Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate l'8 settembre 2016 [1]

Causa C-584/15

Glencore Céréales France
contro
Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunal administratif de Melun (Tribunale amministrativo di Melun, Francia)]

«Recupero di un aiuto pagato indebitamente — Interessi dovuti — Termine di prescrizione — Dies a quo — Interruzione del termine — Termine massimo»

1. La prescrizione è una delle nozioni giuridiche classiche che ha resistito incolume al passare del tempo. Per tale motivo, indubbiamente, Karl Friedrich von Savigny diceva, già nel 1841, che essa rappresentava «uno degli istituti giuridici più importanti e benefici» [2]. Viste le circostanze del presente procedimento, si potrebbe aggiungere che la prescrizione è uno degli istituti che presentano maggiori difficoltà di applicazione.

2. La società Glencore Céréales France (in prosieguo: la «Glencore») ha dovuto restituire all'organismo francese competente in materia taluni aiuti all'esportazione che aveva percepito indebitamente. In seguito, allorché detto organismo le ha chiesto di pagare gli interessi sull'importo restituito, la Glencore ha fatto valere la prescrizione, sostenendo, in particolare, che l'importo degli interessi non figurava nella domanda relativa al debito principale.

3. Atteso che gli aiuti all'esportazione provenivano da fondi europei, la controversia riguarda gli interessi finanziari dell'Unione, oggetto del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 [3], che costituisce la normativa orizzontale antifrode. Il rinvio pregiudiziale consentirà di sfumare, questa volta in relazione al debito da interessi, la già corposa giurisprudenza relativa ad altri aspetti di detto testo legale.

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

2 — «Die Klagverjährung gehört unter die wichtigsten und wohlthätigsten Rechtsinstitute», in *System des heutigen römischen Rechts*, vol. 5, Berlino, 1841, pag. 272.

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

I – Contesto normativo

A – Diritto dell'Unione

1. Regolamento n. 2988/95

4. Il quarto e il quinto considerando così recitano:

«considerando che l'efficacia di 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;

considerando che le condotte che danno luogo a irregolarità nonché le misure e sanzioni amministrative relative sono previste in normative settoriali conformi al presente regolamento».

5. Il nono considerando enuncia quanto segue:

«considerando che le misure e sanzioni comunitarie adottate nel quadro della realizzazione degli obiettivi della politica agricola comune costituiscono parte integrante dei regimi di aiuto; che esse hanno una finalità propria (…); che la loro efficacia deve essere garantita dall'applicazione immediata della norma comunitaria (…)».

6. Ai sensi dell'articolo 1, rubricato «Principi generali»:

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

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

7. Conformemente all'articolo 3:

«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. (…)

Per le irregolarità permanenti o ripetute, il termine di prescrizione decorre dal giorno in cui cessa l'irregolarità. (…)

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.

2. Il termine di esecuzione della decisione che irroga sanzioni amministrative è di tre anni. (…)

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. A tenore dell'articolo 4:

«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.

(…)».

2. Normativa settoriale

a) Restituzioni all'esportazione di prodotti agricoli

9. Il regolamento (CEE) n. 3665/87 della Commissione, del 27 novembre 1987, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli [4], è stato abrogato dal regolamento (CE) n. 800/1999 della Commissione, del 15 aprile 1999 [5], tuttavia esso risulta applicabile ratione temporis, nella versione modificata dal regolamento (CE) n. 495/97 [6], ai fatti del procedimento principale.

10. L'articolo 11, paragrafo 3, del regolamento n. 3665/87 prevede quanto segue:

«(…) in caso di pagamento indebito di una restituzione il beneficiario è tenuto a rimborsare gli importi indebitamente percepiti – incluse eventuali sanzioni in forza del paragrafo 1, primo comma – maggiorati di un interesse calcolato in funzione del periodo trascorso tra il pagamento e il rimborso. Tuttavia,

(…)

— qualora la cauzione sia stata svincolata, il beneficiario versa l'importo della cauzione che sarebbe stato incamerato, maggiorato di interessi calcolati a partire dalla data dello svincolo fino al giorno precedente la data del pagamento.

(…)».

4 — GU L 351, pag. 1.

5 — Dal titolo praticamente identico (GU 1999, L 102, pag. 11).

6 — Regolamento della Commissione, del 18 marzo1997, che modifica il regolamento n. 3665/87 e il regolamento (CEE) n. 3719/88, che stabilisce le modalità comuni d'applicazione del regime dei titoli d'importazione, di esportazione e di fissazione anticipata relativi ai prodotti agricoli (GU 1997, L 77, pag. 12).

b) Controllo dei prodotti in regime di intervento

11. Il regolamento (CEE) n. 3002/92 della Commissione, del 16 ottobre 1992, che stabilisce modalità comuni per il controllo dell'utilizzazione e/o della destinazione di prodotti provenienti dell'intervento [7], pur essendo stato abrogato e sostituito dal regolamento (CE) n. 1130/2009 della Commissione, del 24 novembre 2009 [8], dal titolo identico, continua ad essere applicabile ratione temporis, nella versione modificata dal regolamento (CE) n. 770/96 della Commissione, del 26 aprile 1996 [9], ai fatti del procedimento principale.

12. Ai sensi dell'articolo 5 bis, paragrafo 1, del regolamento n. 3002/92:

«1. Qualora dopo lo svincolo totale o parziale della cauzione di cui all'articolo 5, si accerti che la totalità o una parte dei prodotti non ha raggiunto l'utilizzazione e/o la destinazione previste, le competenti autorità dello Stato membro (…) esigono dall'operatore (…) il pagamento di una somma pari all'importo della cauzione che avrebbe dovuto essere incamerato se l'inadempienza fosse stata scoperta prima dello svincolo della stessa. Tale somma è maggiorata degli interessi calcolati dalla data dello svincolo al giorno precedente la data di pagamento.

Il ricevimento da parte delle autorità competenti della somma di cui al precedente paragrafo costituisce recupero degli importi indebitamente versati».

B – Diritto civile francese

13. La legge n. 2008-561, del 17 giugno 2008 [10], ha introdotto un nuovo regime di prescrizione di diritto comune previsto all'articolo 2224 del codice civile, secondo cui:

«Le azioni a tutela di un diritto di credito o quelle che si riferiscono ad un diritto su un bene mobiliare si prescrivono dopo cinque anni dalla data in cui il titolare di un diritto ha conosciuto o avrebbe dovuto conoscere i fatti che gli consentono di esercitarla».

II – Fatti all'origine della controversia

14. Il 26 maggio 1999 la società Glencore otteneva un certificato che l'autorizzava a esportare 3 300 tonnellate di orzo da birra sfuso, beneficiando di restituzioni comunitarie.

15. A seguito di un controllo effettuato dall'amministrazione doganale da cui erano emerse irregolarità nelle modalità di carico dei cereali sulle navi destinate alla loro esportazione, l'Office national interprofessionnel des céréales [11] emetteva un titolo di riscossione nei confronti della Glencore per un importo di EUR 93 933,85, che veniva notificato il 25 febbraio 2004 [12].

16. Tra maggio e settembre 2000 la Glencore sottoscriveva dichiarazioni di esportazione per un quantitativo di 43 630,130 tonnellate di frumento tenero d'intervento.

