# CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JULIANE KOKOTT presentate il 15 luglio 2010 [1]

## I — Introduzione

1. Chi esporta prodotti agricoli dall'Unione europea e percepisce per questo restituzioni all'esportazione — notoriamente intese a compensare la differenza di prezzo tra il mercato interno e il mercato mondiale — deve, nel caso di irregolarità, non solo rimborsare le somme indebitamente percepite, ma è anche passibile di sanzioni pecuniarie. Nel caso di specie, è tuttavia stato considerato colpevole non l'esportatore stesso, bensì unicamente la società specializzata sul piano internazionale in materia di controllo e di sorveglianza, la quale doveva attestare l'importazione nel paese terzo di cui trattasi e aveva fornito, al riguardo, dati inesatti. In tale contesto occorre sostanzialmente chiarire due questioni: da un lato, se all'epoca che qui rileva — il 1997 — il diritto comunitario offriva un fondamento giuridico sufficiente per tale sanzione; dall'altro, se la prescrizione è stata interrotta da determinati atti delle autorità amministrative nazionali.

2. La prima delle due questioni risulta di particolare interesse in quanto incide sulla problematica dell'effetto diretto dei regolamenti UE nonché sul principio della certezza del diritto. Al riguardo occorre esaminare, in particolare nel contesto della tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, l'interazione fra la normativa quadro generale e le normative settoriali.

## II — Contesto normativo

### A — *Normativa comunitaria*

#### 1. Regolamento n. 2988/95

3. Con il regolamento n. 2988/95 [2], il Consiglio ha predisposto un contesto giuridico comune

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — Regolamento (CE, Euratom) del Consiglio 18 dicembre 1995, n. 2988, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU L 312, pag. 1).

per tutti i settori della politica comunitaria, al fine di combattere gli atti — in particolare la frode — lesivi degli interessi finanziari delle Comunità.

4. Ai sensi dell'art. 5, n. 1, del regolamento «[l]e irregolarità intenzionali o causate da negligenza possono comportare le seguenti sanzioni amministrative: a) il pagamento di una sanzione amministrativa; b) (…)».

5. La fattispecie dell'irregolarità è definita nei termini seguenti nell'art. 1, n. 2, del regolamento: «qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita».

6. Ai sensi dell'art. 7 del regolamento «[l]e misure e sanzioni amministrative comunitarie possono applicarsi agli operatori economici di cui all'articolo 1, ossia alle persone fisiche o giuridiche, nonché agli altri organismi cui il diritto nazionale riconosce capacità giuridica, che abbiano commesso l'irregolarità. Possono parimenti applicarsi alle persone che hanno partecipato all'esecuzione dell'irregolarità, nonché a quelle tenute a rispondere della medesima o a evitare che sia commessa».

7. L'art. 2 del regolamento stabilisce, al n. 2, prima frase, che «[n]essuna sanzione amministrativa può essere irrogata se non è stata prevista da un atto comunitario precedente all'irregolarità» e, al n. 3, che «[l]e disposizioni del diritto comunitario determinano la natura e la portata delle misure e sanzioni amministrative necessarie alla corretta applicazione della normativa considerata, in funzione della natura e della gravità dell'irregolarità, del beneficio concesso o del vantaggio ricevuto e del grado di responsabilità».

8. Al riguardo il Consiglio ha rilevato, nel quinto «considerando» del regolamento, che «le condotte che danno luogo a irregolarità nonché le misure e sanzioni amministrative relative sono previste in normative settoriali conformi al presente regolamento».

9. L'art. 3 del regolamento disciplina la prescrizione. Ai sensi del n. 1, terzo comma, «[l]a prescrizione delle azioni giudiziarie è interrotta per effetto di qualsiasi atto dell'autorità competente, portato a conoscenza della persona interessata, che abbia natura istruttoria o che sia volto a perseguire l'irregolarità. Il

termine di prescrizione decorre nuovamente dal momento di ciascuna interruzione».

2. Regolamento n. 3665/87

10. Al fine di combattere più efficacemente irregolarità e frode nell'ambito delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli, la Commissione, già nel 1994, introduceva, attraverso una modifica del regolamento n. 3665/87 [3], la seguente fattispecie sanzionatoria:

«*Articolo 11*

1. Qualora si constati che, per ottenere una restituzione all'esportazione, un esportatore ha chiesto una restituzione superiore a quella spettante, la restituzione dovuta è quella relativa all'effettiva esportazione ridotta di un importo pari:

a) a metà della differenza tra la restituzione richiesta e la restituzione relativa all'effettiva esportazione;

b) al doppio della differenza tra la restituzione richiesta e la restituzione dovuta, qualora l'esportazione abbia fornito deliberatamente false informazioni.

(…)

Qualora la riduzione di cui alla lettera a) o alla lettera b) dia luogo ad un importo negativo, esso deve essere pagato dall'esportatore.

Se le competenti autorità hanno accertato che la restituzione richiesta era inesatta e l'esportazione non è stata eseguita e, di conseguenza, non è possibile ridurre la restituzione, l'esportatore paga l'importo equivalente alla sanzione di cui alle lettere a) o, per quanto di ragione, b).

(…)

3. Fatto salvo l'obbligo di versare eventuali importi negativi, di cui al paragrafo 1, quarto comma, in caso di pagamento indebito di una restituzione il destinatario 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

3 — Regolamento (CEE) della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 351, pag. 1), nella versione introdotta dal regolamento (CE) della Commissione 2 dicembre 1994, n. 2945, 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, rettificato GU 1995, L 132, pag. 22).

periodo trascorso tra il pagamento e il rimborso. Tuttavia,

— qualora l'obbligo del rimborso sia garantito da una cauzione non ancora svincolata (...);

— qualora la cauzione sia stata svincolata, il destinatario 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».

B — *Normativa nazionale*

11. Ai sensi dell'art. 2, § 2, del regio decreto 4 gennaio 1985 [4], una società specializzata sul piano internazionale in materia di controllo e di sorveglianza e riconosciuta dal Belgio è responsabile in via solidale con gli altri soggetti coinvolti in un'esportazione per le conseguenze finanziarie degli attestati rilasciati.

4 — Moniteur belge del 21 febbraio 1985, pag. 1937. Tale decreto viene menzionato sia nella domanda di pronuncia pregiudiziale nell'ambito della riproduzione dei diversi argomenti delle parti sia nelle osservazioni scritte presentate dal governo belga alla Corte. Nelle sue osservazioni scritte presentate alla Corte, la Commissione cita invece un decreto regio 2 febbraio 1999, Moniteur belge del 22 giugno 1999, il quale — in tal senso la Commissione — esplica effetti a partire dal 1° gennaio 1995 e contiene una disposizione analoga.

## III — Fatti e questioni pregiudiziali

12. Nel giugno del 1997, l'azienda belga FIRME DERWA NV (in prosieguo: la «DERWA») vendeva 741 144 kg di carne di manzo ad un cliente in Egitto. Nello stesso mese la merce veniva trasportata per mare fino in Egitto e veniva ivi scaricata.

