori. Nulla indica quando inizia a decorrere il termine di prescrizione per il debito di interessi. Aggiungo che non sempre è possibile quantificare l'importo principale (ossia, il vantaggio indebito) nel momento in cui viene commessa un'irregolarità [48]. In circostanze di questo tipo, è del pari impossibile quantificare un diritto agli interessi accessorio.

102. In assenza di disposizioni espresse del diritto dell'Unione, tale questione dev'essere disciplinata dalle norme nazionali. Se il legislatore dell'Unione dovesse ritenere necessario armonizzare il momento in cui i diritti agli interessi iniziano a decorrere, probabilmente agirebbe in modo da raggiungere tale scopo.

46 — Sentenza dell'11 gennaio 2007 (C-279/05, Racc. pag. I-239, punto 41).

47 — Punto 43 della sentenza.

48 — L'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95 definisce un'irregolarità come una violazione del diritto comunitario commessa da un operatore economico. Tuttavia, non tutte le violazioni di questo tipo fanno sorgere immediatamente un diritto quantificabile nel momento in cui vengono commesse. V., ad esempio, sentenza 21 dicembre 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, Racc. pag. I-14081) (condotta irregolare nell'aggiudicazione di appalti pubblici).

103. Il giudice nazionale pertanto dovrebbe dapprima stabilire se sia implicato il primo o il secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 1. Quindi, dovrebbe applicare le norme nazionali per stabilire quando inizia a decorrere il termine di prescrizione per gli interessi. Tali norme andrebbero applicate in modo da tener conto del carattere accessorio del diritto agli interessi, nei limiti in cui non sia possibile accertare il diritto agli interessi prima di determinare l'importo principale.

104. Con la seconda parte della terza questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede quando inizia a decorrere il termine di prescrizione per i diritti agli interessi in caso di irregolarità permanenti o ripetute (secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 1).

105. Secondo la Commissione, il termine di prescrizione dei debiti di interessi inizia a decorrere prima della cessazione di tali irregolarità ed è differito fino al momento della cessazione dell'irregolarità permanente o ripetuta.

106. La mia soluzione della prima parte della terza questione pregiudiziale si applica, mutatis mutandis, alla riscossione degli interessi per le irregolarità permanenti o ripetute. A mio parere, il regolamento n. 2988/95 non specifica quando inizia a decorrere il termine di prescrizione con riguardo ai diritti agli interessi. Pertanto, gli Stati membri mantengono la possibilità di applicare le norme nazionali per stabilire quando il termine di prescrizione per tali diritti inizia a decorrere.

La quarta questione pregiudiziale

107. Con la sua ultima questione pregiudiziale, il giudice nazionale vuole sapere entro che limiti le decisioni principali e la determinazione dell'obbligo di corrispondere gli interessi (del 30 gennaio 2003) interrompano il termine di prescrizione stabilito dall'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95.

108. Il giudice del rinvio osserva che le decisioni principali interrompono il termine di prescrizione con riguardo sia all'importo principale, sia ai diritti agli interessi. Dopo l'adozione delle decisioni principali ha iniziato a decorrere un nuovo termine di prescrizione, che è scaduto il 31 gennaio 2007. Pertanto, prima che fosse emanata la prima decisione relativa agli interessi, in data 13 aprile 2007, i diritti agli interessi sarebbero stati già prescritti [49].

109. Il giudice del rinvio però sostiene che le decisioni principali hanno accertato anche l'obbligo stesso di corrispondere gli interessi. Esso pertanto chiede se lo svolgersi di un procedimento giudiziario pendente (o un'indagine) riguardo all'importo principale possa interrompere il termine di prescrizione per i diritti agli interessi.

110. Secondo la Bundesanstalt, il termine di prescrizione è sospeso finché i ricorsi contro le decisioni delle autorità competenti rimangono oggetto di controversia.

111. La Pfeifer distingue tra l'importo principale e il debito di interessi. A suo avviso, soltanto le decisioni delle autorità competenti relative ai debiti di interessi possono costituire atti interruttivi riguardo ai suddetti diritti. Le decisioni del 30 gennaio 2003 sono relative solo all'importo principale. Pertanto, esse non possono interrompere il termine di prescrizione per i debiti di interessi ai sensi dell'articolo 3 del regolamento n. 2988/95. Di conseguenza, quando la decisione relativa agli interessi è stata emanata, il termine di prescrizione quadriennale per alcuni degli interessi dovuti era già scaduto.

112. Secondo la Commissione, l'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95 (ai sensi del quale il termine di esecuzione della decisione che irroga *sanzioni* amministrative è di tre anni) è applicabile per analogia alle *misure* amministrative [50], una volta che le autorità competenti notifichino una decisione relativa alla revoca di un vantaggio indebitamente ottenuto. La Commissione sostiene inoltre che la questione dell'interruzione o della sospensione del termine di prescrizione è regolata dal diritto nazionale.

49 — V. supra, paragrafo 34.

50 — V. supra, paragrafo 7.

113. A mio avviso, la prima frase del terzo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, può essere interpretata solo nel senso che si riferisce al termine di prescrizione quadriennale di cui al primo comma dell'articolo 3, paragrafo 1. Pertanto, ove applicabile, il termine quadriennale è interrotto soltanto da atti che rientrano nell'ambito del terzo comma dell'articolo 3, paragrafo 1.

