CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO TIZZANO
presentate il 15 gennaio 2004 [1]

1. Con ordinanza dell'11 luglio 2002, il Berufungssenat I der Region Linz bei der Finanzlandesdirektion für Oberösterreich (prima camera d'appello della regione di Linz presso la direzione delle finanze per l'Alta Austria; nel prosieguo: il «Berufungssenat I» o la «prima camera d'appello») ha sottoposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, alcuni quesiti pregiudiziali vertenti sull'interpretazione del regolamento n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (in prosieguo: il «regolamento n. 2988/95») [2]. In sintesi, la prima camera d'appello ha chiesto se l'art. 3, n. 1, di tale regolamento sia direttamente applicabile negli Stati membri e se il termine quadriennale di prescrizione da esso previsto possa essere interrotto dalla comunicazione di un controllo deciso, conformemente al regolamento n. 4045/89, sulla base di fattori di rischio d'irregolarità e, in particolare, in considerazione della frequenza di condotte lesive degli interessi finanziari delle Comunità.

2. I quesiti rinviati dal Berufungssenat I sono stati mantenuti dall'Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt (in prosieguo: l'«Unabhängiger Finanzsenat» o la «camera fiscale indipendente»), divenuto, dal 1° gennaio 2003, competente a risolvere il giudizio principale.

I — Quadro giuridico

A — *Normativa comunitaria*

Il regolamento n. 3665/87 e le successive modifiche

3. Com'è noto, nell'ambito della politica agricola comune, sono state istituite delle organizzazioni comuni di mercato che comprendono, tra l'altro, misure finalizzate alla regolamentazione dei prezzi dei prodotti agricoli. Data la costante superiorità dei prezzi praticati sul mercato comune rispetto a quelli del mercato mondiale, per consentire le esportazioni dei prodotti agricoli d'origine

1 — Lingua originale: l'italiano.
2 — GU L 312, pag. 1.

comunitaria verso paesi terzi, sono stati previsti particolari contributi per gli esportatori, denominati «restituzioni all'esportazione», destinati a coprire la differenza tra prezzi comunitari e prezzi mondiali.

4. Al momento dei fatti di causa le modalità di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli erano disciplinate dal regolamento (CEE) n. 3665/87 della Commissione, del 27 novembre 1987 (in prosieguo: il «regolamento n. 3665/87») [3].

5. Allo scopo di perseguire le numerose irregolarità e frodi al bilancio comunitario verificatesi nell'applicazione del suddetto regime, l'art. 11 di tale regolamento, come modificato dal regolamento n. 2945/94 [4], ha previsto l'obbligo di rimborso delle restituzioni indebitamente percepite, nonché sanzioni tali da indurre gli esportatori a rispettare le norme comunitarie.

6. Il regolamento n. 3665/87 è stato di recente abrogato dal regolamento n. 800/1999 della Commissione (in prosieguo: il «regolamento n. 800/99»), successivo ai fatti di causa e non applicabile nel caso di specie [5]. Per quanto qui interessa, va ricordato che tale regolamento prevede, per la ripetizione delle restituzioni all'esportazione indebitamente percepite, un termine di prescrizione di quattro anni che decorre dalla notifica al beneficiario della decisione definitiva di concessione della restituzione [art. 52, n. 4, primo comma, lett. b)].

Il regolamento n. 4045/89

7. Sempre allo scopo di prevenire e accertare le irregolarità e le frodi, il regolamento (CEE) n. 4045/89 del Consiglio, del 21 dicembre 1989 (in prosieguo: il «regolamento n. 4045/89») [6], obbliga gli Stati membri a elaborare e attuare annualmente dei programmi di controllo su un campione d'imprese che effettuano operazioni rientranti nel sistema di finanziamento del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (in prosieguo: «FEAOG»), sezione garanzia. Tale campione deve essere selezionato in funzione dell'importanza delle imprese nell'ambito del sistema di finanziamento del FEAOG e di altri fattori di rischio d'irregolarità (art. 2).

3 — 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 (GU L 351, pag. 1).

4 — Regolamento (CE) n. 2945/94 della Commissione, del 2 dicembre 1994, che modifica il regolamento (CEE) n. 3665/87 recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli, riguardo al recupero degli importi indebitamente versati e alle relative sanzioni (GU L 310, pag. 57).

5 — V. art. 54 del regolamento (CE) n. 800/1999 della Commissione, del 15 aprile 1999, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 102, pag. 11).

6 — Regolamento (CEE) n. 4045/89 del Consiglio, del 21 dicembre 1989, relativo ai controlli, da parte degli Stati membri, delle operazioni che rientrano nel sistema di finanziamento del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione garanzia, e che abroga la direttiva 77/435/CEE (GU L 388, pag. 18).

Il regolamento n. 2988/95

8. Benché nell'ambito di alcune politiche, quale la politica agricola comune, già esistessero delle disposizioni a tutela degli interessi finanziari delle Comunità, per combattere efficacemente in tutti i settori contro le lesioni a tali interessi (terzo e quarto 'considerando'), il Consiglio ha approvato il regolamento n. 2988/95, che contiene «una normativa generale relativa a dei controlli omogenei e a delle misure e sanzioni amministrative riguardanti irregolarità relative al diritto comunitario» (art. 1, n. 1).

9. Ai sensi dell'art. 1, n. 2:

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

10. Per quanto qui interessa, va però in particolare richiamato l'art. 3 di tale regolamento, che così dispone:

«1. Il termine di prescrizione delle azioni giudiziarie [si legga semplicemente "azioni"] [7] è di quattro anni a decorrere dall'esecuzione dell'irregolarità di cui all'articolo 1, paragrafo 1. Tuttavia, le normative settoriali possono prevedere un termine inferiore e comunque non inferiore a tre anni.

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

La prescrizione delle azioni giudiziarie [si legga semplicemente "azioni"] [8] 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.

7 — [Nota per la sola versione italiana delle conclusioni] Mi pare opportuno segnalare già in questa sede che l'espressione «azioni giudiziarie» utilizzata nella versione italiana del regolamento per indicare gli atti soggetti a prescrizione non corrisponde ai termini, più generici, a tal fine impiegati nelle altre versioni linguistiche dell'art. 3, n. 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95 (v., in particolare, le versioni inglese, francese e tedesca che parlano rispettivamente di «proceedings», «poursuites» e «Verfolgung»). Per esprimere anche nella versione italiana il reale significato di tale norma, ritengo pertanto più corretto utilizzare il solo termine «azioni».