7 — GU 1992, L 301, pag. 17.

8 — GU 2009, L 305, pag. 5.

9 — GU 1996, L 104, pag. 13.

10 — Loi portant réforme de la prescription en matière civile (legge di riforma della prescrizione civile; JORF n. 141 del 18 giugno 2008, pag. 9856).

11 — L'Ufficio nazionale interprofessionale cereali, attualmente integrato nella FranceAgriMer, era l'ente pubblico incaricato di promuovere la concertazione tra i settori agricolo e forestale, garantire la conoscenza e l'organizzazione dei mercati nonché gestire gli aiuti pubblici nazionali e dell'Unione.

12 — Tale importo era suddiviso in EUR 60 026,91 a titolo del rimborso delle restituzioni all'esportazione, EUR 30 013,46 a titolo di sanzione pari al 50% della restituzione ed EUR 3 893,48 a titolo di penale al tasso del 15%.

17. L'amministrazione doganale rilevava irregolarità nelle modalità di conservazione dei cereali prima della loro esportazione; conseguentemente, l'Office national interprofessionnel des céréales emetteva, il 30 novembre 2005, tre titoli di riscossione rispettivamente per EUR 113 685,40, EUR 22 285,60 e EUR 934 598,28. Detti titoli venivano notificati alla Glencore con lettera del 5 gennaio 2006.

18. Dopo avere impugnato giudizialmente senza successo i titoli di riscossione che le imponevano di restituire gli aiuti comunitari indebitamente percepiti, la Glencore versava gli importi reclamati il 6 aprile 2010 (per quanto riguarda l'esportazione di orzo) e il 27 settembre 2010 (per quanto riguarda l'esportazione di frumento).

19. Il 16 aprile 2013 la FranceAgriMer [13] chiedeva alla Glencore di versare la somma di EUR 289 569,05 a titolo di interessi generati dagli aiuti percepiti indebitamente [14]. Tale decisione era accompagnata da un nuovo titolo di riscossione datato 12 aprile 2013 relativo alla suddetta somma e notificato con lettera del 16 aprile 2013.

20. Dinanzi al giudice del rinvio, la Glencore ha chiesto l'annullamento delle decisioni del 16 aprile 2013 e del titolo di riscossione del 12 aprile 2013, facendo valere, per quanto riguarda il diritto dell'Unione, la prescrizione degli interessi ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, primo e quarto comma, del regolamento n. 2988/95.

III – Questioni sollevate

21. In considerazione della necessità di interpretare l'articolo 3 del regolamento n. 2988/95, il Tribunal administratif de Melun (Tribunale amministrativo di Melun, Francia) ha deciso di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se si possa dedurre dai termini della sentenza del 29 marzo 2012, (…) Pfeifer & Langen (…), C-564/10, che l'articolo 3 del regolamento n. 2988/95, il quale definisce il regime della prescrizione nel diritto [dell'Unione], è applicabile a misure dirette al pagamento degli interessi dovuti in applicazione dell'articolo 52 del regolamento (…) n. 800/1999 e dell'articolo 5 bis del regolamento (…) n. 770/96.

2) Se il credito relativo agli interessi debba essere considerato come risultante, per sua natura, da un'irregolarità "permanente o ripetuta", cessante alla data del pagamento del capitale e che rinvia quindi a tale data il dies a quo della prescrizione che lo riguarda.

3) In caso di risposta negativa alla seconda questione, se il dies a quo della prescrizione debba essere fissato alla data in cui è avvenuta l'irregolarità che ha dato origine al credito principale o possa essere fissato solo alla data del pagamento dell'aiuto o dello svincolo della cauzione corrispondente al dies a quo del calcolo degli interessi di cui trattasi.

4) Se, per l'applicazione delle norme sulla prescrizione fissate dal regolamento n. 2988/95, si debba considerare che qualsiasi atto interruttivo della prescrizione del credito principale interrompa anche la prescrizione corrente sugli interessi, anche se gli atti interruttivi della prescrizione relativa al credito principale non fanno alcuna menzione di questi ultimi.

13 — «Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer», ente che è subentrato nei diritti dell'Ufficio nazionale interprofessionale cereali (v. nota 11 delle presenti conclusioni).

14 — EUR 263 503,05 corrispondevano agli interessi sugli aiuti al frumento tenero ed EUR 26 066 a quelli sugli aiuti all'orzo.

5) Se la prescrizione sia acquisita con il raggiungimento del termine massimo di cui all'articolo 3, paragrafo 1, quarto comma, del regolamento n. 2988/95 qualora, entro tale termine, l'organismo pagatore chieda il rimborso dell'aiuto indebitamente versato, senza chiedere contestualmente il pagamento degli interessi.

6) Se il termine di prescrizione di diritto comune di cinque anni, introdotto in diritto nazionale all'articolo 2224 del code civil dalla legge n. 2008-561 del 17 giugno 2008 abbia potuto sostituire, per le prescrizioni non ancora acquisite alla data di entrata in vigore di detta legge, il termine di prescrizione di quattro anni previsto dal regolamento n. 2988/95 in applicazione della deroga di cui all'articolo 3, paragrafo 3, di detto regolamento».

IV – Procedimento dinanzi alla Corte

22. L'ordinanza di rinvio è pervenuta alla cancelleria della Corte l'11 novembre 2015.

23. La Glencore, il governo francese e la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte entro il termine fissato dall'articolo 23, secondo comma, dello Statuto della Corte e hanno partecipato all'udienza tenutasi il 9 giugno 2016.

V – Analisi

A – Osservazioni preliminari

24. Mi sembra opportuno svolgere una precisazione introduttiva che aiuti a comprendere la formulazione (non felicissima) della disposizione chiave della presente controversia, l'articolo 3 del regolamento n. 2988/95. L'utilizzo dell'espressione «termine di prescrizione delle azioni giudiziarie» [15] al paragrafo 1, primo comma, di tale articolo può indurre in errore. Non si tratta, contrariamente a quanto potrebbe sembrare, di un termine di prescrizione delle «azioni giudiziarie» in quanto tali [16], bensì del termine per esercitare il diritto (nella fattispecie, dell'Amministrazione) di recuperare quanto indebitamente versato alla società beneficiaria dei fondi europei.

25. La prescrizione estintiva è, mi si passi la ripetizione, una modalità di estinzione dei diritti (o, se si vuole, delle azioni, che altro non sono se non la traslazione processuale dei diritti) conseguente all'inerzia del titolare protratta per un certo periodo di tempo. L'articolo 3 del regolamento n. 2988/95 concede all'Amministrazione un termine massimo di quattro anni (che può essere interrotto), a decorrere dal momento in cui è avvenuta l'irregolarità, per recuperare gli importi indebitamente percepiti dall'operatore. È proprio il diritto di chiedere tale restituzione ciò che si estingue, ribadisco, qualora trascorrano quattro anni senza che il medesimo sia stato esercitato.