13. Per questa esportazione, la DERWA chiedeva all'Ufficio belga di intervento e di restituzione (in prosieguo: il «BIRB») [5] una restituzione differenziata e, dopo avere prestato una cauzione del 120%, riceveva un anticipo pari ad una somma equivalente a EUR 1 407 268,91. Per avere definitivamente diritto a tale somma, la DERWA doveva presentare la prova di immissione in consumo in Egitto entro 12 mesi dalla data di accettazione della dichiarazione di esportazione.

14. Il 10 febbraio 1998, la DERWA presentava al B.I.R.B. un attestato rilasciato il 4 novembre 1997 dalla SGS BELGIUM NV, una società specializzata sul piano internazionale in materia di controllo e di sorveglianza e riconosciuta dal Belgio (in prosieguo: la «SGS Belgium»), attestato in cui veniva confermato che le merci erano state svincolate dalla dogana egiziana per l'immissione nel consumo. Il B.I.R.B. sbloccava dunque la garanzia

5 — Belgisch Interventie- en Restitutiebureau.

costituita dalla DERWA e le restituzioni all'esportazione venivano pertanto concesse in via definitiva.

15. Da un'inchiesta avviata presso la SGS Belgium dall'Ispezione economica del Ministero degli Affari economici belga emergeva, tuttavia, che il 24 settembre 1997 la SGS Egypt Ltd aveva inviato un fax alla SGS Belgium in cui comunicava che, anche se la dogana egiziana aveva svincolato le merci, queste non potevano essere importate in Egitto in quanto le autorità egiziane avevano vietato l'importazione di carne di manzo belga. Tale fax è stato evidentemente preceduto da una richiesta della compagnia di assicurazioni Central Beheer Achmea NV, la quale aveva assicurato la merce e aveva invitato la SGS Belgium a trasmettere, a seguito di verifica, un certificato di sdoganamento.

16. Il B.I.R.B., che era stato ripetutamente informato dall'Ispezione economica in merito all'inchiesta presso la SGS Belgium, comunicava a quest'ultima il risultato dell'inchiesta con lettera raccomandata 21 aprile 1999 e chiedeva di trasmetterle i documenti doganali in base ai quali era stato rilasciato il suo attestato del 4 novembre 1997.

17. Con lettera raccomandata 5 febbraio 2002, il B.I.R.B. dichiarava che la SGS Belgium non aveva dato seguito alla richiesta del 21 aprile 1999 e che dai documenti disponibili occorreva concludere che la spedizione in Egitto non era stata immessa in consumo. Dato che il B.I.R.B. riteneva che la SGS Belgium avesse fornito intenzionalmente dati errati, esso applicava alla medesima una sanzione pecuniaria del 200%, ai sensi dell'art. 11 del regolamento n. 3665/87, e le intimava di pagare un importo pari a EUR 4 503 260,74 [6].

18. Mediante lettera raccomandata 29 aprile 2002, la SGS Belgium rispondeva che da una verifica più dettagliata era emerso che la merce era stata importata in Egitto solo in via provvisoria. Con lettera 27 maggio 2002, la SGS Belgium ammetteva di avere fornito dati inesatti, ma di averlo fatto non intenzionalmente.

19. Con atto di citazione notificato il 16 settembre 2003, il B.I.R.B. chiedeva al Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (Tribunale di primo grado di Anversa) di condannare la SGS Belgium al pagamento di EUR 4 503 260,74. La SGS Belgium chiedeva la chiamata in causa della DERWA e della Centraal Beheer Achmea al fine di essere tenuta indenne in caso di condanna.

20. Con sentenza 13 gennaio 2006, il Rechtbank rigettava la domanda del B.I.R.B. perché infondata e dichiarava prive di oggetto le chiamate in garanzia e di esonero da responsabilità proposte dalla SGS Belgium.

6 — Tale importo è composto come segue: EUR 1 407 268,90 quale importo base, corrispondente all'ammontare della restituzione all'esportazione, aumentato del 20%, dunque di ulteriori EUR 281 453,72, e la sanzione pari al 200% dell'importo base, ossia EUR 2 814 538,12.

21. È vero che il ricorso del B.I.R.B. non sarebbe tardivo, in quanto il termine di prescrizione di quattro anni previsto dall'art. 3 del regolamento n. 2988/95, termine che avrebbe iniziato a decorrere il 10 febbraio 1998 [7], sarebbe stato interrotto dalla raccomandata 5 febbraio 2002 del B.I.R.B., mediante la quale esso aveva irrogato la sanzione.

22. Tuttavia, difetterebbe un fondamento giuridico sufficiente per applicare una sanzione nei confronti di un soggetto come la SGS Belgium, coinvolta nell'irregolarità commessa dall'esportatore. In particolare, gli artt. 5 e 7 del regolamento 2988/95 non esplicherebbero effetti diretti, in quanto lascerebbero un margine di discrezionalità agli Stati membri. Inoltre, il B.I.R.B. non avrebbe dimostrato che la DERWA aveva percepito indebitamente le restituzioni all'esportazione e che l'attestato della SGS Belgium conteneva informazioni inesatte.

23. Il B.I.R.B. ha proposto ricorso avverso tale sentenza davanti al giudice del rinvio, l'Hof van Beroep te Antwerpen (Corte di appello di Anversa), il quale, l'8 settembre 2009, ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se le disposizioni degli artt. 5 e 7 del regolamento n. 2988/95 abbiano effetti diretti negli ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri, posto che manca un qualsivoglia margine di discrezionalità di questi Stati membri e che le autorità nazionali non sono tenute ad adottare misure di attuazione.

2) Se una società specializzata sul piano internazionale in materia di controllo e di sorveglianza e riconosciuta dallo Stato membro dove sono state espletate le formalità doganali per l'esportazione (nella fattispecie: il Belgio), la quale abbia rilasciato un attestato di scarico non corretto ai sensi dell'art. 18, n. 2, lett. c), del regolamento n. 3665/87, possa essere considerata un operatore economico, ai sensi dell'art. 1 del regolamento n. 2988/95, oppure una persona che ha partecipato all'esecuzione dell'irregolarità o una persona tenuta a rispondere della medesima o a evitare che sia commessa, ai sensi dell'art. 7 del citato regolamento.

3) Se si possa considerare come un atto di natura istruttoria o volto a perseguire l'irregolarità, ai sensi dell'art. 3, n. 1, terzo comma, del regolamento n. 2988/95 una comunicazione di un verbale di inchiesta dell'Ispezione economica, oppure una lettera con cui si richiede la presentazione di ulteriori documenti a sostegno

7 — In questa data la DERWA aveva presentato al B.I.R.B. l'attestato rilasciato dalla SGS Belgium relativo all'importazione in Egitto.

dell'immissione in consumo, oppure una lettera raccomandata con cui viene irrogata una sanzione».

24. Al procedimento dinanzi alla Corte hanno partecipato la SGS Belgium, la DERWA, i governi belga e austriaco nonché la Commissione europea; il governo austriaco ha presentato solo osservazioni scritte.

