

**Causa C-448/20****Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

22 settembre 2020

**Giudice del rinvio:**

Supremo Tribunal Administrativo (Portogallo)

**Data della decisione di rinvio:**

1° luglio 2020

**Ricorrente:**

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP)

**Resistenti:**

BD

Autoridade Tributaria e Aduaneira

**Oggetto del procedimento principale**

La presente domanda di pronuncia pregiudiziale è presentata nell'ambito di una controversia tra l'Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas I.P (IFAP) e BD, in cui il primo ha presentato ricorso contro la sentenza che ha accolto, sulla base della scadenza del termine di prescrizione di quattro anni, l'opposizione al procedimento di esecuzione fiscale da esso avviato nei confronti della resistente, per debiti relativi ad aiuti indebitamente percepiti nell'ambito del programma operativo – Misura AGRIS.

**Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale**

Nella situazione in esame occorre accertare se l'opposizione all'esecuzione fiscale sia il mezzo processuale appropriato per conoscere della prescrizione dei procedimenti di restituzione di aiuti finanziari indebitamente versati e, in caso affermativo, quale termine e quali regole di calcolo del medesimo si applichino, tenuto conto dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE, Euratom)

n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità.

### **Questioni pregiudiziali**

1) Se l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 osti a una soluzione di diritto interno secondo la quale al beneficiario del contributo finanziario incombe l'onere di impugnare in giudizio, dinanzi al giudice competente, l'atto che determina la restituzione degli importi indebitamente percepiti, a causa della constatazione di un'irregolarità, a pena che la mancata impugnazione tempestiva di tale atto (vale a dire il mancato esercizio da parte del beneficiario, in tempo utile, dei mezzi di difesa messi a sua disposizione dal diritto nazionale) determini la sua inoppugnabilità e, di conseguenza, la possibilità che la restituzione dell'importo indebitamente versato sia richiesta secondo le regole e i termini del diritto nazionale.

2) Se l'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 2988/95 osti a una soluzione di diritto nazionale secondo la quale il beneficiario del contributo finanziario non può avvalersi della scadenza del termine di 4 o di 8 anni nell'ambito del procedimento giudiziario di recupero forzoso avviato nei suoi confronti, per il motivo che l'esame di tale questione è consentito solo nell'ambito dell'impugnazione dell'atto che determina la restituzione degli importi indebitamente percepiti, a causa della constatazione di un'irregolarità.

### **Disposizioni di diritto dell'Unione invocate**

Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità: articolo 3

### **Disposizioni di diritto nazionale invocate**

Decreto-Lei n.° 163-A/2000, de 27 de julho (decreto-legge n. 163-A/2000, del 27 luglio 2000) – Determinazione delle regole generali per l'applicazione del programma operativo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (programma POADR), nonché della componente agricola dei programmi operativi in ambito regionale del III quadro comunitario di sostegno (QCS III)

### **Articolo 11**

Risoluzione o modifica unilaterale del contratto da parte dell'IFADAP

1- L'IFADAP può risolvere unilateralmente i contratti se il beneficiario non adempie a uno qualsiasi dei suoi obblighi o se uno qualsiasi dei requisiti per la concessione dell'aiuto non sussiste o viene meno per motivi imputabili al beneficiario stesso.

2- L'IFADAP può inoltre, in caso di inadempienza, modificare unilateralmente il contratto, in particolare per quanto riguarda l'importo degli aiuti, purché ciò sia giustificato alla luce delle condizioni concretamente verificatesi nell'esecuzione del progetto, o della mancanza o insufficienza di documenti giustificativi.

## Articolo 12

### Rimborsi degli aiuti e delle spese

1- In caso di risoluzione del contratto da parte dell'IFADAP, il beneficiario è tenuto a rimborsare gli importi ricevuti a titolo di aiuto, maggiorati degli interessi al tasso legale, calcolati dalla data in cui tali importi gli sono stati messi a disposizione, fatta salva l'applicazione di altre sanzioni previste dalla legge.

2- Il rimborso previsto al paragrafo precedente deve essere effettuato entro 15 giorni dalla comunicazione della risoluzione e il beneficiario è espressamente avvisato a tal fine.

3- Se il beneficiario non procede al rimborso entro il termine previsto al paragrafo precedente, agli importi dovuti si aggiunge un supplemento moratorio del 2%, a decorrere dalla scadenza del suddetto termine fino al rimborso effettivo.