8 — [Nota per la sola versione italiana delle conclusioni] V. nota 7.

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».

B — *Normativa nazionale*

11. Dal fascicolo risulta che la legge austriaca sulle restituzioni all'esportazione (Ausführerstattungsgesetz; in prosieguo: l'«AEG») [9] non prevede direttamente un termine di prescrizione per il rimborso delle restituzioni indebitamente percepite, ma rinvia sul punto alle disposizioni applicabili in materia doganale (art. 1, n. 5).

9 — BGBl. 1994/660.

12. In tale materia l'art. 74, n. 2, dello Zollrechts-durchführungsgesetz (legge contenente norme di attuazione del diritto doganale; in prosieguo: lo «ZollR-DG») [10] prevede, per l'esazione dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione, un termine di prescrizione di tre anni, che decorrono dal giorno in cui è sorta l'obbligazione doganale [11].

II — Fatti e quesiti pregiudiziali

13. La controversia principale nasce dalla decisione dello Zollamt Salzburg/Erstattungen (Ufficio doganale di Salisburgo/Restituzioni; in prosieguo: lo «Zollamt Salzburg») di chiedere alla società Herbert Handlbauer GmbH (in prosieguo: «Handlbauer» o la «ricorrente nel giudizio principale») il rimborso di una restituzione all'esportazione ritenuta indebita e di irrogare ad essa, per tale motivo, una sanzione.

14. Dall'ordinanza di rinvio risulta che, il 3 settembre 1996, Handlbauer esportava in Ungheria una partita di 958 pezzi di carne di vitello surgelata per un peso complessivo di 19 912,36 kg. Per tale operazione, il 24 settembre 1996, veniva ad essa accordata a titolo di anticipo una restituzione all'esportazione pari a ATS 202 769. La cauzione prestata per l'anticipo veniva svincolata il 12 dicembre 1996.

10 — BGBl. 1994/659 nella versione del BGBl. 1998/13.

11 — In materia doganale un termine di tre anni per l'esazione dei dazi doganali è previsto anche dall'art. 221, n. 3, del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario (GU L 302, pag. 1).

15. Dopo la concessione di tale contributo, il 20 dicembre 1999, a Handlbauer veniva comunicato che la Außen- und Betriebsprüfung/Zoll dello Hauptzollamt Linz (la sezione verifiche dell'Ufficio doganale centrale di Linz) avrebbe proceduto ad una verifica delle operazioni di esportazione effettuate nel 1996 nell'ambito delle organizzazioni di mercato della carne di vitello e di maiale. Da quanto risulta dall'ordinanza di rinvio, Handlbauer era stata inserita tra le imprese da controllare ai sensi del regolamento n. 4045/89, in quanto alcune irregolarità erano già emerse nelle esportazioni del 1995.

16. Nel corso del controllo, eseguito nel 2000, si accertava che in numerosi casi non era possibile dimostrare l'origine comunitaria della carne esportata.

17. Conseguentemente, con decisione 20 gennaio 2001, lo Zollamt Salzburg chiedeva a Handlbauer, ai sensi del combinato disposto dell'art. 5 dell'AEG e dell'art. 11, n. 3, del regolamento n. 3665/87, il rimborso della restituzione all'esportazione in precedenza accordata. Inoltre, esso le irrogava, ai sensi dell'art. 11, n. 1, lett. a), del regolamento citato, una sanzione pari a ATS 101 384.

18. Contro tale decisione, Handlbauer promuoveva un ricorso amministrativo, che veniva tuttavia respinto. Il 17 agosto 2001, allora, essa presentava ricorso dinanzi al Berufungssenat I, eccependo che il rimborso della restituzione all'esportazione e la relativa sanzione erano stati decisi soltanto il 20 gennaio 2001, cioè dopo il decorso del termine di prescrizione triennale previsto dall'art. 74, n. 2, dello ZollR-DG e dall'art. 221, n. 3, del codice doganale comunitario.

19. Rispondendo a tale eccezione, lo Zollamt Salzburg ha sostenuto che per il rimborso di restituzioni all'esportazione varrebbe il termine di prescrizione quadriennale disposto dall'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2988/95. Inoltre esso ha precisato che, ai sensi di tale norma, direttamente applicabile, il decorso del termine potrebbe essere interrotto con operazioni di accertamento quale quella effettuata presso Handlbauer.

20. Il Berufungssenat I, nutrendo dubbi quanto all'interpretazione del regolamento n. 2988/95, ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, i seguenti quesiti pregiudiziali:

«1) Se il regolamento (CE, Euratom) del Consiglio 18 dicembre 1995, n. 2988, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, sia direttamente applicabile negli Stati membri, in particolare in caso di irregolarità nel settore dell'organizzazione comune dei mercati (restituzione all'esportazione).

1a) Se l'art. 3, n. 1, del citato regolamento, che prevede un termine di prescrizione di quattro anni per perseguire le irregolarità, sia direttamente applicabile dalle autorità doganali degli Stati membri.

2) Se la comunicazione di un controllo doganale in azienda nei confronti dei responsabili di un'impresa sia un atto di natura istruttoria o un atto volto a perseguire l'irregolarità, che interrompa il termine di prescrizione di quattro anni dell'art. 3, n. 1, del citato regolamento, qualora il controllo ai sensi del regolamento (CEE) n. 4045/89 consegua, in sede di attuazione della politica agricola comune, all'esistenza di rischi universalmente noti oppure alla frequenza di condotte pregiudizievoli per gli interessi finanziari della Comunità».

III — Procedimento dinanzi alla Corte

21. Nel procedimento così instauratosi dinanzi alla Corte hanno presentato osservazioni scritte la ricorrente nel giudizio principale, l'Austria e la Commissione. Esse sono poi intervenute all'udienza del 4 novembre 2003, alla quale ha partecipato anche il Regno Unito.

22. Nel corso del procedimento la Corte è stata informata che l'Unabhängiger Finanzsenat è divenuto dal 1° gennaio 2003, a seguito dell'entrata in vigore dell'Abgaben-Rechtsmittel-Reformgesetz (legge di riforma dei mezzi di ricorso in materia fiscale; nel prosieguo: la «legge di riforma») [12], l'organo competente a risolvere il giudizio principale.