15 — Questi ultimi termini, peraltro, risultano ambigui in alcune delle versioni linguistiche consultate («poursuites» nella versione francese; «proceedings» in quella inglese; «Verfolgung» in quella tedesca; «azioni giudiziarie» in quella italiana, «vervolging» in quella neerlandese; «procedimento» in quella portoghese e «vidta åtgärder» in quella svedese) e forse sarebbe preferibile sostituirli con altri più consoni al contesto amministrativo del regolamento.

16 — I procedimenti (o le azioni giudiziarie) sono soggetti a termini non di prescrizione, bensì di decadenza.

26. È parimenti opportuna una seconda osservazione. Atteso che l'Amministrazione competente dispone di detto termine di quattro anni per agire contro l'irregolarità asseritamente commessa, il suo intervento può: a) interrompere il termine mediante qualsiasi atto di natura istruttoria che delimiti, con sufficiente precisione, le operazioni sulle quali si concentrano i sospetti di irregolarità [17], con un termine massimo di otto anni per adottare una decisione [18], o b) concludersi con una decisione che comporta una misura amministrativa ai sensi dell'articolo 4 o una delle sanzioni contemplate dall'articolo 5 del regolamento n. 2988/95.

27. La mia terza e ultima osservazione preliminare riguarda un fatto che è stato discusso in udienza e che, pur non essendo stato esposto nell'ordinanza di rinvio, potrebbe essere rilevante ai fini del presente procedimento: il governo francese ha confermato inequivocabilmente che la prassi seguita dalle sue autorità fino al 2010 era quella di non richiedere interessi in caso di recupero di aiuti comunitari a questo titolo [19].

B – Sulla prima questione pregiudiziale

1. Osservazioni delle parti

28. Le tre parti che hanno presentato osservazioni propongono unanimemente di rispondere in senso affermativo alla prima questione pregiudiziale.

29. La Glencore e il governo francese ritengono che, nella sentenza Pfeifer & Langen [20] la Corte abbia ammesso – implicitamente, ma necessariamente [21] – che, quando gli interessi sono dovuti in forza di norme di diritto dell'Unione [22], il termine di prescrizione indicato nel regolamento n. 2988/95 si applica alla riscossione degli interessi sul credito principale.

30. A parere della Commissione, dall'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95 risulterebbe che l'applicazione degli interessi è una delle misure amministrative dirette a perseguire un'irregolarità. Il loro pagamento è espressamente previsto dal diritto derivato dell'Unione e riguarda gli interessi finanziari dell'Unione medesima.

31. Inoltre, la Commissione sostiene che l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 stabilisce un'armonizzazione minima per garantire che le misure di tutela degli interessi finanziari dell'Unione non siano soggette a termini di prescrizione più brevi di quelli ivi previsti.

2. Analisi

32. Il giudice del rinvio chiede alla Corte se si possa interpretare a contrario sensu la sentenza Pfeifer & Langen I [23]. In caso affermativo, chiede alla Corte di rispondere alle altre questioni, giacché nella fattispecie gli interessi sono dovuti ai sensi di norme settoriali di diritto dell'Unione.

17 — Sentenza dell'11 giugno 2015, Pfeifer & Langen (C-52/14; in prosieguo: la «sentenza Pfeifer & Langen II», EU:C:2015:381, punto 46).

18 — La sentenza del 3 settembre 2015, Sodiaal International (C-383/14, EU:C:2015:541), ha esteso, al punto 26, l'applicazione del termine di prescrizione di otto anni di cui all'articolo 3, paragrafo 1, quarto comma, alle misure amministrative ai sensi dell'articolo 4 del medesimo regolamento.

19 — L'8 aprile 2010 la FranceAgriMer ha inviato una comunicazione a tutti gli operatori del settore, informandoli del mutamento della sua politica in materia di interessi.

20 — Sentenza del 29 marzo 2012 (C-564/10; EU:C:2012:190; in prosieguo: la «sentenza Pfeifer & Langen I»).

21 — Essi rinviano ai punti da 42 a 47 e 50 della sentenza Pfeifer & Langen I.

22 — L'articolo 11, paragrafo 3, del regolamento n. 3665/87 e l'articolo 5 bis del regolamento n. 3002/92.

23 — Secondo detta sentenza, il termine di prescrizione di cui all'articolo 3 del regolamento n. 2988/95 per la riscossione del credito principale, relativo al rimborso di un vantaggio ottenuto indebitamente a carico del bilancio dell'Unione, non è applicabile agli interessi generati da detto credito, quando essi non siano dovuti in applicazione del diritto dell'Unione, bensì per un obbligo previsto esclusivamente dal diritto nazionale.

33. Nella sentenza Pfeifer & Langen I la Corte ha dichiarato, in effetti, che il regolamento n. 2988/95 non era applicabile, poiché in quel caso gli interessi non erano dovuti in forza di una norma di diritto dell'Unione, bensì di norme di diritto nazionale. È dunque logico e ragionevole che il giudice del rinvio voglia accertare se l'applicabilità del menzionato regolamento possa essere dedotta a contrario sensu da detta sentenza.

34. Concordo con le parti del presente procedimento nel ritenere che la deduzione proposta dal giudice remittente sia corretta.

35. Tale conclusione è corroborata, da un lato, dall'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95 (alla revoca del vantaggio indebitamente ottenuto si possono aggiungere, se ciò è previsto, gli interessi) e, dall'altro, dalla sentenza Pfeifer & Langen I, là ove menziona l'eventuale esistenza di una normativa settoriale dell'Unione che preveda l'applicazione di interessi [24]. A questi ultimi sarebbe applicabile il regime di cui all'articolo 3, paragrafo 1, di detto regolamento. Inoltre, sotto il profilo sistematico, la medesima sentenza ha precisato [25] che il regime di prescrizione di cui all'articolo 3 non è applicabile agli interessi dovuti ai sensi del diritto nazionale, anziché di una normativa settoriale dell'Unione.

36. Pertanto, la sentenza Pfeifer & Langen I stessa contiene nella sua ratio decidendi elementi che palesano la posizione della Corte: se esiste una normativa settoriale dell'Unione in base alla quale vengono riscossi interessi (in aggiunta al rimborso degli importi indebitamente percepiti dagli operatori a carico del bilancio dell'Unione), si applicano, in linea di principio, le regole sulla prescrizione di cui all'articolo 3 del regolamento n. 2988/95.

37. Trasponendo tale premessa al procedimento principale, e tenuto conto del fatto che l'articolo 11, paragrafo 3, del regolamento n. 3665/87, nonché l'articolo 5 bis del regolamento n. 3002/92 prevedono la riscossione di interessi (rispettivamente nell'ambito del sistema di restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli e in quello del controllo dell'utilizzo o della destinazione dei prodotti provenienti dall'intervento), senza che nessuna dei due introduca regole specifiche sulla prescrizione, tale riscossione è soggetta alla norma generale, o trasversale, costituita dall'articolo 3 del regolamento n. 2988/95.

38. Pertanto, suggerisco di rispondere alla prima questione che l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 si applica alla riscossione di interessi dovuti in virtù delle misure adottate conformemente all'articolo 11, paragrafo 3, del regolamento n. 3665/87 e all'articolo 5 bis del regolamento n. 3002/92.