114. Gli atti delle autorità competenti, portati a conoscenza del debitore, aventi natura istruttoria o relativi ad un procedimento giudiziario riguardante un'azione principale, interrompono anche procedimenti riguardanti un diritto accessorio agli interessi?

115. Faccio notare che, pur avendo respinto l'iniziale ricorso della Pfeifer contro le decisioni principali, la Bundesanstalt, con decisione datata 10 ottobre 2006, ha tuttavia ridotto l'importo della somma principale dovuta [51]. Tale decisione costituiva un atto dell'autorità competente, portato a conoscenza della persona interessata, avente natura istruttoria o volto a perseguire l'irregolarità, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, terzo comma, del regolamento n. 2988/95.

116. Il termine di prescrizione decorre nuovamente dal momento di ciascuna interruzione [52]. Il termine di prescrizione relativo agli importi principali pertanto ha iniziato a decorrere nuovamente a seguito di tale decisione. Poiché il debito di interessi ha natura accessoria, l'effetto interruttivo della decisione del 10 ottobre 2006 riguardo agli importi principali, in linea di principio, inciderebbe anche sul termine di prescrizione per i diritti agli interessi. Tuttavia, il giudice nazionale deve ancora stabilire se l'irregolarità nel presente caso fosse permanente o ripetuta [53]; e tale accertamento è essenziale per stabilire in che modo la decisione del 10 ottobre 2006 influisca sul termine di prescrizione relativo ai diritti agli interessi. A mio avviso, la Corte non può soffermarsi oltre sul punto.

117. Il giudice nazionale afferma poi che le decisioni principali che costituiscono oggetto di azioni giudiziarie (a causa del ricorso della Pfeifer) non sono ancora definitive ed esecutive. Ciò posto, esso chiede quando cessi il periodo interruttivo ai sensi del regolamento n. 2988/95.

118. Il punto di partenza per rispondere alla questione del giudice nazionale è, ancora una volta, la natura accessoria dei diritti agli interessi [54].

119. Nel momento in cui vengono avviati procedimenti giudiziari contro le decisioni principali (su cui si fonda il diritto agli interessi) le autorità competenti non possono sapere se esista un debito di interessi fino a quando tali procedimenti non siano definiti. Di conseguenza, è la decisione delle autorità competenti di difendere l'azione che costituisce «un atto portato a conoscenza della persona interessata, che sia volto a perseguire l'irregolarità», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, terzo comma.

120. Una volta che i procedimenti giudiziari siano stati definiti, se viene accertata ancora l'esistenza di un debito, le autorità competenti potranno effettuare la notifica al debitore (confermando la loro pretesa oppure correggendo l'importo alla luce della decisione finale). È solo a questo punto che un diritto accessorio agli interessi diventa certo.

121. Pertanto, ai sensi del terzo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, le azioni giudiziarie relative alla decisione principale interrompono il termine di prescrizione per ogni diritto accessorio agli interessi se tale termine ha iniziato a decorrere.

51 — V. supra, paragrafo 30.

52 — V. sentenza del 28 ottobre 2010, SGS Belgium (C-367/09, Racc. pag. I-10761, punto 67).

53 — V. supra, paragrafo 99.

54 — V. supra, paragrafo 51.

122. Il termine di prescrizione deve altresì garantire la certezza del diritto [55]. È solo dopo la conclusione di ogni ricorso (o di un'istruttoria ufficiale) che le rispettive parti — l'operatore economico e le autorità nazionali competenti — sanno, in primo luogo, se esista un obbligo e, in secondo luogo e di conseguenza, che è iniziato il decorso del termine per esercitare un diritto agli interessi accessorio previsto dal diritto nazionale [56].

123. Pertanto, ritengo che ai sensi del terzo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95, il termine di prescrizione è interrotto fino alla decisione finale di ricorsi contro le decisioni principali ove tali decisioni accertino l'obbligo stesso di corrispondere gli interessi.

Conclusione

124. Di conseguenza, suggerisco alla Corte di rispondere nel seguente modo alle questioni poste dal Bundesverwaltungsgericht:

1) Nel caso in cui si ottenga un vantaggio indebito a seguito di un'irregolarità, il termine di quattro anni di cui all'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, disciplina il termine di prescrizione per i diritti agli interessi previsti dal diritto nazionale.

2) Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 2988/95, le norme nazionali che estendono la durata del termine di prescrizione dovrebbero essere prese in considerazione in ogni comparazione con il termine di prescrizione generale di quattro anni stabilito dall'articolo 3, paragrafo 1, al fine di stabilire la durata del termine di prescrizione riguardo ai diritti agli interessi.

3) Poiché il regolamento n. 2988/95 non specifica quando inizia a decorrere il termine di prescrizione riguardo ai diritti agli interessi in caso di irregolarità rientranti o nel primo comma o nel secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, gli Stati membri mantengono la possibilità di applicare le norme nazionali per stabilire quando il termine di prescrizione per tali diritti inizia a decorrere.

4) Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, terzo comma, del regolamento n. 2988/95, il termine di prescrizione è interrotto fino alla decisione finale su ricorsi contro le decisioni principali ove tali decisioni accertino l'obbligo stesso di corrispondere gli interessi.

55 — V. sentenza SGS Belgium (cit. supra alla nota 52), punto 68.

56 — V. supra, paragrafi 80-82.