23. Nell'istruzione della causa la Corte ha chiesto all'Unabhängiger Finanzsenat alcuni chiarimenti sulla sua qualità di giurisdizione ai sensi dell'art. 234 CE e alcune precisazioni in merito al quadro normativo introdotto dalla suddetta legge di riforma.

IV — Analisi giuridica

A — *Sulla natura di giurisdizione dell'Unabhängiger Finanzsenat*

24. Nel corso della procedura, come si è detto, sono emersi dubbi quanto alla natura di giurisdizione dell'Unabhängiger Finanzsenat e, quindi, sulla competenza della Corte a rispondere ai quesiti ad essa sottoposti. Prima di pronunciarmi sui quesiti, esaminerò quindi brevemente il problema.

12 — BGBl. Nr. 97/2002.

25. I dubbi sorgono per il fatto che l'Unabhängiger Finanzsenat è succeduto ad un organo per molti aspetti assimilabile alle camere d'appello che, nella sentenza Schmid [13], non erano state ritenute dalla Corte come giurisdizione ai sensi dell'art. 234 CE [14].

26. Va infatti ricordato che nell'ordinamento austriaco, prima dell'istituzione dell'Unabhängiger Finanzsenat, le competenze giurisdizionali in materia fiscale e doganale erano esercitate da appositi organi delle direzioni regionali dell'amministrazione finanziaria austriaca denominati «camere d'appello». Tali camere erano di due tipi: quelle previste dalla Bundesabgabenordnung (codice federale delle imposte; in prosieguo: la «BAO»), competenti a pronunciarsi sulle decisioni adottate in materia fiscale, e quelle disciplinate dallo ZollR-DG, competenti in materia doganale.

27. Le camere d'appello previste dalla BAO presentavano uno stretto rapporto, non solo organico ma anche funzionale, con l'amministrazione da cui provenivano le decisioni che esse dovevano giudicare. Infatti, due dei cinque membri di tali camere appartenevano all'amministrazione finanziaria e uno di essi continuava ad esercitare la propria attività in seno a detta amministrazione, restando quindi soggetto a tale titolo alle istruzioni dei superiori gerarchici. Inoltre, la designazione dei membri delle camere d'appello spettava al presidente della direzione regionale delle finanze, componente di diritto e presidente delle camere, al quale, per di più, nessuna disposizione di legge impediva di modificare la composizione di queste ultime nel corso dell'istruzione di una causa. Lo stesso presidente, infine, poteva proporre appello avverso le decisioni delle camere.

28. Alla luce di tale contesto giuridico, la Corte nella sentenza Schmid ha ritenuto che le camere d'appello previste dalla BAO «presenta[vano], con la direzione regionale delle finanze da cui promanano le decisioni contestate dinanzi ad ess[e], un rapporto organico e funzionale che si oppone[va] a che [fosse] ad ess[e] riconosciuta la qualifica di terzi rispetto a tale amministrazione» [15].

29. Per tale motivo essa ha negato a tali camere la qualità di giurisdizione, visto che, secondo la Corte, tale qualità può essere riconosciuta «solo [ad] un'autorità che si trovi in posizione di terzietà rispetto a quella che ha adottato la decisione che costituisce oggetto del ricorso» [16].

13 — Sentenza 30 maggio 2002, causa C-516/99, Schmid (Racc. pag. I-4573).

14 — Ricordo che «per valutare se l'organo remittente possegga le caratteristiche di un giudice ai sensi dell'art. [234] CE, questione unicamente di diritto comunitario, la Corte tiene conto di un insieme di elementi quali l'origine legale dell'organo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento, il fatto che l'organo applichi norme giuridiche e che sia indipendente» (sentenze 17 settembre 1997, causa C-54/96, Dorsch Consult, Racc. pag. I-4961, punto 23 e giurisprudenza ivi citata; e 21 marzo 2000, cause riunite da C-110/98 a C-147/98, Gabalfrisa e a., Racc. pag. I-1577, punto 33).

15 — Sentenza Schmid, cit., punto 38.

16 — Sentenza Schmid, cit., punto 36. Nello stesso senso, v. sentenza 30 marzo 1993, causa C-24/92, Corbiau (Racc. pag. I-1277, punto 15), richiamata nella sentenza Schmid.

30. Dubbi sulla terzietà rispetto all'amministrazione erano stati sollevati nella presente causa anche con riguardo alla prima camera d'appello, disciplinata dallo ZollR-DG, che aveva originariamente sottoposto i quesiti pregiudiziali.

31. Come si è detto, però, a seguito dell'entrata in vigore della riforma sopra citata (paragrafo 22), l'organo competente a risolvere il giudizio principale non è più la prima camera d'appello bensì l'Unabhängiger Finanzsenat, che ad essa è subentrato e che ha mantenuto davanti alla Corte i quesiti che detta camera aveva già rinviato. Di conseguenza non è più necessario sciogliere i dubbi relativi alla natura di quest'ultima; va invece valutata, alla luce delle modifiche introdotte dalla recente riforma, la natura di giurisdizione dell'organo ad essa subentrato.

32. Ora, come è stato sottolineato nei chiarimenti forniti alla Corte, la recente riforma mira proprio a correggere quegli aspetti del sistema preesistente delle camere d'appello che nella sentenza Schmid avevano indotto la Corte a negare a queste ultime la qualifica di «giurisdizione».

33. Con la legge di riforma, infatti, le competenze giurisdizionali in materia fiscale e doganale sono state attribuite ad un nuovo organo (l'Unabhängiger Finanzsenat) che, a differenza delle camere d'appello, non fa parte dell'amministrazione finanziaria (art. 1 della legge istitutiva di una camera fiscale indipendente; in prosieguo: la «legge istitutiva» [17]).

34. Inoltre, diversamente dai membri delle camere d'appello, i componenti delle camere dell'Unabhängiger Finanzsenat non possono partecipare all'attività di quella amministrazione. In particolare, ai sensi del nuovo art. 85c, n. 4, dello ZollR-DG, le camere competenti in materia doganale del nuovo ente sono costituite «da tre membri a tempo pieno» i quali, in base alla legge istitutiva, non possono esercitare alcuna attività che possa ostacolarli nell'esercizio della loro missione, che incida su interessi essenziali del servizio o che possa comunque metterne in dubbio l'imparzialità e l'indipendenza (art. 5, nn. 1 e 2 della legge istitutiva).