## IV — Valutazione giuridica

### A — *Sulla prima questione pregiudiziale*

25. Secondo il governo belga e la Commissione, gli artt. 5 e 7 del regolamento n. 2988/95 esplicano effetti diretti. Ciò si evincerebbe dalla natura giuridica e dalla funzione dei regolamenti. È vero che potrebbero presentarsi situazioni eccezionali, nelle quali sarebbero necessarie misure nazionali di attuazione; tale circostanza non sarebbe tuttavia riscontrabile nel caso di specie. Non sussisterebbe neppure una normativa di settore più specifica di applicazione prioritaria.

26. Effettivamente, ai sensi dell'art. 288, secondo comma, TFUE, i regolamenti hanno «portata generale». Un regolamento «è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri» [8].

27. È logico pensare che questa regola generale del diritto primario valga anche per il regolamento n. 2988/95. Questo prevede, in ogni caso, il suo art. 11, n. 2, ai sensi del quale tale regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

28. Già nella causa Handlbauer [9] la Corte di giustizia è stata interrogata in merito all'applicabilità diretta del regolamento n. 2988/95. Si trattava di una domanda di pronuncia pregiudiziale sollevata da un giudice austriaco, il quale aveva scelto la formula «unmittelbar anwendbar» invece della formula «unmittelbar gilt», impiegata nella versione tedesca del diritto primario e del regolamento n. 2988/95. Nella versione francese della sentenza — è noto che i giudici deliberano in francese — sono state a tal fine utilizzate le parole «directement applicable», corrispondenti alla lettera del diritto primario e del regolamento n. 2988/95 nella versione francese. Da tale circostanza si può dedurre che alle coppie di nozioni «unmittelbare Geltung» e «unmittelbare Anwendbarkeit» non può essere

8 — Una siffatta previsione era contenuta già nel precedente art. 189, secondo comma, del Trattato CE, rilevante per la presente fattispecie.

9 — Sentenza 24 giugno 2004, causa C-278/02, Handlbauer (Racc. pag. I-6171).

attribuito un significato diverso, in ogni caso nell'ambito della sentenza Handlbauer.

29. Quella causa verteva, come quella di specie, sul perseguimento di irregolarità nel settore delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli. La Corte ha affermato l'applicabilità diretta dell'art. 3, n. 1, del regolamento, il quale prevede, per il perseguimento delle irregolarità, un termine di prescrizione di quattro anni [10].

30. Nella motivazione della sentenza, la Corte ha rilevato, innanzitutto, che, in ragione della loro stessa natura e della loro funzione nell'ambito delle fonti del diritto comunitario, le disposizioni dei regolamenti producono in genere «effetti immediati» [11] negli ordinamenti giuridici nazionali, senza che le autorità nazionali debbano adottare misure di attuazione [12]. È vero che talune delle disposizioni di un regolamento possono richiedere, per la loro applicazione, l'adozione di misure di attuazione da parte degli Stati membri [13]; ciò non si verificherebbe tuttavia nel caso dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2988/95.

31. Né da tale sentenza né dalla precedente giurisprudenza è dato desumere che la Corte distingue in maniera chiara fra le nozioni di validità, applicabilità ed efficacia diretta. Nonostante le parti del procedimento abbiano analizzato — in parte approfonditamente — eventuali differenze intercorrenti fra tali nozioni, reputo che sia poco appropriato addentrarsi nel dibattito di fondo concernente la nozione dell'efficacia diretta del diritto dell'Unione, e in particolare dei regolamenti nel senso del *direct effet* o dell'*effet direct* [14].

32. Allorché, nella causa in oggetto, viene sollevata la questione degli effetti diretti degli artt. 5 e 7 del regolamento 2988/95, occorre dunque chiarire in maniera pura e semplice se un provvedimento restrittivo dell'autorità emesso nei confronti di un'impresa possa essere fondato direttamente su una disposizione di tale regolamento. In definitiva, anche la causa Handlbauer verteva su siffatta questione. È vero che, in tal sede, la sanzione in quanto tale non veniva fondata direttamente sul regolamento n. 2988/95. Tuttavia, il termine quadriennale di prescrizione ivi previsto era non solo più lungo del termine che sarebbe stato applicabile nel caso in cui l'art. 3, n. 1, del regolamento non avesse avuto effetti diretti — e ciò risultava manifestamente

10 — Sentenza Handlbauer (cit. alla nota 9, punto 35); v. anche sentenza 29 gennaio 2009, cause riunite da C-278/07 a C-280/07, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb (Racc. pag. I-457, punti 27 e 28).

11 — Nella versione francese della sentenza: «effet immédiat».

12 — Sentenza Handlbauer (cit. alla nota 9, punto 25, che rimanda alla sentenza 17 maggio 1972, causa 93/71, Leonesio, Racc. pag. 287, punto 5).

13 — Sentenza Handlbauer (cit. alla nota 9, punto 26, che rimanda alla sentenza 11 gennaio 2001, causa C-403/98, Monte Arcosu, Racc. pag. I-103, punto 26).

14 — Ex plurimis v. David OA Edward, «Direct Effect: Myth, Mess or Mystery?», in *Direct effect, Rethinking a Classic of EC Legal Doctrine*, (a cura di) Jolande M. Prinssen e Annette Schrauwen, Europa Law Publishing, Groningen, 2002, pag. 3.

decisivo per risolvere la questione della legittimità della sanzione — bensì era inoltre suscettibile di essere interrotto.

33. I criteri sulla scorta dei quali occorre procedere alla verifica dell'idoneità quale fondamento giuridico per le sanzioni sono di pronta individuazione.

34. Così, il regolamento n. 2988/95 stesso, nel suo art. 2, n. 2, prima frase, prevede che nessuna sanzione amministrativa può essere irrogata se non è stata prevista da un atto comunitario precedente all'irregolarità. Il suo art. 2, n. 3, stabilisce inoltre che le disposizioni del diritto comunitario determinano la natura e la portata delle misure e sanzioni amministrative necessarie alla corretta applicazione della normativa considerata, in funzione della natura e della gravità dell'irregolarità, del beneficio concesso o del vantaggio ricevuto e del grado di responsabilità.

35. Nell'ambito specifico delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli, la Corte ha dichiarato più volte che una sanzione, anche di carabttere non penale, può essere inflitta solo qualora abbia un fondamento giuridico chiaro ed inequivocabile [15].

36. Tale presupposto rappresenta, come il principio della legalità dei reati e delle pene [16], una particolare espressione del principio generale della certezza del diritto, il quale costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario ed esige, in particolare, che una normativa sia chiara e precisa, affinché i singoli possano conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi e regolarsi di conseguenza [17].

37. Anche se la Corte — a mio parere giustamente — è talvolta reticente nell'applicare principi di diritto penale a fattispecie sanzionatorie amministrative [18], nulla impedisce di ricorrere, per orientarsi, anche al contenuto del principio della legalità dei reati e delle pene.

38. Tale principio implica che le disposizioni comunitarie definiscano chiaramente i reati e le pene per essi previste. Questa condizione è soddisfatta quando il soggetto di diritto può

15 — Sentenze 14 dicembre 2000, causa C-110/99, Emsland-Stärke (Racc. pag. I-11569, punto 56); 11 luglio 2002, causa C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister (Racc. pag. I-6453, punto 52), nonché 6 aprile 2006, causa C-274/04, ED & F Man Sugar (Racc. pag. I-3269, punto 15).