4- Se si verifica la situazione di cui al paragrafo precedente, il beneficiario è inoltre tenuto a pagare all'IFADAP gli oneri derivanti dalle spese stragiudiziali per il recupero degli importi dovuti, pari al 10% del valore totale delle somme ricevute dal beneficiario.

5- Le disposizioni dei paragrafi precedenti sono applicabili in caso di modifica unilaterale del contratto che determini l'obbligo di restituire gli importi percepiti; la percentuale prevista al paragrafo 4 si applica all'importo da restituire. (...)

## Articolo 15

### Titoli esecutivi

I certificati di debito emessi dall'IFADAP costituiscono titoli esecutivi. (...)

Decreto-Lei n.° 4/2015 de 7 de janeiro (decreto-legge n. 4/2015, del 7 gennaio 2015) – Approvazione del codice di procedura amministrativa

## Articolo 163

### Atti annullabili e regime di annullabilità

1- Sono annullabili gli atti amministrativi che ledono i principi o altre norme giuridiche applicabili, per la cui violazione non sia prevista un'altra sanzione.

2- L'atto annullabile produce effetti giuridici, che possono essere cancellati retroattivamente qualora l'atto sia annullato da una decisione pronunciata dai giudici amministrativi o dall'amministrazione stessa.

3- Gli atti annullabili possono essere impugnati dinanzi all'amministrazione stessa o dinanzi al tribunale amministrativo competente, entro i termini stabiliti dalla legge. (...)

## Articolo 179

### Esecuzione di obblighi pecuniari

1- Quando, in forza di un atto amministrativo, devono essere corrisposte prestazioni pecuniarie a una persona giuridica di diritto pubblico, o su ordine di questa, si dà avvio, in caso di mancato pagamento volontario entro il termine impartito, al procedimento di esecuzione fiscale, come disciplinato dalla normativa sul procedimento tributario.

2- Ai fini di quanto disposto al paragrafo precedente, l'organo competente emette, ai termini di legge, un certificato avente valore di titolo esecutivo, che trasmette al servizio competente dell'amministrazione tributaria unitamente al fascicolo amministrativo.

Decreto-Lei n.° 214-G/2015, de 2 de outubro (decreto-legge n. 214-G/2015, del 2 ottobre 2015) – Codice di procedura dei tribunali amministrativi

## Articolo 58

### Termini

1- Salvo contraria disposizione di legge, l'impugnazione di atti nulli non è soggetta ad alcun termine e quella degli atti annullabili avviene entro il termine di:

- a) un anno, se promossa dal pubblico ministero;
- b) tre mesi, nei restanti casi.

2- Fatto salvo l'articolo 59, paragrafo 4, i termini stabiliti al paragrafo precedente sono calcolati ai sensi dell'articolo 279 del codice civile.

3- L'impugnazione è ammessa oltre il termine previsto al paragrafo 1, lettera b):

- a) nelle situazioni in cui vi sia un giusto impedimento, alle condizioni previste nella legge processuale civile;
- b) entro un termine di tre mesi a decorrere dalla data di cessazione dell'errore, qualora sia dimostrato, nel rispetto del contraddittorio, che nella fattispecie non si poteva richiedere a un cittadino normalmente diligente la tempestiva

presentazione del ricorso, per il fatto che il comportamento dell'amministrazione aveva indotto l'interessato in errore; oppure

c) quando, non essendo ancora decorso un anno dalla data dell'adozione dell'atto o della sua pubblicazione, se obbligatoria, il ritardo debba essere considerato scusabile, tenuto conto dell'ambiguità del quadro normativo applicabile o delle difficoltà che si presentavano nella fattispecie riguardo all'identificazione dell'atto impugnabile o alla sua qualificazione come atto amministrativo o come norma.

Decreto-Lei n.° 433/99 de 26 de outubro (decreto-legge n. 433/99, del 26 ottobre 1999) – Approvazione del codice di procedura amministrativa e giudiziaria in materia tributaria

#### Articolo 148

##### Ambito dell'esecuzione fiscale

1- Il procedimento di esecuzione fiscale include il recupero forzoso dei seguenti debiti: (...)

2- Possono essere parimenti recuperati mediante procedimento di esecuzione fiscale, nei casi e nei termini espressamente previsti dalla legge:

- a) altri debiti nei confronti dello Stato e di altre persone giuridiche di diritto pubblico che devono essere assolti in forza di un atto amministrativo;
- b) rimborsi o restituzioni.

