

Spese escluse dal finanziamento FEAGA e FEASR

Trib. primo grado UE, Sez. V 30 gennaio 2020, in causa T-292/18 - Spielmann, pres.; Forrester, est. - Repubblica portoghese c. Commissione europea.

Agricoltura e foreste - FEAGA e FEASR - Spese escluse dal finanziamento - Spese sostenute dal Portogallo - Artt. 32 e 33 del regolamento (CE) n. 1290/2005 - Art. 54 del regolamento (UE) n. 1306/2013 - Nozione di tribunale nazionale.

(Omissis)

Sentenza

Contesto normativo

Diritto dell'Unione europea

1 L'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU 2005, L 209, pag. 1), così dispone:

«Gli Stati membri:

a) adottano, nell'ambito della politica agricola comune, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative ed ogni altra misura necessaria per garantire l'efficace tutela degli interessi finanziari della Comunità, in particolare allo scopo di:

- i) accertare se le operazioni finanziate dal FEAGA e dal FEASR siano reali e regolari;
- ii) prevenire e perseguire le irregolarità;
- iii) recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o negligenze».

2 A termini dell'articolo 32, paragrafo 5, del succitato regolamento, relativo alle «Disposizioni specifiche per il FEAGA»:

«5. Qualora il recupero non abbia avuto luogo nel termine di quattro anni dalla data del primo verbale amministrativo o giudiziario, oppure nel termine di otto anni in caso di procedimento giudiziario dinanzi ai tribunali nazionali, le conseguenze finanziarie del mancato recupero sono per il 50% a carico dello Stato membro e per il 50% a carico del bilancio comunitario.

Nella tabella riepilogativa di cui al paragrafo 3, primo comma, lo Stato membro indica separatamente gli importi per i quali il recupero non è stato realizzato nei termini previsti al primo comma del presente paragrafo.

La ripartizione dell'onere finanziario connesso al mancato recupero, a norma del primo comma, lascia impregiudicato l'obbligo per lo Stato membro interessato di dare corso ai procedimenti di recupero, in applicazione dell'articolo 9, paragrafo 1, del presente regolamento. Gli importi così recuperati sono imputati al FEAGA nella misura del 50%, previa applicazione della trattenuta di cui al paragrafo 2(...) del presente articolo.

Qualora, nell'ambito del procedimento di recupero, un verbale amministrativo o giudiziario avente carattere definitivo constati l'assenza di irregolarità, lo Stato membro interessato dichiara al FEAGA, come spesa, l'onere finanziario di cui si è fatto carico in applicazione del primo comma.

Tuttavia, qualora per ragioni non imputabili allo Stato membro interessato, il recupero non abbia potuto aver luogo nel termine di cui al primo comma e l'importo da recuperare superi 1 milione di [euro], la Commissione può, su richiesta dello Stato membro, prorogare il termine per un periodo massimo pari al 50% del termine iniziale».

3 Ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 8, del medesimo regolamento, intitolato «Disposizioni specifiche per il FEASR»:

«8. Qualora il recupero non abbia avuto luogo prima della chiusura di un programma di sviluppo rurale, le conseguenze finanziarie dell'assenza di recupero sono per il 50% a carico dello Stato membro interessato e per il 50% a carico del bilancio comunitario e sono imputate a bilancio decorsi quattro anni dal primo verbale amministrativo o giudiziario, oppure decorsi otto anni, qualora il recupero sia oggetto di procedimento giudiziario dinanzi ai tribunali nazionali, oppure alla chiusura del programma, qualora tali termini scadano prima della chiusura.

Tuttavia, qualora per ragioni non imputabili allo Stato membro interessato il recupero non abbia potuto aver luogo nel termine di cui al primo comma e l'importo da recuperare superi 1 milione di [euro], la Commissione può, su richiesta dello Stato membro, prorogare il termine per un periodo massimo pari al 50% del termine iniziale».

4 Il regolamento n. 1290/2005 è stato abrogato e sostituito dal regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 352/78, (CE) n. 165/94, (CE) n. 2799/98, (CE) n. 814/2000, (CE) n. 1290/2005 e (CE) n. 485/2008 (GU 2013, L 347, pag. 549, e rettifica in GU 2016, L 130, pag. 7), applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2014.



5 L'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1290/2005 è stato sostituito e ripreso, in sostanza, dall'articolo 58, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, che aggiunge alle prescrizioni di cui a tale disposizione, in particolare, che gli Stati membri adottano le misure necessarie per avviare i procedimenti giudiziari eventualmente necessari al recupero dei pagamenti indebiti. Le disposizioni dell'articolo 32, paragrafo 5, e dell'articolo 33, paragrafo 8, del regolamento n. 1290/2005 sono state riprese, in sostanza, dall'articolo 54, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 1306/2013.

Diritto portoghese

6 L'articolo 103 della Lei Geral Tributária (legge generale tributaria) così recita:

«Il procedimento di esecuzione

1. Il procedimento di esecuzione fiscale ha natura giudiziaria, fatta salva la partecipazione degli organi dell'amministrazione tributaria agli atti che non hanno natura giurisdizionale.
2. Agli interessati è garantito il diritto di contestazione presso il giudice dell'esecuzione fiscale degli atti materialmente amministrativi compiuti dagli organi dell'amministrazione tributaria, conformemente al paragrafo precedente».