16 — Nullum crimen, nulla poena sine lege, v. al riguardo sentenza 3 giugno 2008, causa C-308/06, Intertanko e a. (Racc. pag. I-4057, punto 70).

17 — Sentenza Intertanko e a. (cit. alla nota 16, punto 69).

18 — V. sentenza Käserei Champignon Hofmeister (cit. alla nota 15, punto 44), nella quale la Corte rileva che la fattispecie sanzionatoria di cui all'art. 11, n. 1, primo comma, lett. a), del regolamento n. 3665/87 non ha natura penale e che, di conseguenza, il principio «nulla poena sine culpa» è inapplicabile. Al contrario, nelle sentenze 8 marzo 2007, causa C-45/06, Campina (Racc. pag. I-2089, punto 40), nonché 11 marzo 2008, causa C-420/06, Jager (Racc. pag. I-1315, punto 59 e seg.), la Corte ha ritenuto applicabile il principio dell'applicazione retroattiva della sanzione più lieve in sede di irrogazione di sanzioni amministrative; al riguardo, la stessa ha rilevato che tale principio trova espressione, in particolare, all'art. 2, n. 2, seconda frase, del regolamento n. 2988/95. A margine, si osservi, in tal sede, che il regolamento n. 2988/95, ai sensi del suo decimo «considerando», prende in considerazione anche il principio di diritto penale del «ne bis in idem».

conoscere, in base al testo della disposizione rilevante e, se del caso, con l'aiuto dell'interpretazione che ne sia stata fatta dai giudici, gli atti e le omissioni che chiamano in causa la sua responsabilità penale [19].

39. Qualora si applichino i criteri della chiarezza e dell'inequivocabilità agli artt. 5 e 7 del regolamento n. 2988/95, occorre anzitutto constatare che la fattispecie di irregolarità definita nell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2988/95, alla quale viene fatto riferimento negli artt. 5 e 7, necessita manifestamente di essere concretizzata. Al centro di tale definizione si trovano la mera violazione di una disposizione comunitaria e un eventuale danno da essa scaturente a scapito del bilancio comunitario, senza che si proceda anche solo sommariamente ad una concretizzazione per tipologie generali delle condotte cui si intende fare riferimento.

40. Con la SGS Belgium, la DERWA e il governo austriaco, occorre inoltre constatare che gli artt. 5 e 7 del regolamento n. 2988/95 costituiscono disposizioni formulate in termini meramente facoltizzanti. Ai sensi dell'art. 5 del regolamento, le irregolarità «possono» comportare determinate sanzioni amministrative, inter alia, il pagamento di una sanzione pecuniaria e, ai sensi dell'art. 7 del regolamento, tali sanzioni «possono» applicarsi a determinati soggetti. Uno sguardo alle altre versioni linguistiche non conduce a un risultato diverso [20].

41. Colpisce inoltre il fatto che l'art. 5 del regolamento n. 2988/95 non distingue, quanto alle sanzioni elencate, fra irregolarità intenzionali e irregolarità causate da negligenza. Né tantomeno l'art. 7 del regolamento distingue, quanto ai possibili destinatari di una sanzione, a seconda del grado di responsabilità per l'irregolarità.

42. Tale analisi testuale fa già di per sé dubitare del fatto che gli artt. 5 e 7 del regolamento n. 2988/95 abbiano effetti diretti nel senso che essi possono servire quale fondamento giuridico autonomo per l'applicazione di una sanzione. Il regolamento offre tuttavia ulteriori indizi a favore del fatto che alle disposizioni controverse, sempre tenuto conto del loro contenuto concreto [21], non possa essere attribuito alcun effetto diretto in tal senso.

43. Ai sensi del suo art. 1, n. 1, il regolamento invoca per sé unicamente la funzione di una «normativa generale». Il suo art. 2, n. 1, stabilisce poi che, inter alia, vengono istituite delle

19 — Sentenza Intertanko e a. (cit. alla nota 16, punto 71, che rimanda alla sentenza 3 maggio 2007, causa C-303/05, Advocaten voor de Wereld, Racc. pag. I-3633, punto 50, nonché alla Corte eur. D.U., sentenza Coëme e a./Belgio del 22 giugno 2000, *Recueil des arrêts et décisions*, 2000-VII, pag. 1, § 145).

20 — Così, in francese si trova «peuvent», in inglese «may», in italiano «possono», in spagnolo «podrán» e in olandese «kunnen».

21 — Non metto pertanto in alcun modo in discussione la conclusione alla quale è pervenuta la Corte nella sua sentenza Handlbauer, cit. alla nota 9, punto 35, e segnatamente che il termine quadriennale di prescrizione di cui all'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2988/95 è direttamente applicabile.

sanzioni, «solo qualora risultino necessari[e]». Come è già stato constatato, l'art. 5 del regolamento — così come nessun altro articolo dello stesso — non si pronuncia sul momento e sul tipo di sanzione necessaria. Anche la formula «sono istituit[e]» [22] depone a favore del fatto che sono necessarie ulteriori disposizioni al di fuori del regolamento n. 2988/95 al fine di creare una fattispecie sanzionatoria direttamente applicabile.

44. Nei già menzionati commi 2, prima frase, e 3, l'art. 2 del regolamento n. 2988/95 diviene ancora più chiaro: stabilendo che nessuna sanzione amministrativa può essere irrogata se non è stata prevista da un atto comunitario precedente all'irregolarità, esso mostra che il Consiglio, al momento dell'adozione del regolamento, è partito dal presupposto che il regolamento stesso non è sufficiente per applicare una sanzione.

45. La circostanza che esso prevede inoltre che le disposizioni del diritto comunitario determinano la natura e la portata delle misure e sanzioni amministrative necessarie alla corretta applicazione della normativa considerata, in funzione della natura e della gravità dell'irregolarità, del beneficio concesso o del vantaggio ricevuto e del grado di responsabilità, conferma che la normativa generale adottata nel regolamento non è di per sé sufficiente a fungere da fondamento giuridico autonomo per una sanzione. Infatti, tutto ciò che viene qui richiesto manca nel regolamento stesso.

46. Infine, nel quinto «considerando» del regolamento n. 2988/95, si afferma che le condotte che danno luogo a irregolarità nonché le misure e sanzioni amministrative relative sono previste in normative settoriali conformi a tale regolamento.

47. In piena adesione a tale orientamento si trova anche la giurisprudenza elaborata finora, secondo la quale il legislatore comunitario, adottando il regolamento n. 2988/95, ha stabilito una serie di principi generali e ha richiesto che, come regola generale, tutte le normative settoriali rispettino tali principi [23].

48. Di conseguenza la Corte, ad esempio nel settore dei Fondi strutturali, ha individuato il fondamento giuridico per l'obbligo di recupero nel pertinente regolamento di esecuzione del Consiglio invece che nel regolamento n. 2988/95, «che, come sottolineato dalla Commissione, si limita a fissare le regole generali per (…) le sanzioni» [24]. Essa ha pertanto

22 — In questa sede occorre sottolineare che non siamo in presenza di un «considerando» che annuncia ciò che verrà disciplinato nel regolamento, bensì di una disposizione stessa del regolamento.