35. Infine, i membri a tempo pieno dell'Unabhängiger Finanzsenat godono di forti garanzie «contro indebiti interventi o pressioni da parte del potere esecutivo» [18]. Essi, infatti, sono incardinati presso tale organo a tempo indeterminato e possono essere

17 — Bundesgesetz zur Errichtung eines unabhängigen Finanzsenats — legge istitutiva di una camera fiscale indipendente, contenuta nella legge di riforma.

18 — V. sentenza Schmid, cit., punto 41. V. anche sentenza 4 febbraio 1999, causa C-103/97, Köllensperger (Racc. pag. I-551, punto 21).

rimossi dal loro incarico soltanto con una delibera dell'assemblea plenaria della camera fiscale indipendente o di un apposito comitato da questa costituito (art. 6, n. 3, della legge istitutiva).

36. Alla luce di tali innovazioni mi pare che non ricorrano più nel presente caso le ragioni che avevano indotto la Corte nella sentenza Schmid a mettere in dubbio la natura giurisdizionale dell'organo remittente.

37. Ritengo pertanto che l'Unabhängiger Finanzsenat costituisca una giurisdizione ai sensi dell'art. 234 CE e che, di conseguenza, la Corte sia competente a risolvere i quesiti ad essa sottoposti, che passo ora ad esaminare.

B — *Nel merito*

38. Come si è visto, nella presente causa vengono sottoposti alla Corte due quesiti con i quali si chiede, in buona sostanza, se l'art. 3, n. 1, di tale regolamento sia direttamente applicabile negli Stati membri e se il termine quadriennale di prescrizione da esso previsto possa essere interrotto dalla comunicazione di un controllo deciso, conformemente al regolamento n. 4045/89, sulla base di fattori di rischio d'irregolarità e, in particolare, in considerazione della frequenza di condotte lesive degli interessi finanziari delle Comunità.

1) Premessa. L'ambito di applicazione dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2988/95

39. Rilevo preliminarmente che, alla luce dell'ordinanza di rinvio, i quesiti appena sintetizzati sembrano muovere dalla premessa che, nel prevedere «un termine di prescrizione di quattro anni per perseguire le irregolarità» relative al diritto comunitario, l'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2988/95 si riferisca a tutti gli atti di natura amministrativa adottati dalle autorità nazionali o comunitarie, miranti a perseguire tali irregolarità, siano essi sanzioni amministrative in senso stretto, ai sensi dell'art. 5, o misure di revoca di un vantaggio indebitamente ottenuto, ai sensi dell'art. 4 di tale regolamento [19].

19 — Ricordo che, ai sensi dell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 2988/95, è considerata "misura" «la revoca del vantaggio indebitamente ottenuto [...] mediante l'obbligo di versare o rimborsare gli importi dovuti o indebitamente percetti [ovvero] mediante la perdita totale o parziale della garanzia costituita a sostegno della domanda di un vantaggio concesso o al momento della percezione di un anticipo». Ricordo altresì che l'art. 5, n. 1, di tale regolamento elenca le sanzioni amministrative che possono essere irrogate in caso di irregolarità intenzionali o causate da negligenza.

40. Poiché tale premessa è stata contestata da Handlbauer e dalla Commissione, conviene valutare, prima di affrontare direttamente i quesiti, se la norma suddetta copra anche gli atti, quale la decisione dello Zollamt Salzburg, con cui non solo vengono irrogate delle sanzioni, ma viene altresì chiesto il rimborso di somme ritenute indebite.

41. A tale interrogativo, Handlbauer fornisce una risposta negativa, poiché ritiene che l'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2988/95 riguardi esclusivamente le sanzioni penali. Più precisamente, la norma fisserebbe il termine entro il quale misure di questa natura possono essere irrogate per sanzionare le irregolarità relative al diritto comunitario.

42. Diversa ma ugualmente negativa è la risposta della Commissione, secondo la quale il termine in questione si applicherebbe invece agli atti amministrativi; non a tutti però, ma soltanto a quelli che irrogano una sanzione ai sensi dell'art. 5 del regolamento n. 2988/95. Esso non si applicherebbe quindi alle misure, quale la ripetizione di un vantaggio finanziario indebitamente percepito, di cui all'art. 4 di tale regolamento. Ciò perché, secondo la Commissione, le norme che prevedono termini di prescrizione in relazione a tali misure presentano un impianto differente: esse fanno decorrere detti termini dall'atto di concessione della somma indebita e non, come la norma in questione, dalla commissione dell'irregolarità; inoltre, a differenza della norma citata, non fanno alcuna distinzione tra prescrizione delle azioni e prescrizione dell'esecuzione delle sanzioni.

43. A mio parere, la tesi da cui sembra muovere l'ordinanza di rinvio è corretta e vanno invece disattese quelle appena evocate.

44. Ciò vale anzitutto con riguardo alla tesi di Handlbauer secondo cui la norma citata conterrebbe un termine per sanzionare penalmente le irregolarità relative al diritto comunitario. A tal riguardo, senza che sia necessario pronunciarsi sull'esistenza di una competenza della Comunità a fissare termini di prescrizione in ambito penale, mi limito a rilevare che il regolamento n. 2988/95 detta «una normativa generale relativa a dei controlli omogenei e a delle *misure e sanzioni amministrative* [20] riguardanti irregolarità relative al diritto comunitario» (art. 1, n. 1). Inoltre, esso «si applica lasciando impregiudicata l'applicazione del diritto penale degli Stati membri» (dodicesimo 'considerando').

20 — Il corsivo è mio.

45. Il regolamento citato vuole quindi disciplinare, anche sotto il profilo della prescrizione, le misure e sanzioni di carattere amministrativo adottate dalle autorità competenti in caso di condotte che ledono gli interessi finanziari delle Comunità. Pertanto se, in base alle disposizioni nazionali di diritto penale, tali irregolarità danno luogo anche a dei reati, per stabilire i termini entro cui essi devono essere perseguiti si dovrà fare esclusivo riferimento alla pertinente normativa degli Stati membri che, come si è appena detto, non è pregiudicata dal regolamento in esame.

46. Va però, a mio avviso, respinta anche la tesi della Commissione secondo cui il termine di prescrizione in esame riguarderebbe soltanto gli atti che irrogano una sanzione amministrativa ai sensi dell'art. 5 e non anche le misure di revoca di un vantaggio indebitamente ottenuto, di cui all'art. 4 del regolamento n. 2988/95.