#### Articolo 204

##### Motivi dell'opposizione all'esecuzione

1- L'opposizione può avere solo uno dei seguenti motivi: (...)

- d) prescrizione del debito oggetto di esecuzione.

#### **Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale**

- 1 Con comunicazione del 13.07.2011 è stata notificata a BD la decisione dell'IFAP relativa alla risoluzione unilaterale del contratto per l'assegnazione di aiuti ai sensi dei programmi operativi di ambito regionale, misura Agris, concluso il 20.04.2004, e di restituzione dell'importo dovuto.
- 2 Il 16.12.2015 l'Autoridade Tributária (autorità tributaria) ha avviato un procedimento di esecuzione fiscale nei confronti di BD.

- 3 Il 21.12.2015 BD è stata citata conformemente al «certificato di debito». Il 31.05.2006 erano state riscontrate irregolarità commesse da BD nell'esecuzione del contratto concluso con l'IFAP, dato che ha modificato senza autorizzazione l'investimento approvato, e il 12.12.2006 le era stato notificato che l'IFAP aveva riscontrato tali irregolarità. Il 20.12.2006 BD aveva presentato reclamo.

### **Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale**

1. **L'IFAP** ha sostenuto che il Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela (tribunale amministrativo e tributario di Mirandela, Portogallo; in prosieguo: il TAFM) ha ritenuto ricevibile, nella sua sentenza del 16.04.2018, l'opposizione di BD basata sulla prescrizione del procedimento amministrativo, confondendosi con la prescrizione per il recupero del debito. Quest'ultimo si è consolidato nell'ordinamento giuridico dal momento che la decisione finale dell'IFAP non è stata impugnata in sede giudiziale. La prescrizione del procedimento avrebbe dovuto essere fatta valere dinanzi al Tribunal Administrativo (tribunale amministrativo), ma così non è stato.
2. La somma che BD deve all'IFAP in forza della decisione finale ha alla base un atto amministrativo adottato da un istituto pubblico, che non fa parte dell'amministrazione tributaria, motivo per cui, in mancanza di un termine specificamente previsto dalla legge, vale il termine ventennale previsto nel Código Civil (codice civile).
3. Ha quindi sostenuto che, dato che le asserite irregolarità sono state commesse in data anteriore al 31 dicembre 2004, e la comunicazione della risoluzione del contratto unitamente alla determinazione della restituzione degli aiuti sono del 13 settembre 2011, è stato ampiamente oltrepassato il termine di quattro anni previsto all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, qui applicabile.
4. Tenendo conto della data in cui è stato emesso il Certificato di Debito per il recupero del rispettivo importo degli aiuti e della data della citazione per la presente esecuzione, vale a dire dicembre 2015, è stato oltrepassato anche il termine di prescrizione di otto anni previsto in tale norma giuridica, anch'essa applicabile al caso di specie.

### **Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale**

- 1 **L'IFAP** chiede anzitutto se i giudici tributari possano conoscere, nell'ambito di un'opposizione all'esecuzione fiscale, della prescrizione del procedimento di richiesta di rimborso di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95. A suo avviso si tratta nella fattispecie di un debito di tipo amministrativo e non tributario e, per accertare se il giudice tributario sia competente, occorre anzitutto accertare se il mezzo processuale dell'opposizione

all'esecuzione fiscale sia il mezzo adeguato per assicurare la tutela giuridica in tal caso.