23 — Sentenza Jager (cit. alla nota 18, punto 61 e la giurisprudenza ivi citata).

24 — Sentenza 13 marzo 2008, cause riunite da C-383/06 a C-385/06, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (Racc. pag. I-1561, punto 39).

aderito espressamente alla posizione della Commissione, la quale aveva fatto concretamente valere che «il regolamento n. 2988/95 non costituisce un fondamento normativo autonomo che consente alle autorità nazionali di adottare misure in caso di irregolarità. Tale testo, infatti, conterrebbe solamente disposizioni generali (...)» [25]. Qualora la Corte avesse voluto in tal modo limitarsi ad affermare, come sembra ritenere adesso la Commissione, che, se esiste una normativa settoriale, è ad essa che occorre fare riferimento invece che al regolamento n. 2988/95, la stessa avrebbe probabilmente optato per una formulazione diversa.

49. Concludo pertanto che gli artt. 5 e 7 del regolamento n. 2988/95 non hanno di per sé effetti diretti nel senso che essi possono fungere da fondamento giuridico autonomo per l'applicazione di una sanzione.

50. Come si evince dalla domanda di pronuncia pregiudiziale, il B.I.R.B., per giustificare la sanzione applicata nei confronti della SGS Belgium, non si è tuttavia fondato unicamente sugli artt. 5 e 7 del regolamento n. 2988/95, bensì sul combinato disposto di tali disposizioni con l'art. 11, n. 1, del regolamento n. 3665/87.

51. Anche la Commissione attribuisce importanza, nel presente contesto, all'art. 11, n. 1, del regolamento n. 3665/87. È vero che essa reputa che gli artt. 5 e 7 del regolamento n. 2988/95 possono fungere da fondamento giuridico autonomo per l'applicazione di sanzioni nei confronti di una società specializzata sul piano internazionale in materia di controllo e di sorveglianza. Tuttavia, una siffatta sanzione, a causa del principio di legalità e tenuto conto dell'art. 2, § 2, del regio decreto 4 gennaio 1985, non potrebbe eccedere l'importo massimo che può essere fissato come sanzione nei confronti dell'esportatore. L'ammontare massimo della sanzione applicabile all'importatore è determinato sulla base dell'art. 11, n. 1, del regolamento n. 3665/87.

52. La verifica se gli artt. 5 e 7 del regolamento n. 2988/95 in combinato disposto con l'art. 11, n. 1, del regolamento n. 3665/87 offrono un fondamento giuridico sufficiente per applicare una sanzione nei confronti di una società specializzata sul piano internazionale in materia di controllo e di sorveglianza come la SGS Belgium, deve tuttavia essere effettuata solo nell'ambito della soluzione della seconda questione pregiudiziale.

53. La prima questione pregiudiziale dovrebbe pertanto essere risolta nel senso che gli artt. 5 e 7 del regolamento n. 2988/95 non hanno di per sé effetti diretti nel senso che essi possono fungere da fondamento giuridico autonomo per l'applicazione di una sanzione.

25 — Sentenza Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (cit. alla nota 24, punto 34).

B — *Sulla seconda questione pregiudiziale*

54. Con la seconda questione pregiudiziale, l'Hof van Beroep chiede se una società specializzata sul piano internazionale in materia di controllo e di sorveglianza come la SGS Belgium, la quale ha rilasciato un attestato di scarico non corretto ai sensi dell'art. 18, n. 2, lett. c), del regolamento n. 3665/87, possa essere considerata un operatore economico oppure un'altra persona ai sensi degli artt. 1 e 7 del regolamento n. 2988/95, venendo pertanto in considerazione come destinataria di una sanzione ai sensi di tale regolamento.

55. Alla luce della soluzione proposta alla prima questione pregiudiziale, non è in realtà necessario risolvere la seconda questione. Poiché il regolamento n. 2988/95 non offre un fondamento giuridico direttamente applicabile per l'irrogazione di sanzioni, non occorre, sulla scorta di un'analisi avulsa dal contesto, verificare ulteriormente se una società specializzata sul piano internazionale in materia di controllo e di sorveglianza come la SGS Belgium possa essere destinataria di una sanzione nel senso di tale regolamento.

56. La seconda questione pregiudiziale conserva tuttavia la propria rilevanza se si include l'art. 11, n. 1, del regolamento n. 3665/87 nella ricerca di un fondamento giuridico sufficiente per l'applicazione di sanzioni nei confronti di società specializzate sul piano internazionale in materia di controllo e di sorveglianza. Tale disposizione contiene una fattispecie sanzionatoria comunitaria concreta, applicabile ratione temporis, per il caso di restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli richieste indebitamente, anche se la sua funzione quale fattispecie sanzionatoria risulta evidente solo ad un secondo esame [26].

57. È dunque ipotizzabile che, prendendo congiuntamente in considerazione gli artt. 5 e 7 del regolamento n. 2988/95 e l'art. 11, n. 1, del regolamento n. 3665/87, si debba ritenere sussistente un fondamento giuridico sufficiente per l'applicazione di sanzioni nei confronti di società specializzate sul piano internazionale in materia di controllo e di sorveglianza. Al fine di poterlo chiarire, occorre interpretare anche le disposizioni di cui agli artt. 1 e 7 del regolamento n. 2988/95, concernenti i destinatari delle sanzioni.

58. La fattispecie sanzionatoria di cui all'art. 11, n. 1, del regolamento n. 3665/87 è indirizzata, stando alla sua lettera, esclusivamente all'esportatore [27], e presume che questi abbia chiesto una restituzione all'esportazione

26 — V. al riguardo, inter alia, sentenza 24 aprile 2008, causa C-143/07, AOB Reuter (Racc. pag. I-3171, punto 22). Ad ogni modo, la nozione di sanzione viene impiegata espressamente nel n. 1, terzo e quinto comma. Sulla natura sanzionatoria non penale dell'art. 11, n. 1, primo comma, lett. a), v. anche sentenza Käserei Champignon Hofmeister, cit. alla nota 15, punto 35 e segg.

27 — V. al riguardo anche sentenza Käserei Champignon Hofmeister (cit. alla nota 15, punto 42).

eccessiva, il che comprende anche l'eventualità che non sussista alcun diritto alla restituzione [28]. Per esaminare tale questione rilevano non solo le circostanze note alle autorità competenti all'atto dell'esame della domanda di restituzione, bensì anche quelle posteriori a tale domanda [29].

59. La Corte ha già rilevato che tale disposizione costituisce un fondamento giuridico chiaro e sufficiente per l'applicazione di sanzioni nei confronti dell'esportatore [30].

60. Nessuna delle parti del procedimento ha fatto valere che la SGS Belgium, quale società specializzata sul piano internazionale in materia di controllo e di sorveglianza, può essere punita con una sanzione unicamente in forza di tale disposizione.