C – Sulle questioni pregiudiziali dalla seconda alla quinta

1. Interpretazione delle questioni

39. Con le questioni dalla seconda alla quinta, alle quali si può rispondere congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, come si debba applicare la prescrizione di cui all'articolo 3 del regolamento n. 2988/95 alla riscossione degli interessi sugli importi percepiti indebitamente, nel contesto del sistema di restituzioni all'esportazione e dell'intervento per i prodotti agricoli.

24 — Punto 42.

25 — Al punto 50.

40. Le questioni riprendono in ampia misura argomenti dedotti dalle parti dinanzi al giudice del rinvio e sono incentrate sul dies a quo del calcolo [26] nonché sull'incidenza che potrebbe avere, rispetto ai termini di prescrizione (sia quello generale dell'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95, sia quello straordinario dell'articolo 3, paragrafo 1, quarto comma), il fatto che le domande di rimborso non comprendessero gli interessi [27].

2. Osservazioni delle parti

41. Per quanto riguarda il dies a quo, la Glencore ritiene che, poiché il debito da interessi è accessorio a quello principale, la riscossione degli interessi non è conseguenza di un'irregolarità permanente o ripetuta, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, terzo comma, del regolamento n. 2988/95, letto alla luce della giurisprudenza relativa a tale nozione [28]. La Glencore sostiene inoltre che il dies a quo della prescrizione coincide con il giorno in cui è stata commessa l'irregolarità o, in alternativa, con quello in cui hanno iniziato a decorrere gli interessi, ma in nessun caso con la data in cui viene accertata l'irregolarità, né con quella in cui viene recuperato il credito [29].

42. Quanto alla mancata menzione degli interessi nelle richieste di rimborso, la Glencore deduce che l'atto con cui è stato chiesto il rimborso del debito principale è privo della precisione richiesta dalla giurisprudenza [30] e che sarebbe contrario al principio di certezza del diritto desumere che esso includesse gli interessi, dal momento che non li menzionava. In ogni caso, nel procedimento principale i debiti da interessi sarebbero già prescritti per decorso del termine di quattro anni dalle domande di rimborso dei debiti principali.

43. Per quel che riguarda il termine di prescrizione straordinario di otto anni, la Glencore afferma che la sentenza Sodiaal International [31] ha risolto la questione confermando che la data limite indicata all'articolo 3, paragrafo 1, quarto comma, del regolamento n. 2988/95 si applica parimenti alle misure ai sensi dell'articolo 4 del medesimo regolamento, qualora siano previste da una norma settoriale dell'Unione. La mancata menzione degli interessi nelle domande relative agli importi percepiti indebitamente avrebbe comportato l'avvenuto decorso del termine straordinario di prescrizione nel momento in cui la FranceAgriMer ha reclamato detti interessi tardivamente.

44. Il governo francese sostiene che, tenuto conto della natura accessoria degli interessi rispetto al capitale e del fatto che essi traggono origine dal mancato pagamento del debito principale, il termine di prescrizione di un debito da interessi inizia a decorrere quando viene pagato il debito principale. Inoltre, il debito da interessi, dal momento che produce effetti ininterrottamente per l'intero periodo in cui rimane insoluto il debito principale, costituirebbe un'«irregolarità ripetuta» ai sensi del regolamento n. 2988/95.

45. Detto governo afferma che il dies a quo della prescrizione del debito da interessi non coincide con quello della prescrizione del debito principale, poiché in quel momento gli interessi non sarebbero ancora dovuti. Inoltre, per quanto riguarda il carattere inscindibile dei due debiti, esso esclude che si possa richiamare la sentenza Pfeifer & Langen II, il cui punto 51 si riferisce alla natura accessoria del debito da interessi solo nell'ipotesi, diversa da quella del presente caso, in cui il debito principale sia prescritto.

26 — Seconda e terza questione.

27 — Quarta e quinta questione.

28 — La Glencore richiama le sentenze dell'11 gennaio 2007, Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, punto 41), e Pfeifer & Langen II, punto 52.

29 — A tal riguardo, la Glencore richiama le sentenze Pfeifer & Langen II, punto 67, e del 6 ottobre 2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export (C-59/14, EU:C:2015:660, punto 27).

30 — La Glencore fa valere le sentenze Pfeifer & Langen II, punto 40, e del 24 giugno 2004, Handlbauer (C-278/02, EU:C:2004:388, punto 40).

31 — Sentenza del 3 settembre 2015 (C-383/14, EU:C:2015:541).

46. Qualora la Corte decidesse di non separare il debito da interessi dall'irregolarità che ha dato luogo al debito principale, il governo francese propone di considerare il primo come una modalità della decisione amministrativa sanzionatoria all'origine del debito principale. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95, che fissa un termine di prescrizione di tre anni per l'esecuzione della decisione sanzionatoria a decorrere dal giorno in cui quest'ultima è divenuta definitiva, e dato che la Glencore ha dapprima impugnato giudizialmente le due decisioni del caso di specie e successivamente ha pagato le somme ivi indicate, il termine di prescrizione degli interessi decorrerebbe da detto pagamento.

47. In base a quest'ultimo criterio, il governo francese sostiene che la mancata menzione del debito da interessi nella domanda relativa al debito principale sarebbe irrilevante, in quanto, nella fattispecie, il termine di prescrizione del debito da interessi non sarebbe scaduto.

48. A parere della Commissione, l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 riguarda la prescrizione delle azioni giudiziarie intentate per porre rimedio all'irregolarità, ma, nonostante il carattere accessorio del debito da interessi, quest'ultimo non cessa di essere oggetto di un'azione distinta da quella principale. Essa aggiunge che, poiché l'articolo 11, paragrafo 3, del regolamento n. 3665/87 impone di calcolare gli interessi per il periodo trascorso tra il pagamento del vantaggio indebitamente percepito e il suo rimborso, il credito da interessi può in effetti essere fatto valere solo a partire dal momento in cui l'autorità competente abbia ricevuto il rimborso dell'importo principale dovuto dall'operatore.

49. La Commissione condivide l'argomento del governo francese relativo al carattere permanente del debito da interessi. Quanto al termine massimo di prescrizione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, quarto comma, del regolamento n. 2988/95, essa rileva che, nel caso di specie, detto termine non sarebbe scaduto, dato che ha iniziato a decorrere dal pagamento dei debiti principali [32].

50. Qualora la Corte escludesse che si possa ravvisare un'irregolarità permanente nel debito da interessi, la Commissione sottolinea il carattere accessorio di quest'ultimo rispetto al debito principale, il che giustificherebbe il fatto che l'interruzione della prescrizione, conseguente all'esercizio di azioni giudiziarie volte alla riscossione del credito principale, comporti del pari l'interruzione della prescrizione relativa al recupero degli interessi.

3. Analisi

a) Sugli interessi e la loro prescrizione ai sensi del regolamento n. 2988/95

51. Nell'ambito del regolamento n. 2988/95, l'applicazione degli interessi non costituisce una sanzione [33] e risponde a un duplice obiettivo: da un lato, compensare l'Amministrazione che non ha potuto disporre delle somme di denaro dovute, corrispondenti al valore attualizzato dell'importo percepito indebitamente dall'operatore; dall'altro, eliminare qualsiasi vantaggio di cui detto operatore abbia potuto beneficiare quale destinatario di aiuti pagati in eccesso, come avverrebbe qualora tali pagamenti in eccesso fossero esenti da interessi [34].