- 2 **BD** ha chiesto al TAFM di pronunciarsi sulla legittimità del recupero forzoso che le era applicato, fondando l'asserita illegittimità del recupero sulla constatazione della prescrizione: **l'atto che impone il rimborso dell'aiuto finanziario** (e che funge quindi da titolo esecutivo) **è stato adottato il 13.07.2011**, ossia dopo la scadenza del termine di quattro anni dalla data in cui l'IFAP ha constatato le irregolarità nell'esecuzione del contratto (**31.05.2006**).
- 3 Pur ammettendo che l'esecutato che non abbia impugnato la decisione che impone la restituzione del finanziamento sulla base di irregolarità possa invocare la relativa prescrizione in sede di opposizione all'esecuzione fiscale, sorge il problema di stabilire quale sia il termine di cui si deve tener conto: se sia il **termine di quattro anni a decorrere dall'esecuzione dell'irregolarità** (articolo 3, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 2988/95); se, non essendo tale termine assoluto e non avendo il giudice che statuisce sull'opposizione all'esecuzione la facoltà di pronunciarsi sulla questione amministrativa, valga allora il **termine di 8 anni a decorrere dall'esecuzione dell'irregolarità** (articolo 3, paragrafo 1, terzo comma, del regolamento n. 2988/95); se, trattandosi dell'esecuzione di una decisione amministrativa che impone il rimborso di somme indebitamente versate (esecuzione di atto amministrativo), al termine di otto anni per l'applicazione della misura debbano aggiungersi i tre anni di cui dispone l'amministrazione per l'esecuzione della decisione, calcolando così per la prescrizione totale dell'obbligo un **termine di 11 anni a decorrere dall'esecuzione dell'irregolarità** (articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95).
- 4 La **CGUE** ha ribadito l'interpretazione in base alla quale la norma di cui all'articolo 3, paragrafo 1, si applica sia alle misure amministrative sia alle sanzioni amministrative (v., in tal senso, sentenze Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388; **Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e a., da C-278/07 a C-280/07**, EU:C:2009:38; Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230; Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381; Corman, C-131/10, EU:C:2010:825; Glencore Céréales France, C-584/15, EU:C:2017:160; Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660; Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), C-383/14, EU:C:2015:541, etc.); anche nella giurisprudenza del **STA** è pacifico che il termine di prescrizione del procedimento previsto all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE/Euratom) n. 2988/95 – che mira all'applicazione di sanzioni e alla restituzione di aiuti comunitari irregolari, nell'ambito della politica agricola comune – è di quattro anni, a decorrere dal momento in cui si sono compiuti tanto l'atto o l'omissione costituenti una violazione del diritto dell'Unione, quanto il pregiudizio al bilancio dell'Unione, ove l'inizio del termine di prescrizione si colloca sempre alla data del fatto verificatosi per ultimo, con la possibilità di estendersi per un massimo di 8 anni. Gli Stati dispongono poi di tre anni, dopo l'adozione dell'atto che applica la misura di restituzione delle somme o che

applica la sanzione, per procedere all'esecuzione di tale decisione. Pertanto, risulta che lo Stato può disporre di un termine che può arrivare a 11 anni per ottenere il recupero forzoso dell'importo indebitamente versato, purché proceda validamente alla notifica dell'atto che determina tale rimborso, al più tardi entro otto anni a decorrere dall'esecuzione dell'irregolarità.

- 5 Alla luce del **diritto nazionale portoghese**, la prescrizione del procedimento di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del citato regolamento n. 2988/95 è una questione che LM avrebbe dovuto discutere presentando la suddetta impugnazione contro l'atto finale del procedimento, e BD non può, in sede di opposizione all'esecuzione fiscale, discutere l'illegittimità del titolo esecutivo per presunta prescrizione del procedimento di verifica dell'irregolarità, che è culminato nell'adozione dell'atto di imposizione della restituzione della sovvenzione.
- 6 Occorre quindi accertare se le norme di diritto interno, da cui risulterebbe l'incompetenza del giudice amministrativo a conoscere della prescrizione prevista nel regolamento europeo, nonché l'assenza di fondamento dell'opposizione all'esecuzione, siano conformi al diritto europeo e, in particolare, se violino le disposizioni dell'articolo 3 del regolamento n. 2988/95.

[Il giudice del rinvio formula altresì due questioni (III e IV) in caso di risposta negativa alle questioni pregiudiziali indicate (I e II), ma non vi fa riferimento nel dispositivo dell'ordinanza.

III Se il termine di tre anni di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 2988/95 debba essere considerato un termine di prescrizione del debito che insorge con l'adozione dall'atto che impone il rimborso degli importi indebitamente percepiti in caso di irregolarità nel finanziamento. E se esso debba essere calcolato a decorrere dalla data in cui l'atto è stato adottato.

IV. Se l'articolo 3 del regolamento n. 2988/95 [osti] a una soluzione di diritto interno nella quale il termine triennale per la prescrizione del debito che insorge con l'adozione dall'atto che impone il rimborso degli importi indebitamente percepiti in caso di irregolarità nel finanziamento è calcolato a partire dall'adozione di tale atto e si interrompe con la citazione per il recupero forzoso di tali somme, rimanendo sospeso fintantoché non vi sia una decisione definitiva o passata in giudicato che ponga fine al procedimento, nei casi di reclamo, impugnazione, ricorso od opposizione, qualora comportino la sospensione del recupero del debito.]