61. Poiché l'irregolarità sanzionabile attraverso l'art. 11, n. 1, del regolamento n. 3665/87 può essere commessa solo dall'esportatore stesso, non occorre verificare se la SGS Belgium possa essere considerata un operatore economico ai sensi degli artt. 1, n. 2, e 7, prima frase, del regolamento n. 2988/95. La SGS Belgium non può aver commesso essa stessa l'irregolarità controversa e non viene pertanto in considerazione quale destinataria della sanzione nella sua eventuale qualità di operatore economico ai sensi di tale disposizione.

62. Ciò posto, resta da verificare se l'art. 11, n. 1, del regolamento n. 3665/87, in combinato disposto con l'art. 7, seconda frase, del regolamento n. 2988/95, ai sensi del quale le sanzioni amministrative comunitarie possono applicarsi anche alle persone che hanno partecipato all'esecuzione dell'irregolarità, nonché a quelle tenute a rispondere della medesima o a evitare che sia commessa, venga in considerazione quale fondamento giuridico per una sanzione nei confronti della SGS Belgium.

63. Ricorrerebbe un'irregolarità ai sensi degli artt. 7, seconda frase, e 1, n. 2, del regolamento n. 2988/95 qualora la DERWA abbia percepito indebitamente le restituzioni all'esportazione ai sensi dell'art. 11, n. 1, del regolamento n. 3665/87.

64. Ciò deve in definitiva essere chiarito dal giudice del rinvio. È vero che la seconda questione pregiudiziale parte dal presupposto, come è dato ricavare dalla sua lettera, che l'attestato di scarico di cui all'art. 18, n. 2, lett. c), del regolamento n. 3665/87, rilasciato dalla SGS Belgium e impiegato dalla DERWA, non era corretto. Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale si può tuttavia desumere che ciò continua ad essere controverso davanti al giudice del rinvio. Inoltre, dinanzi a tale giudice è stato fatto valere che le merci erano

28 — Sentenza AOB Reuter (cit. alla nota 26, punto 22).
29 — Sentenza AOB Reuter (cit. alla nota 26, punto 23).
30 — Sentenza AOB Reuter (cit. alla nota 26, punto 34).

state importate dall'Egitto verso il Sudafrica, cosicché, a prescindere dalla correttezza dell'attestato di scarico controverso, sussisteva un diritto della DERWA alle restituzioni all'esportazione.

65. Un esportatore è in ogni caso tenuto a garantire l'esattezza delle proprie dichiarazioni, e la sanzione di cui all'art. 11, n. 1, primo comma, lett. a), del regolamento n. 3665/87 viene applicata indipendentemente dall'elemento soggettivo colposo [31]. La colpa o un errore commessi da una controparte contrattuale dell'esportatore non costituiscono un'ipotesi di forza maggiore, bensì fanno parte dei rischi commerciali usuali e non possono essere considerati imprevedibili nel contesto di transazioni commerciali. L'esportatore dispone di diversi mezzi per premunirsi, come la libera scelta del proprio partner contrattuale, clausole o polizze assicurative ad hoc [32].

66. Non vedo alcuna ragione per cui ciò non debba valere anche nel rapporto fra un esportatore e una società specializzata sul piano internazionale in materia di controllo e di sorveglianza, e segnatamente a prescindere da se l'attestato impiegato dall'esportatore sia stato rilasciato su richiesta dell'esportatore stesso oppure — come sembra essere avvenuto nella specie — del suo assicuratore. Con il regolamento (CE) n. 800/1999 [33], che ha sostituito il regolamento n. 3665/87, è stato del resto previsto espressamente che gli atti di terzi direttamente o indirettamente attinenti alle formalità necessarie per il pagamento della restituzione, compresi gli atti delle società specializzate sul piano internazionale in materia di controllo e di sorveglianza, sono imputabili al beneficiario [34].

67. Qualora si ponga come ulteriore premessa la circostanza che la DERWA ha commesso un'irregolarità la cui causa è rinvenibile in un attestato non corretto rilasciato dalla SGS Belgium, quest'ultima deve in ogni caso essere considerata come persona che ha partecipato all'esecuzione dell'irregolarità.

68. Occorre inoltre verificare se il combinato disposto dell'art. 11, n. 1, del regolamento n. 3665/87 e dell'art. 7, seconda frase, del regolamento n. 2988/95 sia talmente chiaro ed inequivocabile da poter fungere da fondamento giuridico per una sanzione nei confronti di una società specializzata sul piano internazionale in materia di controllo e di sorveglianza.

31 — Sentenze Käserei Champignon Hofmeister (cit. alla nota 15, punto 59 e segg.), nonché 12 maggio 2005, causa C-542/03, Milupa (Racc. pag. I-3989, punto 26).

32 — Sentenze Käserei Champignon Hofmeister (cit. alla nota 15, punto 80), nonché AOB Reuter (cit. alla nota 26, punto 36).

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

34 — Art. 52, n. 4, secondo comma.

69. Innanzitutto occorre nuovamente sottolineare che l'art. 7, seconda frase, del regolamento n. 2988/95 è una disposizione a carattere meramente facoltizzante. Essa concede manifestamente un margine di discrezionalità.

70. Persino nel caso in cui le sanzioni previste dall'art. 11 del regolamento n. 3665/87 non rivestano carattere penale [35], rimettere alla discrezionalità delle autorità amministrative nazionali la loro applicazione alle persone menzionate nell'art. 7, seconda frase, del regolamento n. 2988/95, mi sembra incompatibile con i requisiti di chiarezza ed inequivocabilità. Nella sentenza AOB Reuter [36], la Corte, prima di qualificare l'art. 11, n. 1, del regolamento n. 3665/87 come fondamento giuridico chiaro ed inequivocabile per le sanzioni nei confronti dell'esportatore, ha rilevato che l'applicazione della sanzione è, qualora ne ricorrano i requisiti, un atto dovuto, a meno che non sia soddisfatto uno dei presupposti per l'esenzione, tassativamente definiti.

71. Tuttavia, alla luce della lettera delle disposizioni qui controverse, il soggetto di diritto non può riconoscere quali atti e omissioni chiamino in causa la sua responsabilità sanzionabile. Già per questo motivo il principio di legalità non viene rispettato. La discrezionalità prevista dall'art. 7, seconda frase, del regolamento n. 2988/95 deve essere concretizzata dal legislatore comunitario o, su incarico del medesimo, dagli Stati membri, affinché venga ad esistere una fattispecie sanzionatoria direttamente applicabile.

72. Occorre inoltre rilevare che, effettivamente, l'art. 11, n. 1, del regolamento n. 3665/87, nel determinare la natura e la portata della sanzione, tiene in particolar modo conto della natura e della gravità dell'irregolarità, del beneficio concesso o del vantaggio ricevuto e del grado di responsabilità, come richiesto dall'art. 2, n. 3, del regolamento n. 2988/95. Al contrario, l'art. 7, seconda frase, del regolamento n. 2988/95 non gradua in alcun modo la sanzione, per le persone da esso indicate, a seconda della natura e dell'importanza della loro partecipazione e della loro conoscenza della portata del danno che il bilancio comunitario ha subito o rischia di subire. Se si procede ad un cauto parallelismo con il diritto penale, è dato constatare che manca una distinzione fra autore e complice.