47. A tal riguardo ricordo che l'art. 3, n. 1, del suddetto regolamento stabilisce un termine di prescrizione delle azioni che decorre «dall'esecuzione dell'irregolarità». Ricordo anche che, ai sensi dell'art. 1, n. 2, la nozione di irregolarità comprende «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».

48. Ora, come il Tribunale di primo grado ha già avuto modo di chiarire nella sentenza Peix, «[i]n mancanza di indicazioni in senso contrario, occorre ritenere che la nozione di irregolarità di cui all'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2988/95, nel senso ampio ad essa attribuito dall'art. 1 di quest'ultimo, comprenda sia le irregolarità intenzionali o causate per negligenza, che possono, ai sensi del successivo art. 5, portare all'inflizione di una sanzione amministrativa, sia le irregolarità che giustificano soltanto l'adozione di una delle misure amministrative contemplate dall'art. 4 di tale regolamento» [21]. Di conseguenza, come ha precisato lo stesso Tribunale, in presenza di un'irregolarità va comunque ammessa l'applicabilità dell'art. 3 del suddetto regolamento indipendentemente dalla qualificazione, come «sanzione amministrativa» in senso stretto o come «misura», dell'atto adottato dall'autorità competente.

49. Come hanno giustamente osservato i governi austriaco e del Regno Unito, tale soluzione è coerente con l'obiettivo del regolamento n. 2988/95 di stabilire, per le

21 — Sentenza del Tribunale 13 marzo 2003, causa T-125/01, Peix/Commissione, non ancora pubblicata in Raccolta (punto 79).

misure e sanzioni amministrative, una «normativa generale» che consenta di combattere efficacemente «in tutti i settori contro le lesioni agli interessi finanziari delle Comunità» (art. 1 e terzo e quarto 'considerando'). Seguendo tale interpretazione, infatti, in tutti i settori viene previsto un termine generale di quattro anni per il recupero delle somme indebite. Viceversa, accedendo alla tesi sostenuta dalla Commissione, nei settori in cui non è previsto uno specifico termine di prescrizione, la tutela dell'interesse comunitario al recupero di dette somme verrebbe rimessa alle valutazioni dei singoli Stati membri i quali potrebbero anche, come nel caso di specie, prevedere termini inferiori.

50. La Commissione obietta ancora tuttavia che l'interpretazione proposta sarebbe smentita dal fatto che la norma in questione fa decorrere il termine di prescrizione dal giorno in cui è commessa l'irregolarità anziché da quello, più preciso, di concessione del contributo all'operatore economico.

51. L'obiezione non mi sembra però pertinente perché, a ben vedere, l'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2988/95 consente di individuare il *dies a quo* della prescrizione anche nel caso di ripetizione di una somma indebita. Esso coincide invero in quest'ipotesi, come può dedursi dalla definizione d'irregolarità contenuta all'art. 1, n. 2, di tale regolamento, col giorno in cui l'operatore economico compie l'azione o l'omissione che rende indebita la somma ricevuta e lede in tal modo gli interessi finanziari delle Comunità.

52. Tale interpretazione, infine, non sembra essere contraddetta neppure dal fatto che l'art. 3 del regolamento n. 2988/95 prevede, al n. 1, un termine di prescrizione delle *azioni* e, al n. 2, un termine di prescrizione dell'esecuzione delle *sanzioni*. Al contrario, a me sembra che il ricorso, nella prima disposizione, ad un'espressione più ampia e generica rispetto al termine «sanzioni» confermi che tale norma si applica ad una categoria di atti più ampia rispetto a quella considerata nella disposizione successiva. Il termine di prescrizione di cui al n. 1 dell'art. 3 non riguarda, quindi, soltanto le «sanzioni» propriamente dette ma, più in generale, tutte le azioni che in base al regolamento possono essere adottate per perseguire le condotte che ledono gli interessi finanziari delle Comunità.

53. Per le ragioni sopra illustrate ritengo dunque che ad una decisione del tipo di quella adottata dallo Zollamt Salzburg si applichi il termine di prescrizione previsto dall'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2988/95.

54. Ciò detto, possiamo ora passare all'analisi dei due quesiti sottoposti alla Corte riguardanti l'applicabilità diretta di tale norma e la nozione di atto interruttivo della prescrizione da essa contemplata.

2) Sull'applicabilità diretta dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2988/95

Argomenti delle parti

55. Handlbauer ritiene che il regolamento n. 2988/95 non sia direttamente applicabile agli operatori economici. Esso si limiterebbe, infatti, a delineare «un contesto giuridico comune a tutti i settori contemplati dalle politiche comunitarie» che le istituzioni comunitarie e gli Stati membri dovrebbero rispettare quando approvano nuove normative settoriali per la tutela degli interessi finanziari delle Comunità.

56. L'art. 3, n. 1, sarebbe quindi una norma programmatica priva d'effetti diretti. Come tale, essa non potrebbe prevalere sulle normative nazionali e comunitarie già esistenti al momento dell'entrata in vigore del regolamento n. 2988/95. Nel caso di specie non andrebbe quindi applicato il termine quadriennale, suscettibile d'interruzione, previsto da tale norma, bensì quello triennale risultante dal rinvio dell'art. 1, n. 5, dell'AEG all'art. 74, n. 2, dello ZollR-DG e all'art. 221, n. 3, del codice doganale comunitario.

57. Secondo Handlbauer, tale conclusione sarebbe confermata dalla disposizione sulla prescrizione di recente introdotta, per il settore delle restituzioni all'esportazione, dal regolamento n. 800/99. Anche tale regolamento prevede infatti, all'art. 52, n. 4, un termine di prescrizione quadriennale. Qualora l'analogo termine quadriennale previsto dal regolamento n. 2988/95 fosse stato di diretta applicazione, osserva Handlbauer, l'introduzione della nuova previsione sarebbe stata inutile e priva di senso.

58. Del tutto opposte sono invece le conclusioni del governo austriaco e della Commissione. A loro avviso, infatti, il regolamento n. 2988/95 sarebbe, in quanto tale, «direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri» (art. 249, secondo comma, CE e art. 11, secondo comma, del regolamento n. 2988/95). Conseguentemente, le disposizioni sulla prescrizione da esso previste prevarrebbero sulle contrastanti disposizioni nazionali.