32 — Vale a dire il 6 aprile 2010 per gli aiuti percepiti all'esportazione di orzo da birra e il 27 settembre 2010 per quelli all'esportazione di frumento tenero.

33 — V. Killmann, B.-R. e Glaser, S., *Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften – Kommentar*, NWN Neuer Wissenschaftlicher Verlag/Berliner Wissenschafts-Verlag, Vienna – Graz, 2011, pag. 95.

34 — A tale proposito, concordo con quanto osservato dall'avvocato generale Sharpston nelle conclusioni relative alla causa Pfeifer & Langen I (C-564/10, EU:C:2012:38, paragrafo 64).

52. Quanto allo status giuridico del debito da interessi, nella sentenza Pfeifer & Langen I la Corte ha dichiarato che esso ha carattere accessorio rispetto al recupero degli importi percepiti indebitamente (il capitale) [35]. Inoltre, non si deve dimenticare un altro elemento caratteristico, vale a dire l'origine legale, quando il recupero degli interessi è previsto da una normativa settoriale dell'Unione (diversamente dall'azione per il recupero degli interessi di diritto comune). Come detto, nel caso di specie l'articolo 11, paragrafo 3, del regolamento n. 3665/87 e l'articolo 5 bis del regolamento n. 3002/92 prevedono espressamente il recupero degli interessi.

53. Tale obbligo, accessorio e di origine legale, ha, a sua volta, un duplice corollario: a) obbliga l'Amministrazione nazionale a reclamare gli interessi, sebbene per la loro esatta quantificazione occorra attendere il rimborso dell'importo percepito indebitamente (è sufficiente moltiplicare tale importo per il tasso applicabile e il tempo trascorso tra il pagamento e il rimborso), e b) garantisce certezza del diritto per l'operatore responsabile della violazione, che conosce in anticipo il proprio obbligo imperativo di corrispondere gli interessi.

54. Tenuto conto della finalità della riscossione degli interessi e delle sue caratteristiche giuridiche, la prescrizione dell'azione per il loro recupero decorre in parallelo con quella dell'azione principale da cui dipende, ossia la ripetizione di quanto indebitamente percepito dal trasgressore.

55. Tuttavia, la caratteristica dell'accessorietà trova un limite nel regime di prescrizione del regolamento n. 2988/95, cui si può già fare riferimento, senza pregiudicarne l'esame nell'ambito della risposta alla quinta questione pregiudiziale. Se, come è accaduto nel caso di specie, l'Amministrazione esercita in un primo tempo solo l'azione di rimborso del capitale, il debito da interessi può distaccarsene e acquisire una certa autonomia ai fini della prescrizione [36]. Le decisioni o misure adottate per ottenere il rimborso del credito principale sono soggette al termine di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95 [37] (o al termine pertinente di diritto nazionale), mentre, in assenza di una specifica domanda, l'azione per il recupero degli interessi continua ad essere soggetta alla prescrizione straordinaria di cui all'articolo 3, paragrafo 1, quarto comma, del medesimo regolamento.

56. L'applicazione di questo limite temporale straordinario all'azione per il recupero degli interessi è giustificata in quanto un termine di tale natura ha carattere assoluto, cioè si applica a prescindere dalle azioni intentate, comprese quelle interruttive della prescrizione. Se, dopo otto anni dalla nascita del debito da interessi, tali azioni non si sono concluse con una misura o sanzione [38], la norma considera acquisita eo ipso la prescrizione dell'azione diretta al recupero degli interessi [39].

35 — Punto 48.

36 — Nel debito da interessi, elementi di accessorietà si confondono con elementi di autonomia. Esso è accessorio in quanto presuppone l'esistenza di un debito da capitale, che produce interessi. Tuttavia, una volta sorto, il debito da interessi può acquisire una propria dinamica e formare oggetto di determinate azioni e negozi giuridici, a prescindere dal debito principale (quali le azioni giudiziarie dirette al loro recupero, la loro cessione a terzi, il loro pignoramento o sequestro). Il pagamento di quest'ultimo non incide sugli interessi maturati, che continuano ad essere dovuti, a meno che dal contesto si possa dedurre chiaramente il loro condono implicito.

37 — La sentenza del 3 settembre 2015, Sodiaal International (C-383/14, EU:C:2015:541, punto 33), ha esteso, al di là del suo tenore letterale (che si riferisce alla sanzione), l'applicazione del termine massimo di prescrizione di otto anni di cui all'articolo 3, paragrafo 1, quarto comma, del regolamento n. 2988/92 alle misure di cui all'articolo 4 del medesimo regolamento.

38 — Salvo che le stesse siano state sospese in seguito all'avvio di un procedimento penale, per gli stessi fatti, a carico dell'operatore, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95, cui rinvia il sistema del termine straordinario.

39 — Tale impostazione non contrasta, peraltro, con la giurisprudenza della Corte, la quale nel contesto della prescrizione, ha solo affermato, almeno fino ad ora, l'accessorietà del debito da interessi rispetto al debito principale quando quest'ultimo sia già prescritto. V. sentenza Pfeifer & Langen I, punto 51.

b) Sul dies a quo: irregolarità permanente o puntuale?

57. La questione posta dal giudice del rinvio (se il debito da interessi derivi da un'irregolarità permanente o ripetuta) appare logica in questa fase dell'analisi, dato che, in caso di risposta affermativa, sarebbe applicabile l'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 2988/95, che fissa il dies a quo per il calcolo della prescrizione nel momento in cui è cessata l'irregolarità. Se si accogliesse detta tesi, l'azione per il recupero degli interessi non sarebbe prescritta nel caso di specie.

58. Tuttavia, non credo che il mancato pagamento degli interessi possa essere qualificato come *irregolarità permanente o ripetuta*. Secondo la giurisprudenza della Corte, per «irregolarità permanente o ripetuta», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 2988/95, deve intendersi l'irregolarità commessa da un operatore che ricava vantaggi economici da un insieme di operazioni simili che violano la stessa disposizione del diritto dell'Unione [40].

59. Muovendo da tale premessa, vari elementi depongono per una risposta in senso negativo alla questione. In primo luogo, il debito da interessi non deriva direttamente dalla violazione di una norma giuridica dell'Unione. Le *irregolarità* alle quali fa riferimento l'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 2988/95 sono di ordine sostanziale, ossia presuppongono varie altre violazioni (permanenti o ripetute nel tempo) del regime sostanziale che disciplina gli aiuti. Da tali infrazioni *sostanziali*, con cui l'operatore che le ha commesse ha ottenuto indebitamente il vantaggio economico, sorge l'obbligo di rimborso del capitale e degli interessi, tuttavia il mancato pagamento di questi ultimi non costituisce, di per sé, una nuova infrazione o irregolarità.