73. Specialmente il caso in oggetto mostra che le disposizioni esaminate in questa sede non sarebbero idonee ad applicare una sanzione adeguata. Così, il B.I.R.B. addebita alla SGS Belgium di avere rilasciato consapevolmente un attestato falso, e parte al contempo dal presupposto che la DERWA non fosse a conoscenza dell'inesattezza. Entrambe le disposizioni esaminate non offrono tuttavia alcuno strumento riconoscibile che consenta di tener conto della presunta colpa della SGS Belgium nella determinazione della sanzione da applicare nei suoi confronti, qualora si insista sulla circostanza che la SGS Belgium

35 — V., sulla fattispecie sanzionatoria di cui all'art. 11, n. 1, primo comma, lett. a), del regolamento n. 3665/87, la sentenza Käserei Champignon Hofmeister (cit. alla nota 15, punto 44).

36 — Cit. alla nota 26, punto 30.

abbia tuttalpiù partecipato ad un'irregolarità commessa dalla DERWA e non venga essa stessa in considerazione quale autrice di suddetta irregolarità.

74. Ritengo che l'analisi da me svolta finora venga confermata dal fatto — richiamato anche dal governo austriaco — che nel 2002 la Commissione, in occasione di una modifica [37] del regolamento n. 800/1999, subentrato nel frattempo al regolamento n. 3665/87, ha introdotto, per il settore delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli, una disposizione del seguente tenore: «[g]li Stati membri nei quali operano SCS riconosciute predispongono un sistema efficace di sanzioni per le SCS riconosciute che abbiano rilasciato attestati falsi». Il relativo secondo «considerando» contenuto nel regolamento di modifica recita: «[s]i ritiene inoltre necessario predisporre un sistema di sanzioni efficace, che gli Stati membri dovranno applicare in presenza di prove di arrivo irregolari rilasciate dalle SCS».

75. Nel combinato disposto dell'art. 11, n. 1, del regolamento n. 3665/87 e dell'art. 7, seconda frase, del regolamento n. 2988/95, la Commissione non ha pertanto ravvisato un fondamento giuridico sufficiente per sanzioni nei confronti di società specializzate sul piano internazionale in materia di controllo e di sorveglianza. Particolarmente significativo è il fatto che la nuova disciplina istituita ha preferito una soluzione diversa da quella valida per l'esportatore. Agli Stati membri viene infatti assegnato il compito di prevedere un regime sanzionatorio non meglio specificato dalla Commissione per le società specializzate sul piano internazionale in materia di controllo e di sorveglianza. Qualora fosse già esistito in precedenza un meccanismo sanzionatorio sufficiente a livello comunitario, tale nuova disciplina non sarebbe stata necessaria; inoltre, si dovrebbe assumere che esistono attualmente due discipline, senza che sia chiarito il rapporto che le lega.

76. Per concludere, desidero sottolineare che la concretizzazione delle fattispecie, assente a livello del diritto comunitario per il periodo di tempo rilevante per il presente procedimento, non è rinvenibile nel diritto nazionale, ad es. nell'art. 2, § 2, del regio decreto 4 gennaio 1985.

77. Infatti, né il regolamento n. 2988/95 né il regolamento n. 3665/87 contengono un rinvio al diritto nazionale, rinvio che consentirebbe di cercare in tale diritto la necessaria concretizzazione, sotto il profilo sostanziale, di una fattispecie sanzionatoria delineata solo nelle sue strutture generali dal diritto comunitario.

37 — Mediante l'introduzione di un nuovo art. 16 c ad opera del regolamento (CE) della Commissione 11 luglio 2002, n. 1253, che modifica il regolamento (CE) n. 800/1999 recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 183, pag. 12).

78. Il regolamento n. 2988/95, al contrario, prevede espressamente che una sanzione amministrativa può essere irrogata solo se è stata prevista da un atto comunitario precedente all'irregolarità, e che le disposizioni del diritto comunitario determinano la natura e la portata delle misure e sanzioni amministrative necessarie alla corretta applicazione della normativa considerata, in funzione della natura e della gravità dell'irregolarità, del beneficio concesso o del vantaggio ricevuto e del grado di responsabilità. In tal senso, il quinto «considerando» del regolamento n. 2988/95 enuncia che le condotte che danno luogo a irregolarità nonché le misure e sanzioni amministrative relative sono previste in normative settoriali conformi a tale regolamento.

Una società specializzata sul piano internazionale in materia di controllo e di sorveglianza e riconosciuta dallo Stato membro dove sono state espletate le formalità doganali per l'esportazione (nella fattispecie: il Belgio), la quale abbia rilasciato un attestato di scarico non corretto ai sensi dell'art. 18, n. 2, lett. c), del regolamento n. 3665/87, non può essere considerata un operatore economico ai sensi degli artt. 1, n. 2, e 7, seconda frase, del regolamento n. 2988/95, qualora si tratti di applicare una sanzione nei suoi confronti sul fondamento di tali disposizioni in combinato disposto con l'art. 11 del regolamento n. 3665/87. È vero che essa può essere considerata come una persona che ha partecipato all'esecuzione dell'irregolarità ai sensi dell'art. 7, seconda frase, del regolamento n. 2988/95; tuttavia, tale disposizione, persino in combinato disposto con l'art. 11, del regolamento n. 3665/87, non offre un fondamento giuridico sufficiente per applicare una sanzione nei suoi confronti.

C — *Sulla terza questione pregiudiziale*

79. In conclusione ritengo quindi che la seconda questione pregiudiziale debba essere risolta come segue:

80. Alla luce delle soluzioni da me suggerite per le prime due questioni pregiudiziali, non occorre più risolvere la terza questione. Qualora l'applicazione di una sanzione sia esclusa a priori, risulta vano verificare se essa non poteva eventualmente più essere irrogata. Esamino pertanto tale questione solo a titolo subordinato, per il caso in cui la Corte non dovesse condividere le conclusioni da me svolte in relazione alle prime due questioni.

81. Ai sensi dell'art. 3, n. 1, terzo comma, prima frase, del regolamento n. 2988/95, 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.

82. Quale possibile atto di natura istruttoria o volto a perseguire l'irregolarità, il giudice del rinvio ci menziona:

— un verbale di inchiesta predisposto dall'Ispezione economica, inviato al B.I.R.B. il 13 agosto 1998, nonché una lettera inviata da tale Ispezione al B.I.R.B. il 9 ottobre 1998 ed un fax del 14 ottobre 1998, con cui sono stati trasmessi verbali di inchieste;

— la lettera raccomandata 21 aprile 1999 inviata dal B.I.R.B. alla SGS Belgium, con cui è stata chiesta la presentazione di ulteriori documenti a sostegno dell'immissione in consumo;

— la lettera raccomandata 5 febbraio 2002 inviata dal B.I.R.B. alla SGS Belgium, con cui è stata applicata una sanzione «ai sensi dell'art. 11 del regolamento n. 3665/87».