59. A tal riguardo, il governo austriaco e la Commissione ricordano che l'art. 3, n. 1, del regolamento citato riserva alle sole istituzioni comunitarie il potere di prevedere, nelle normative settoriali, termini di prescrizione inferiori ai quattro anni. Viceversa, ai sensi del n. 3 della suddetta norma, gli Stati membri potrebbero stabilire soltanto termini più lunghi. Per tale motivo, precisa il governo austriaco, il termine triennale vigente nel

diritto doganale e richiamato dall'AEG in materia di restituzioni all'esportazione non potrebbe trovare applicazione nel caso di specie.

Valutazione

60. Per parte mia, ricordo anzitutto che, com'è ben noto, ai sensi dell'art. 249, secondo comma, CE, il regolamento ha «portata generale» ed è «direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri». In ragione della sua stessa natura e della sua funzione nel sistema delle fonti del diritto comunitario, esso produce quindi «in genere, effetti immediati negli ordinamenti giuridici nazionali, senza che le autorità nazionali debbano adottare misure di attuazione» [22].

61. È vero che, in casi eccezionali, la stessa Corte di giustizia ammette che talune disposizioni di un regolamento «poss[a]no [...] richiedere, per la loro applicazione, l'adozione di misure di esecuzione da parte degli Stati membri» [23]. Non mi sembra però che sia questo il caso dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2988/95. Infatti, l'applicazione del termine di prescrizione quadriennale da esso previsto non lascia alcun margine di valutazione agli Stati membri e non implica, quindi, l'adozione da parte loro di alcuna misura di esecuzione.

62. Né rileva il fatto che il regolamento ammetta la possibilità di prevedere, nelle normative comunitarie settoriali, termini di prescrizione più brevi ma non *inferiori* ai tre anni (art. 3, n. 1, primo comma, ultima frase) e, in quelle nazionali, termini *superiori* ai quattro (art. 3, n. 3). Se tale possibilità viene utilizzata, saranno evidentemente le specifiche previsioni, comunitarie o nazionali, ad imporsi; in caso diverso, la norma in esame è di per sé sufficientemente chiara e precisa per essere applicata immediatamente dalle autorità nazionali al fine di verificare se le misure o sanzioni prese per perseguire un'irregolarità siano state adottate tempestivamente.

63. Conseguentemente, disposizioni nazionali, quale l'art. 1, n. 5, dell'AEG (e le norme a cui esso rinvia), che prevedono un termine di prescrizione *inferiore* a quattro anni e contrastano, quindi, con il regolamento citato devono essere disapplicate, anche se preesistenti al regolamento.

64. Ciò detto, non mi sembra che possano sussistere dubbi sul fatto che tutte le autorità nazionali, comprese quelle doganali, debbano attenersi al suddetto termine quadriennale in tutti i settori del diritto comunitario,

22 — V. sentenza della Corte 11 gennaio 2001, causa C-403/98, Azienda Agricola Monte Arcosu (Racc. pag. I-103, punto 26). V. anche sentenza 17 maggio 1972, causa 93/71, Leonesio (Racc. pag. 287, punto 5).

23 — Sentenza Azienda Agricola Monte Arcosu, cit., punto 26.

ivi incluso quello, che qui interessa, delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli.

65. Il regolamento n. 2988/95 introduce infatti, ai sensi dell'art. 1, n. 1, una «normativa generale» che è stata adottata proprio allo scopo di «combattere *in tutti i settori* [24] contro le lesioni agli interessi finanziari delle Comunità» (terzo 'considerando'). Essa deve pertanto essere applicata in tutti i settori contemplati dalle politiche comunitarie. La sua applicazione generale viene meno solo quando, in un dato settore, esiste una normativa speciale che, nei limiti ammessi dal regolamento stesso, adegua le modalità di tutela dei suddetti interessi alle esigenze specifiche del settore disciplinato, e quindi una normativa comunitaria settoriale che fissa un termine più breve o una normativa statale che ne prevede uno più lungo.

66. Ora, al momento dei fatti di causa, nel settore delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli non esisteva alcuna norma speciale sulla prescrizione del rimborso delle somme indebite. Solo successivamente l'art. 52, n. 4, primo comma, lett. b), del regolamento n. 800/99 ha introdotto un termine di prescrizione, ma questo, come si è visto, non si applica nel caso di specie.

24 — Il corsivo è mio.

67. Diversamente infatti da quanto sembra ritenere Handlbauer, tale disposizione non attua la norma, asseritamente priva di applicabilità diretta, dell'art. 3 del regolamento n. 2988/95. Essa detta invece per il settore considerato una disciplina speciale della prescrizione che, in quanto tale, prevale certo su quella generale, ma solo per le fattispecie cui si applica *ratione temporis*.

68. Concludendo sul punto, quindi, ritengo che l'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2988/95 sia direttamente applicabile negli Stati membri. In particolare, il termine di prescrizione quadriennale da esso previsto è direttamente applicabile dalle autorità nazionali, comprese quelle doganali, in tutti i settori contemplati dalle politiche comunitarie, salvo che una normativa comunitaria settoriale preveda un termine più breve (ma non inferiore ai tre anni) o una normativa statale preveda un termine più lungo.

3) Sulla nozione di atto interruttivo della prescrizione

69. Con il secondo quesito, il giudice del rinvio chiede alla Corte se la comunicazione del controllo di cui è questione nella presente causa sia un atto di natura istrutto-

ria o volto a perseguire l'irregolarità che interrompe la prescrizione, ai sensi dell'art. 3, n. 1, terzo comma, del regolamento n. 2988/95.

70. Conviene anzitutto ricordare brevemente a questo proposito che il regolamento n. 4045/89 obbliga gli Stati membri ad elaborare e attuare annualmente dei programmi di controllo su un campione di imprese che effettuano operazioni rientranti nel sistema di finanziamento del FEAOG, sezione garanzia. In base all'art. 2 del regolamento, gli Stati membri devono individuare le imprese da controllare in funzione della loro importanza nell'ambito del sistema di finanziamento del FEAOG e di criteri di rischio predeterminati.

71. Tra i criteri da utilizzare per predisporre i propri piani di controllo, le autorità doganali austriache hanno tenuto in particolare considerazione la frequenza delle irregolarità compiute dagli operatori economici. In applicazione di tale criterio esse hanno deciso di inserire Handlbauer tra le imprese da sottoporre a verifica per le esportazioni del 1996, dato che presso tale azienda alcune irregolarità erano già emerse nelle operazioni compiute l'anno precedente. Il 20 dicembre 1999 dette autorità hanno quindi inviato a Handlbauer una comunicazione, informandola che si sarebbe proceduto al compimento di una verifica di tutte le esportazioni da essa effettuate nel 1996 nell'ambito delle organizzazioni di mercato della carne di vitello e di maiale.