60. In secondo luogo, quand'anche si volesse vedere nel mancato pagamento del capitale e degli interessi la violazione di un obbligo legale, i vantaggi economici ottenuti dal trasgressore non proverrebbero da un «insieme di operazioni simili», in quanto il debito da interessi non nasce da molteplici operazioni. Il loro incremento giornaliero per la durata dell'inadempimento deriva, come già rilevato, dalla loro natura di compensazione per la perdita di valore nominale dell'importo percepito dal trasgressore, che richiede adeguamenti quotidiani. Tale processo di calcolo, in costante evoluzione, non significa che l'operatore contravvenga ogni giorno alla medesima norma di diritto dell'Unione, effettuando un'operazione analoga a quella del giorno precedente.

61. Pertanto, una volta respinta la tesi dell'irregolarità permanente o ripetuta, qual è il momento in cui inizia a decorrere il termine per la prescrizione dell'azione dell'Amministrazione diretta al recupero degli interessi? La Corte ha precisato che, quando si tratta di irregolarità puntuali (come quelle del caso di specie), la loro esecuzione fa decorrere il termine se ricorrono un'azione o un'omissione di un operatore economico contraria al diritto dell'Unione e un pregiudizio, attuale o potenziale, arrecato al bilancio dell'Unione [41]. Come corollario, secondo quella stessa giurisprudenza, il termine di prescrizione inizia a decorrere dal momento in cui si sono verificati tanto la violazione del diritto dell'Unione quanto il pregiudizio arrecato al bilancio dell'Unione [42].

62. Secondo la Corte, il dies a quo non deve coincidere con il giorno in cui la Commissione (o, nel presente caso, l'autorità nazionale competente) ha scoperto l'errore [43], bensì con quello in cui è avvenuta l'irregolarità.

40 — V. sentenza dell'11 gennaio 2007, Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, punto 41).

41 — Sentenza del 6 ottobre de 2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export (C-59/14, EU:C:2015:660, punto 24).

42 — Ibidem, punto 29 e dispositivo.

43 — V. sentenze del 2 dicembre 2004, José Martí Peix/Commissione (C-226/03 P; EU:C:2004:768, punti 25 e 26), e Pfeifer & Langen II, punto 67.

63. Dall'esposizione dei fatti di causa non risulta chiaramente se il pagamento della restituzione all'esportazione di orzo e dell'aiuto all'esportazione di frumento abbia avuto luogo prima o dopo le infrazioni. Il dies a quo per il calcolo del termine di prescrizione del debito da interessi sarebbe infatti la data dell'infrazione (se successiva a quella del pagamento della restituzione o dell'aiuto) o la data del pagamento (se successiva alla violazione sostanziale), poiché l'irregolarità è stata commessa solo in uno di tali momenti [44].

64. A mio parere, lo svincolo della cauzione (cui fa riferimento il giudice del rinvio nella terza questione) non rileva ai fini della fissazione del dies a quo del termine per reclamare gli interessi. Dall'articolo 11, paragrafo 3, del regolamento n. 3665/87 risulta che «il destinatario è tenuto a rimborsare gli importi indebitamente percepiti (…) maggiorati di un interesse calcolato in funzione del periodo trascorso tra il pagamento e il rimborso». È vero che la stessa disposizione prevede una regola di calcolo speciale alla lettera b), ma con essa non viene introdotto un nuovo dies a quo: si tratta solo di un mero criterio per il calcolo degli interessi nel caso in cui sia stata costituita una cauzione [45].

65. In definitiva, nel momento in cui viene commessa un'irregolarità iniziano a decorrere il termine per il recupero del credito principale e il termine di prescrizione dell'azione per il recupero degli interessi, e nel caso di specie non è ravvisabile un'irregolarità permanente o ripetuta ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 2988/95.

c) Sulla mancanza di una domanda di interessi

66. Il giudice a quo chiede come possa incidere sul termine di prescrizione la mancata menzione degli interessi nella domanda relativa al credito principale. Le questioni pregiudiziali quarta e la quinta si riferiscono, in quest'ottica, tanto al termine di cui all'articolo 3, paragrafo 1, primo comma («termine generale» di quattro anni, o superiore, se così prevede il diritto nazionale) del regolamento n. 2988/95, quanto al termine di cui al quarto comma del medesimo articolo e paragrafo («termine straordinario» di otto anni).

67. Il termine generale è inteso a garantire la certezza del diritto per gli operatori economici [46], affinché siano in grado di determinare, fra le loro operazioni, quelle che sono definitivamente consolidate e quelle ancora assoggettabili ad azioni giudiziarie [47]. Non ravviso alcun impedimento all'applicazione di tale giurisprudenza al termine straordinario, dato che esso introduce un limite tassativo che comporta una maggiore certezza del diritto.

68. L'azione per il recupero degli interessi su un credito che trae origine dalla percezione indebita di aiuti a carico del bilancio dell'Unione è soggetta, in linea di principio, al termine generale e al regime giuridico che lo disciplina. Pertanto, la prescrizione è soggetta alle possibili interruzioni di cui all'articolo 3, paragrafo 1, terzo comma, del regolamento n. 2988/95, che hanno l'effetto di far decorrere un nuovo termine quadriennale dopo ogni interruzione.

69. Nel caso di specie, secondo l'esposizione dei fatti contenuta nell'ordinanza di rinvio, le autorità doganali francesi hanno effettuato accertamenti nel 2001 (per quanto riguarda l'orzo) e 2003 (per quanto riguarda il frumento tenero). Se tali accertamenti rispondevano ai requisiti prescritti (essere preceduti dalle opportune notifiche, essere sufficientemente precisi per istruire le rispettive irregolarità

44 — Sentenza del 6 ottobre 2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export (C-59/14, EU:C:2015:660, punto 26).

45 — Nel caso della Glencore, essendo stata svincolata la cauzione, gli interessi si calcolerebbero a decorrere dal rimborso di quest'ultima e fino al giorno precedente al rimborso dell'importo corrispondente alla cauzione, aumentato di tali interessi [articolo 11, paragrafo 3, lettera b), del regolamento n. 3665/87].

46 — Sentenze del 24 giugno 2004, Handlbauer (C-278/02, EU:C:2004:388, punto 40), e del 28 ottobre 2010, SGS Belgium e a. (C-367/09, EU:C:2010:648, punto 68).

47 — Sentenze Pfeifer & Langen II, punti 24 e 64, e del 3 settembre 2015, Sodiaal International (C-383/14, EU:C:2015:541, punto 30).

e non rivestire un carattere meramente generale)[48], circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, li si potrebbe qualificare come «azioni giudiziarie» ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95. Poiché sono stati entrambi effettuati entro il termine di prescrizione generale, detti accertamenti hanno comportato l'interruzione del termine sia per il rimborso del debito, sia per il pagamento degli interessi, dato il loro carattere accessorio rispetto al debito principale.

70. L'emissione dei titoli di riscossione del 2004 (per l'orzo) e del 2005 (per il frumento tenero) avrebbe comportato una nuova interruzione del termine, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95. Si potrebbe discutere se, considerata la natura di detti titoli di riscossione, sia stata interrotta solo la prescrizione dell'azione per il recupero dei crediti principali, dato che detti titoli non menzionavano gli interessi. In questo caso, tuttavia, tale discussione sarebbe superflua, giacché non è mai stata adottata alcuna decisione sugli interessi nel periodo di otto anni (calcolati a decorrere dalla commissione dell'irregolarità) che costituiva il limite massimo previsto dal quarto comma del medesimo articolo e paragrafo, come rilevato nei paragrafi precedenti delle presenti conclusioni.