83. La Corte ha già chiarito che gli atti istruttori generali delle autorità nazionali, i quali non si riferiscono a sospetti di irregolarità nel caso di talune operazioni sufficientemente determinate, non sono idonei ad interrompere il termine di prescrizione di cui all'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2988/95. Così, la notifica di un controllo doganale generale, la quale non indichi in maniera sufficientemente precisa le operazioni cui si riferiscono i sospetti di irregolarità, non costituisce un atto istruttorio o volto a perseguire l'irregolarità tale da interrompere il termine di prescrizione [38]. Al contrario, la Corte ha ravvisato un atto istruttorio in una lettera mediante la quale Commissione comunicava al beneficiario di un contributo comunitario nel settore della pesca la riduzione del contributo finanziario inizialmente accordato, in quanto le risorse alieutiche del paese terzo indicato nella decisione di concessione del contributo non erano state sfruttate per un periodo di tempo sufficientemente lungo [39].

84. Sulla scorta della formulazione della terza questione pregiudiziale nonché delle ulteriori allegazioni svolte nella domanda di pronuncia pregiudiziale, si deve partire dal presupposto che i verbali di inchiesta di cui trattasi sono stati portati a conoscenza della SGS Belgium durante l'inchiesta in corso. A mio avviso, il giudice del rinvio deve valutare, nel rispetto della summenzionata giurisprudenza, se i verbali di inchiesta controversi erano sufficientemente concreti e se la SGS Belgium poteva rendersi conto che era stata avviata un'indagine nei suoi confronti a causa dell'attestato del 4 novembre 1997.

85. Contrariamente a quanto sembra ritenere la SGS Belgium, non reputo problematica la circostanza che non si sia in presenza di

38 — Sentenza Handlbauer (cit. alla nota 9, punti 40 e 43).

39 — Sentenza 2 dicembre 2004, causa C-226/03 P, José Martí Peix/Commissione (Racc. pag. I-11421, punto 30).

verbali di inchiesta del B.I.R.B. La circostanza che uno Stato membro abbia radicato presso un'unica autorità piuttosto che presso diverse autorità la competenza ad adottare atti di natura istruttoria o volti a perseguire irregolarità non può, di per sé, mettere in discussione la qualificazione delle rispettive misure quali atti di natura istruttoria o volti a perseguire irregolarità. Una diversa valutazione potrebbe tuttavia essere necessaria qualora l'autorità che trasmette i verbali di un'altra autorità alla persona di cui trattasi generi in quest'ultima l'impressione che, dal suo punto di vista, non esistono indizi sufficienti.

86. Quanto alla lettera raccomandata 21 aprile 1999 inviata dal B.I.R.B. alla SGS Belgium, con la quale veniva chiesta la presentazione di ulteriori documenti a sostegno dell'immissione in consumo, vi sono molte ragioni, a mio avviso, per ritenere che si sia in presenza perlomeno di un atto istruttorio. Anche in questo caso, il giudice del rinvio deve tuttavia esaminare il contenuto esatto per stabilire se da tale lettera risulti che il B.I.RB. dubitava della correttezza dell'attestato del 4 novembre 1997, e non si era, ad esempio, semplicemente limitato ad integrare la propria documentazione. Secondo l'esposizione dei fatti operata dal giudice del rinvio [40], con la raccomandata in questione era stato inoltre comunicato alla SGS Belgium l'esito dell'indagine dell'Ispezione economica. Al riguardo vale quanto esposto ai due paragrafi precedenti.

87. Quanto alla lettera raccomandata 5 febbraio 2002 inviata dal B.I.R.B. alla SGS Belgium, con la quale veniva applicata una sanzione «ai sensi dell'art. 11 del regolamento n. 3665/87», non ho dubbi sul fatto che siamo in presenza di un atto volto a perseguire l'irregolarità, il quale ha potuto interrompere la prescrizione. Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale emerge che dalla lettera raccomandata risultava chiaramente il motivo dell'applicazione della sanzione. Può forse sorprendere che non sia stata la SGS Belgium ad adire i giudici belgi al fine di difendersi a fronte di tale sanzione, bensì, al contrario, il B.I.R.B., il quale ha convenuto davanti a tali giudici la SGS Belgium al fine di ottenere il pagamento della sanzione. In udienza, il governo belga ha affermato al riguardo che la decisione sanzionatoria amministrativa non è di per sé suscettibile di esecuzione. Qualora il destinatario di una siffatta sanzione si rifiuti di pagare, l'amministrazione belga dovrebbe, al fine di eseguire la sanzione, ricorrere in giudizio, ove viene fissato un importo adeguato nell'ambito dell'ammontare richiesto. A prescindere da tale configurazione procedurale, va rilevato che il giudice del rinvio sottolinea ripetutamente che con la raccomandata era stata applicata una sanzione nei confronti della SGS Belgium, e che quest'ultima era stata invitata al pagamento della medesima. È pertanto evidente che si tratta di un atto volto a perseguire l'irregolarità.

40 — V. la sua riproduzione supra, paragrafo 16.

88. In via subordinata, propongo pertanto di risolvere la terza questione pregiudiziale nel senso che una lettera raccomandata dell'autorità amministrativa nazionale competente, con la quale viene applicata una sanzione per un fatto descritto in dettaglio nella raccomandata stessa, può essere considerata un atto istruttorio o volto a perseguire l'irregolarità ai sensi dell'art. 3, n. 1, terzo comma, del regolamento n. 2988/95.

## V — Conclusione

89. In conclusione, suggerisco di risolvere nei seguenti termini le questioni pregiudiziali sollevate dall'Hof van Beroep te Antwerpen:

«1) Gli artt. 5 e 7 del regolamento (CE, EURATOM) del Consiglio 18 dicembre 1995, n. 2988, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, non hanno di per sé effetti diretti nel senso che essi possono fungere da fondamento giuridico autonomo per l'applicazione di una sanzione.

2) Una società specializzata sul piano internazionale in materia di controllo e di sorveglianza e riconosciuta dallo Stato membro dove sono state espletate le formalità doganali per l'esportazione (nella fattispecie: il Belgio), la quale abbia rilasciato un attestato di scarico non corretto ai sensi dell'art. 18, n. 2, lett. c), del regolamento (CEE) della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli, nella versione introdotta dal regolamento (CE) della Commissione 2 dicembre 1994, n. 2945, non può essere considerata un operatore economico ai sensi degli artt. 1, n. 2, e 7, seconda frase, del regolamento n. 2988/95, qualora si

tratti di applicare una sanzione nei suoi confronti sul fondamento di tali disposizioni in combinato disposto con l'art. 11 del regolamento n. 3665/87. È vero che essa può essere considerata come una persona che ha partecipato all'esecuzione dell'irregolarità ai sensi dell'art. 7, seconda frase, del regolamento n. 2988/95; tuttavia, tale disposizione, persino in combinato disposto con l'art. 11, del regolamento n. 3665/87, non offre un fondamento giuridico sufficiente per applicare una sanzione nei suoi confronti.

3) Una lettera raccomandata dell'autorità amministrativa nazionale competente, con la quale viene applicata una sanzione per un fatto descritto in dettaglio nella raccomandata stessa, può essere considerata un atto istruttorio o volto a perseguire l'irregolarità ai sensi dell'art. 3, n. 1, terzo comma, del regolamento n. 2988/95».