72. Ciò premesso, ricordo che Handlbauer dà una risposta negativa al quesito in esame. In particolare, essa sostiene che l'interruzione della prescrizione potrebbe verificarsi esclusivamente a seguito di atti delle autorità competenti riguardanti una determinata irregolarità. Non produrrebbe, invece, tale effetto né la comunicazione né l'esecuzione di un controllo, deciso ai sensi del regolamento n. 4045/89, che riguardi genericamente le operazioni d'esportazione effettuate da un operatore in un certo periodo di tempo.

73. Per parte sua, il governo austriaco non prende posizione sull'idoneità della comunicazione inviata a Handlbauer ad interrompere la prescrizione. Esso sottolinea invece che nel caso di specie la prescrizione sarebbe stata in ogni caso interrotta dall'esecuzione del controllo presso Handlbauer. Secondo tale governo, quindi, non avrebbe alcun rilievo il fatto che l'impresa sia stata individuata sulla base di un'analisi dei rischi effettuata ai sensi del regolamento n. 4045/89. Sarebbe invece determinante che il controllo sia stato comunicato all'impresa interessata e compiuto dall'autorità competente.

74. La Commissione ritiene invece che già la comunicazione del controllo deciso ai sensi del regolamento n. 4045/89 costituisca un atto interruttivo della prescrizione. In particolare, essa osserva che, ai sensi dell'art. 3, n. 1, terzo comma, del regolamento n. 2988/95, produrrebbe tale effetto qualsiasi

atto di istruzione dell'autorità competente comunicato alla persona interessata. Tale norma non richiederebbe invece che l'atto di istruzione riguardi un'irregolarità specifica. Del resto, aggiunge la Commissione, un nesso con un'irregolarità determinata non potrebbe mai essere individuato *a priori* al momento della comunicazione del controllo, ma emergerebbe sempre *a posteriori* dopo lo svolgimento del controllo stesso.

75. Dico subito che l'interpretazione proposta dalla Commissione non mi convince.

76. In particolare, ritengo di non poter condividere la tesi secondo cui una comunicazione del tipo di quella trasmessa a Handlbauer, pur non costituendo un atto volto a perseguire l'irregolarità, rappresenterebbe comunque un «atto di natura istruttoria» idoneo ad interrompere la prescrizione, ai sensi dell'art. 3, n. 1, terzo comma, del regolamento n. 2988/95.

77. Mi pare, infatti, quantomeno dubbio che un atto che si limita a preannunciare genericamente lo svolgimento di un controllo su tutte le operazioni effettuate nel corso di un anno nell'ambito di più organizzazioni di mercato, possa essere considerato *di per sé* un atto istruttorio.

78. Il dubbio mi pare anzitutto autorizzato dallo stesso art. 3, n. 1, terzo comma, del regolamento n. 2988/95, il quale esige che l'atto interruttivo sia puntuale e preciso, nel senso che deve riguardare una *specifica irregolarità*. Malgrado il diverso avviso della Commissione, infatti, a me pare che abbia ragione Handlbauer a sostenere che la formulazione di quella disposizione porta a ritenere che la prescrizione possa essere interrotta soltanto se l'atto di natura istruttoria o volto a perseguire l'irregolarità, comunicato alla persona interessata, si riferisca ad una o più *irregolarità determinate*.

79. In questo senso depongono del resto quasi tutte le versioni linguistiche della disposizione in esame, dalle quali risulta chiaro che l'atto interruttivo della prescrizione deve essere volto ad accertare o a perseguire «*l'irregolarità*». Anche l'atto istruttorio, quindi, non può riferirsi ad irregolarità indeterminate, ma deve riguardare una specifica irregolarità [25].

25 — Tale interpretazione, pur non risultando chiaramente dalle versioni italiana e tedesca dell'art. 3, n. 1, terzo comma, del regolamento n. 2988/95, emerge dalla maggior parte delle versioni linguistiche della norma. In tal senso sono particolarmente chiare le versioni francese, inglese e spagnola della disposizione, che parlano rispettivamente di: «acte [...] visant à l'instruction ou à la poursuite *de l'irrégularité*» (il corsivo è mio); «act [...] relating to investigation or legal proceedings *concerning the irregularity*» (il corsivo è mio); «acto [...] destinado a instruir *la irregularidad* o a ejecutar la acción *contra la misma*» (il corsivo è mio). Nello stesso senso v. anche le versioni finlandese, greca, olandese e svedese.

80. Questa interpretazione della disposizione appare inoltre confermata anche dalla lettura combinata del primo e terzo comma dell'art. 3, n. 1. Al primo comma si prevede, infatti, che il termine di prescrizione «è di quattro anni a decorrere dall'esecuzione *dell'irregolarità* [26] di cui all'articolo 1, paragrafo 1». Al terzo comma, poi, si stabilisce che tale termine è interrotto da un atto volto ad accertare o a perseguire «*l'irregolarità* [27]».

81. Ora, a mio modo di vedere, utilizzando l'espressione «l'irregolarità» (quindi, al singolare e con articolo determinativo) sia per individuare il *dies a quo* della prescrizione sia per definire la nozione di atto interruttivo della stessa, il legislatore comunitario ha inteso sottolineare che, se è volto ad accertare o perseguire *generiche irregolarità*, l'atto posto in essere dall'autorità competente non è idoneo ad interrompere la prescrizione. Ne consegue che l'atto in questione non può essere un generico preavviso di controllo che per sua natura si riferisce in maniera indeterminata ad un insieme di eventuali infrazioni; occorre invece un atto che si qualifichi come inteso ad accertare o perseguire *quella specifica irregolarità*. Che esso si identifichi con la stessa comunicazione del controllo o sia adottato nel corso o a conclusione di tale controllo, quel che conta è che risulti chiaro che detta autorità dubita della legittimità di *quel determinato comportamento*.

82. Ogni diversa interpretazione rischierebbe per giunta, a mio avviso, di contraddire la «funzione di garantire la certezza del diritto» propria di ogni termine di prescrizione [28].