71. La premessa secondo cui le azioni devono essere esercitate a pena di prescrizione è perfettamente valida per la pubblica amministrazione, sebbene i suoi diritti od obblighi abbiano un fondamento legale. Le autorità nazionali che, come nel procedimento principale, abbiano trascurato per oltre otto anni il loro obbligo di chiedere il pagamento di interessi non possono poi reclamare i medesimi sine die, in contrasto con il carattere tassativo del termine straordinario di cui all'articolo 3, paragrafo 1, quarto comma, del regolamento n. 2988/95. Tale risultato non solo pregiudicherebbe la certezza del diritto degli operatori, ma romperebbe anche l'equilibrio, ottenuto dal legislatore con detto regolamento, tra la tutela delle finanze dell'Unione e la certezza del diritto che esso mira a garantire.

72. In tale contesto è irrilevante che la mancanza di una domanda di interessi rispondesse, come ammesso dal governo francese in udienza, a taluni orientamenti della politica nazionale applicati fino al 2010. Tale elemento peggiora persino la posizione processuale di detto governo, dato che i menzionati orientamenti violavano l'obbligo, imposto dai regolamenti settoriali, di recuperare in ciascun caso tanto il capitale quanto gli interessi dovuti.

73. Pertanto, l'Amministrazione francese non poteva, dopo aver provocato tale situazione, trasferire la sua responsabilità agli operatori economici chiedendo loro, quando già era decorso il termine straordinario di prescrizione di otto anni (comprese le interruzioni cui ho fatto riferimento in precedenza), il pagamento di interessi che essa stessa aveva scelto di non chiedere fin dall'inizio.

74. L'esigenza di cura professionale nell'azione delle pubbliche autorità è perfettamente coerente, inoltre, con la giurisprudenza della Corte, che pone in risalto l'obbligo generale di diligenza nella verifica della regolarità dei pagamenti effettuati a carico del bilancio dell'Unione. Tale obbligo scaturisce da quello più ampio imposto agli Stati membri dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, secondo cui essi devono adottare le misure «att[e] ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione». Tra questi ultimi figurano i provvedimenti destinati a rimediare alle irregolarità[49], comprese quelle che abbiano determinato l'applicazione di interessi, quando così preveda il diritto dell'Unione.

48 — Sentenze del 24 giugno 2004, Handlbauer (C-278/02, EU:C:2004:388, punto 40), e del 28 ottobre 2010, SGS Belgium e a. (C-367/09, EU:C:2009:648, punto 69).

49 — V., in tal senso, sentenza del 17 settembre 2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:2014:2230, punto 62 e giurisprudenza citata).

75. Ammettere che gli Stati membri possano fruire di un termine più ampio di quello dell'articolo 3, paragrafo 1, quarto comma, del regolamento n. 2988/93 per agire per il recupero degli interessi favorirebbe, in ultima analisi, l'inerzia delle autorità nazionali nel reclamare gli interessi che traggono origine dalle irregolarità, esponendo al contempo gli operatori a un periodo prolungato e indeterminato di mancanza di certezza del diritto [50].

76. In definitiva, ritengo che, qualora siano state adottate misure di esecuzione ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 2988/95, con le quali venga chiesto il rimborso del debito principale, la mancata menzione, in dette misure, del pagamento di interessi comporti che l'azione per il recupero degli stessi resti soggetta al termine straordinario di prescrizione dell'articolo 3, paragrafo 1, quarto comma, del medesimo regolamento.

D – Sulla sesta questione pregiudiziale

1. Osservazioni delle parti

77. Secondo la Glencore, non si potrebbe sostituire il termine dell'articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95 con quello di cui all'articolo 2224 del codice civile francese, nella versione risultante dalla legge n. 2008-561. A suo parere, non ricorrerebbe nessuna delle due alternative ammesse dalla Corte, vale a dire a) che esista un termine di prescrizione previsto dal diritto nazionale per la restituzione di aiuti europei indebitamente percepiti (secondo la Glencore, tale articolo del codice civile francese sarebbe una norma di carattere generale, e non specifica) [51] e b) l'esistenza di una prassi giurisprudenziale sufficientemente prevedibile in relazione alla nuova versione di detto articolo [52].

78. La Glencore afferma, inoltre, che sarebbe contrario alla certezza del diritto assoggettare per analogia le irregolarità avvenute nel 1999 e 2000 al termine di prescrizione quinquennale di cui all'articolo 2224 del codice civile francese, introdotto nel 2008.

79. Il governo francese e la Commissione convengono che si dovrebbe rispondere alla questione in senso affermativo.

80. Secondo il primo, si dovrebbe tenere conto, da un lato, del fatto che, nel momento in cui sono state commesse le irregolarità, l'articolo 2277 del codice civile francese assoggettava a un termine quinquennale tutti gli interessi dovuti su somme di denaro date in prestito e, più in generale, tutti i pagamenti di anno in anno, come i debiti da interessi di cui trattasi nel presente procedimento. Dall'altro, detto governo ritiene che il (nuovo) termine quinquennale del 2008 rispetti il diritto dell'Unione, in quanto gli Stati membri hanno facoltà di prolungare i termini di cui all'articolo 3, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 2988/95, il che sarebbe stato confermato dalla Corte [53] e risulterebbe proporzionato nel caso di specie [54].

50 — Ibidem.

51 — La Glencore richiama la sentenza del 5 maggio 2011, Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading (C-201/10 e C-202/10, EU:2011:282, punti 46 e 53).

52 — Ibidem, punti 29 e 33. V. altresì sentenza del 17 settembre 2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:2014:2230, punti 56 e 57).

53 — Sentenze del 29 luglio 2009, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a. (da C-278/07 a C-280/07, EU:2009:38, punto 42); del 5 maggio 2011, Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading (C-201/10 e C-202/10, EU:2011:282, punto 25), e del 17 settembre 2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:2014:2230, punto 54).

54 — Sentenza del 5 maggio 2011, Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading (C-201/10 e C-202/10, EU:2011:282, punto 37).

81. La Commissione adduce che gli Stati membri possono applicare termini più ampi risultanti da norme di diritto comune [55]. Essa aggiunge che, secondo la Corte, il prolungamento del termine di prescrizione e la sua applicazione immediata non comportano una lesione dei diritti garantiti dall'articolo 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che corrisponde all'articolo 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [56]. Infine, sostiene che, per quanto riguarda la certezza del diritto, gli operatori economici non possono fare affidamento sulla conservazione di una situazione in atto che può essere modificata da decisioni adottate da tali istituzioni nell'ambito del loro potere discrezionale [57].

2. Analisi

82. Con le questioni sesta e ultima, il giudice del rinvio intende sapere, in sostanza, se il diritto dell'Unione osti all'applicazione nel procedimento a quo, del termine di prescrizione quinquennale di cui all'articolo 2224 del codice civile francese.

83. Data la risposta che ho suggerito per le questioni quarta e la quinta, le considerazioni che seguono sono svolte in via meramente subordinata, nell'ipotesi in cui tale suggerimento non fosse accolto e la domanda di interessi fosse considerata una misura di esecuzione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95.

84. In virtù dell'articolo 3, paragrafo 3, del medesimo regolamento, il regime della durata dei termini di prescrizione di cui ai paragrafi 1 e 2 di detto articolo acquista una funzione accessoria rispetto a quello istituito dagli Stati membri nei loro ordinamenti giuridici. Come hanno rilevato le parti del presente procedimento, la giurisprudenza della Corte ha riconosciuto agli Stati membri un ampio potere discrezionale riguardo alla fissazione di termini di prescrizione più lunghi per le irregolarità che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, termini che, inoltre, possono derivare da disposizioni di diritto comune ed essere anteriori alla data di adozione del regolamento n. 2988/95 [58], oppure risultare da un nuovo atto legislativo successivo [59].

85. Per quanto concerne il diritto francese, dalle memorie presentate emerge un certo disaccordo tra il Tribunal administratif de Melun (Tribunale amministrativo di Melun) e il governo francese: il primo nega che all'epoca dei fatti del procedimento principale esistesse nel suo diritto una norma atta a sostituire il termine quadriennale di cui al regolamento n. 2988/95, in quanto il termine comune vigente a quel tempo era di trenta anni, termine che la Corte ha considerato inidoneo ai fini di tale sostituzione [60]; il governo francese richiama invece l'articolo 2277 del codice civile, che assoggettava, già allora, a un termine quinquennale tutte le azioni relative ad interessi dovuti su somme di denaro dato in prestito.

86. Trattandosi di una questione di diritto nazionale, non spetta alla Corte, bensì al giudice remittente, individuare la norma del suo ordinamento giuridico che possa adeguatamente sostituire il termine di prescrizione di cui all'articolo 3, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 2988/95. Ci si potrebbe anche chiedere se non esista nel diritto francese una norma di diritto amministrativo che disciplini i termini di prescrizione dei debiti contratti dai singoli, compresi gli operatori economici, con la pubblica amministrazione. Se così non fosse, e nei limiti della corrispondenza tra chiesto e pronunciato, il giudice a quo dovrebbe verificare anche quanto affermato dal governo francese nel presente procedimento.

55 — Sentenza del 29 luglio 2009, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a. (da C-278/07 a C-280/07, EU:2009:38, punto 47).

56 — Sentenza dell'8 settembre 2015, Taricco (C-105/14, EU:2015:555, punto 57).

57 — Sentenza del 17 ottobre 1996, Lubella (C-64/95, EU:1996:388, punto 31).

58 — Sentenza del 17 settembre 2014, Cruz & Companhia (C-341/13; EU:2014:2230, punti 55 e 56 e giurisprudenza citata).

59 — Ibidem, punto 63 e giurisprudenza citata.

60 — Sentenza del 21 dicembre 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, EU:C:2011:867, punti 65 e 66 e giurisprudenza citata).

87. In ogni caso, per quel che riguarda il fatto che i due articoli del codice civile francese (vale a dire l'ex articolo 2277, vigente nel momento in cui si sono verificati i fatti, e il nuovo articolo 2224, in sostituzione del termine comune di trenta anni) prevedono un termine di cinque anni, ritengo che essi soddisfino entrambi il requisito di proporzionalità. L'aumento di un solo anno rispetto al termine indicato all'articolo 3, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 2988/95 non va oltre quanto necessario per consentire alle autorità nazionali di perseguire irregolarità che pregiudicano le finanze dell'Unione (scopo cui mirano in definitiva il recupero dei vantaggi percepiti indebitamente e la riscossione degli interessi dovuti), né incoraggia un'inerzia delle autorità nazionali nel contrasto a tali irregolarità [61].

88. Per quanto concerne la certezza del diritto, ritengo che non possa essere accolto l'argomento secondo cui, una volta esclusa la prescrizione di trenta anni, l'applicazione del nuovo termine quinquennale di cui all'articolo 2224 del codice civile francese contravverrebbe a detto principio giuridico (tesi della Glencore). I provvedimenti adottati contro le irregolarità rilevate, in relazione agli aiuti all'esportazione di orzo e frumento tenero, risalgono rispettivamente al 2004 e 2005 [62] e hanno comunque interrotto la prescrizione trentennale vigente all'epoca. Una volta adottate, le misure adottate non rientravano nell'ambito di applicazione del paragrafo 1, bensì in quello del paragrafo 2 dell'articolo 3 del regolamento n. 2988/95.

89. In effetti, è da quel momento che dovrebbe iniziare a decorrere il computo del termine di prescrizione delle azioni per la riscossione degli interessi (in quanto atti di esecuzione delle misure di recupero del capitale), tenendo conto di tutti i fattori atti ad interromperlo, quali il ricorso amministrativo e il pagamento del capitale. A tal riguardo, risulta dagli atti [63] che i provvedimenti sono stati impugnati dinanzi al giudice amministrativo francese, il che avrebbe interrotto, a sua volta, il decorso del termine di prescrizione dell'esecuzione dei provvedimenti fino al 2010, epoca in cui è stato effettuato il pagamento. In tale anno era già applicabile la nuova norma sulla prescrizione comune di cui all'articolo 2224 del codice civile francese.

90. Di conseguenza, ritengo che, nelle circostanze del procedimento principale, il diritto dell'Unione non osti all'applicazione dei termini di cui all'articolo 2224 del codice civile francese riguardo alla prescrizione che non era ancora scaduta alla data di entrata in vigore della legge n. 2008-561.

VI – Conclusione

91. A tenore delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di rispondere nei seguenti termini alle questioni sollevate dal Tribunal administratif de Melun (Tribunale amministrativo di Melun, Francia):

«1) L'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, si applica alla riscossione degli interessi dovuti in virtù delle misure adottate ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, del regolamento (CEE) n. 3665/87 della Commissione, del 27 novembre 1987, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli, e dell'articolo 5 bis del regolamento (CEE) n. 3002/92 della Commissione, del 16 ottobre 1992, che stabilisce modalità comuni per il controllo dell'utilizzazione e/o della destinazione di prodotti provenienti dell'intervento.

61 — Sentenza del 17 settembre 2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:2014:2230, punti 61 e 62).

62 — Sebbene nel caso del frumento tenero le misure del novembre del 2005 siano state comunicate nel gennaio del 2006.

63 — Nelle osservazioni scritte presentate dalla Glencore, che non sono state contestate da nessuna delle altre parti.

2) In una situazione come quella del caso di specie, l'azione per il recupero degli interessi su ciascuno dei due debiti principali:

— non deriva da un'irregolarità permanente o ripetuta ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 2988/95; e

— si estingue per prescrizione alla scadenza del termine di otto anni previsto dall'articolo 3, paragrafo 1, quarto comma, del regolamento n. 2988/95, termine che inizia a decorrere il giorno in cui è avvenuta l'irregolarità da cui deriva l'obbligo di pagamento del debito principale.

3) Il diritto dell'Unione non osta all'applicazione dei termini di cui all'articolo 2224 del codice civile francese riguardo alla prescrizione che non era ancora scaduta alla data di entrata in vigore della legge n. 2008-561».