83. Ritengo, infatti, che non assolverebbe tale funzione una prescrizione che potesse essere interrotta da un atto dell'amministrazione che, come la comunicazione inviata a Handlbauer, riguarda indistintamente una pluralità di operazioni compiute da un privato in un periodo di tempo relativamente esteso. In effetti, tale atto rimetterebbe in discussione per altri quattro anni tutte le singole operazioni effettuate in quel periodo; il che comporterebbe evidentemente gravi inconvenienti per gli operatori, ai quali sarebbe resa particolarmente complessa la programmazione delle attività che beneficiano di contributi comunitari, cioè proprio le attività che dovrebbero essere agevolate dalla concessione di tali contributi.

26 — Il corsivo è mio.

27 — Il corsivo è mio.

28 — V. sentenza della Corte 15 luglio 1970, causa 41/69, ACF Chemiefarma/Commissione (Racc. pag. 661, punto 19); e sentenze del Tribunale 17 ottobre 1991, causa T-26/89, De Compte/Parlamento (Racc. pag. II-781, punto 68); 15 settembre 1998, cause riunite T-126/96 e T-127/96, BFM e EFIM/Commissione (Racc. pag. II-3437, punto 67); Peix/Commissione, cit. (punto 74); e 17 settembre 2003, causa T-137/01, Neuss/Commissione (non ancora pubblicata in Raccolta, punto 123).

84. Con la tesi che ho qui proposto, invece, i privati verrebbero messi in condizione di prevedere quali, tra le operazioni effettuate in un determinato periodo, vadano considerate definitive e quali, invece, dopo essere state *specificamente individuate* come eventuali irregolarità, potrebbero essere oggetto di una richiesta di rimborso o di una sanzione da parte dell'amministrazione. L'incertezza legata al decorso di un nuovo periodo di prescrizione verrebbe così limitata a singole operazioni determinate.

85. D'altra parte, non mi sembra che tale soluzione imponga un sacrificio eccessivo all'autorità competente. Non si chiede, infatti, all'amministrazione di *accertare* l'irregolarità per poter usufruire di un nuovo periodo di prescrizione. È sufficiente che, nell'atto comunicato all'interessato, essa individui in modo specifico l'irregolarità, vale a dire che esprima all'operatore i propri dubbi quanto alla legittimità di un determinato comportamento da esso tenuto.

86. Nel caso di specie, la comunicazione a Handlbauer del controllo deciso ai sensi del regolamento n. 4045/89 aveva riguardato indistintamente tutte le operazioni di esportazione da essa effettuate nel 1996 nell'ambito delle organizzazioni di mercato della carne di vitello e di maiale. Come tale, essa non è a mio avviso idonea, dato quanto precede, ad interrompere il termine di prescrizione per la ripetizione della restituzione accordata il 24 settembre di quell'anno.

87. Ciò detto, devo però rilevare che, da quanto risulta dall'ordinanza di rinvio, nel corso del controllo comunicato il 20 dicembre 1999 e poi «eseguito nell'anno 2000 [...] si accertava che *in numerosi casi* [29] di esportazione di carne non si poteva dimostrare la necessaria origine della merce nella Comunità». Sembra quindi di capire che alla comunicazione sia seguito il controllo e che nell'ambito di tale controllo siano state quantomeno contestate a Handlbauer numerose *irregolarità determinate*, tra cui quella oggetto della presente causa.

88. Pertanto, se è vero che la comunicazione in esame non poteva interrompere il termine di prescrizione per il recupero della restituzione accordata il 24 settembre 1996, tale effetto può essersi prodotto con la contestazione dell'irregolarità operata nell'ambito del detto controllo. In tale momento, infatti, l'autorità austriaca ha compiuto un atto istruttorio riguardante anche *quella determinata irregolarità* che è stata poi oggetto della decisione del 20 gennaio 2001. Spetta però al giudice nazionale valutarlo, accertando se effettivamente, nell'ambito o anche a seguito

29 — Il corsivo è mio.

del controllo, l'autorità competente abbia espresso dubbi sulla legittimità della concessione della suddetta restituzione all'esportazione.

89. Per le ragioni che precedono, propongo quindi alla Corte di rispondere all'Unabhängiger Finanzsenat che, ai sensi dell'art. 3, n. 1, terzo comma, del regolamento n. 2988/95, il decorso del termine di prescrizione per perseguire una determinata irregolarità non è interrotto dalla comunicazione di un controllo deciso, conformemente al regolamento n. 4045/89, sulla base di fattori di rischio d'irregolarità e, in particolare, in considerazione della frequenza di condotte lesive degli interessi finanziari delle Comunità, ove tale comunicazione riguardi indistintamente tutte le operazioni effettuate da un operatore economico nell'ambito di più organizzazioni comuni di mercato in un periodo di tempo relativamente esteso. Perché vi sia interruzione della prescrizione occorre che l'atto portato a conoscenza della persona interessata individui in modo specifico una o più irregolarità determinate.

V — Conclusioni

90. Alla luce delle considerazioni sopra esposte propongo alla Corte di rispondere all'Unabhängiger Finanzsenat che:

«1) L'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2988/95 si applica ad una decisione, come quella adottata nel caso di specie, che ordina la restituzione di una somma ritenuta indebita e irroga una sanzione.

2) L'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2988/95 è direttamente applicabile negli Stati membri. In particolare, il termine di prescrizione quadriennale da esso previsto è direttamente applicabile dalle autorità nazionali, comprese quelle doganali, in tutti i settori contemplati dalle politiche comunitarie, salvo che una normativa comunitaria settoriale preveda un termine più breve (ma non inferiore ai tre anni) o una normativa statale preveda un termine più lungo.

3) Ai sensi dell'art. 3, n. 1, terzo comma, del regolamento n. 2988/95, il decorso del termine di prescrizione per perseguire una determinata irregolarità non è interrotto dalla comunicazione di un controllo deciso, conformemente al regolamento n. 4045/89, sulla base di fattori di rischio d'irregolarità e, in particolare, in considerazione della frequenza di condotte lesive degli interessi finanziari delle Comunità, ove tale comunicazione riguardi indistintamente tutte le operazioni effettuate da un operatore economico nell'ambito di più organizzazioni comuni di mercato in un periodo di tempo relativamente esteso. Perché vi sia interruzione della prescrizione occorre che l'atto portato a conoscenza della persona interessata individui in modo specifico una o più irregolarità determinate».