7 L'articolo 179 del Código de Procedimento Administrativo (codice del processo amministrativo) prevede quanto segue:

«L'esecuzione delle obbligazioni pecuniarie

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

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

3. Nei casi in cui, conformemente alle disposizioni di legge, l'amministrazione proceda, direttamente o tramite terzi, all'esecuzione forzata di prestazioni di fatto fungibili, si può sempre ricorrere alla procedura prevista dal presente articolo per ottenere il rimborso delle spese sostenute».

8 L'articolo 148 del Código de Procedimento e de Processo Tributário (codice del processo tributario) così dispone:

«Ambito di applicazione dell'esecuzione fiscale

1. Il procedimento di esecuzione fiscale include il recupero forzato dei seguenti debiti:

- a) tributi, compresi dazi doganali, accise e imposte extrafiscali, tasse, altri contributi finanziari a favore dello Stato, addizionali cumulativamente riscosse, interessi e altri oneri legali;
- b) ammende e altre sanzioni pecuniarie previste da decisioni o sentenze relative a illeciti tributari, salvo quando sono inflitte dai tribunali ordinari;
- c) ammende e altre sanzioni pecuniarie derivanti dalla responsabilità civile accertata conformemente al regime generale degli illeciti tributari.

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 ripetizioni».

9 L'articolo 149 del codice del processo tributario prevede quanto segue:

«Organo dell'esecuzione fiscale

Ai fini del presente codice, è considerato organo dell'esecuzione fiscale il servizio dell'amministrazione tributaria che deve legalmente procedere all'esecuzione o, qualora questa debba essere effettuata dinanzi ai tribunali ordinari, il giudice competente».

Fatti

10 Con lettera del 28 luglio 2015, la Commissione europea ha comunicato alla Repubblica portoghese le proprie constatazioni, conformemente all'articolo 34, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione (UE) n. 908/2014 della Commissione, del 6 agosto 2014, recante modalità di applicazione del regolamento n. 1306/2013 per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le norme sui controlli, le cauzioni e la trasparenza (GU 2014, L 255, pag. 59).

11 In particolare, la Commissione contestava il modo in cui le autorità portoghesi avevano classificato talune spese che erano state sostenute nell'ambito del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) o del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che dovevano essere recuperate. L'articolo 32, paragrafo 5, del regolamento n. 1290/2005 prevede che, qualora il recupero non abbia avuto luogo nel termine di quattro anni dalla data del primo verbale amministrativo o giudiziario, oppure nel termine di otto anni in caso di procedimento giudiziario dinanzi ai tribunali nazionali, le conseguenze del mancato recupero sono per il 50% a carico dello Stato membro e per il 50% a carico del



bilancio dell'Unione (in prosieguo: la «regola 50/50»). La Commissione riteneva che i debiti nei confronti dell'organismo pagatore portoghese, ossia l'Istituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P. (IFAP, Istituto per il finanziamento dell'agricoltura e della pesca, Portogallo), il cui recupero era oggetto di un procedimento di esecuzione da parte delle autorità tributarie portoghesi, fossero stati erroneamente classificati quali casi il cui recupero era oggetto di un procedimento giudiziario dinanzi ai tribunali nazionali, ai sensi della disposizione succitata. A suo avviso, la regola 50/50 doveva quindi già essere applicata ai suddetti debiti in caso di mancato recupero dopo quattro anni e non unicamente dopo otto anni, come sostenevano le autorità portoghesi. Di conseguenza, la Commissione informava le autorità portoghesi che essa avrebbe potuto proporre di escludere dal finanziamento dell'Unione una parte delle spese dichiarate dalla Repubblica portoghese.

12 Le autorità portoghesi hanno risposto alle constatazioni della Commissione con lettera del 30 novembre 2015. In particolare, esse spiegavano che la via di esecuzione forzata che doveva essere applicata per il recupero dei debiti in questione era l'esecuzione fiscale e ritenevano che quest'ultimo procedimento dovesse essere considerato come avente natura giudiziaria. A loro avviso, la regola 50/50 doveva quindi essere applicata solo in assenza di recupero dopo otto anni.

13 Con lettera del 22 dicembre 2015, la Commissione ha invitato le autorità portoghesi a una riunione bilaterale, conformemente all'articolo 34, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione n. 908/2014.

14 Con lettera del 9 settembre 2016, la Commissione ha comunicato le sue conclusioni alla Repubblica portoghese, conformemente all'articolo 34, paragrafo 3, terzo comma, del regolamento di esecuzione n. 908/2014. La Commissione riteneva che, se un recupero non fosse stato oggetto di un procedimento giudiziario dinanzi ai tribunali nazionali, la regola 50/50 dovesse essere applicata dopo quattro anni e non dopo otto. Essa proponeva dunque una rettifica per un importo pari a EUR 1 272 594,35.

15 Con lettera del 21 ottobre 2016, la Repubblica portoghese ha chiesto l'avvio di una procedura dinanzi all'organo di conciliazione, ai sensi dell'articolo 40 del regolamento di esecuzione n. 908/2014.

16 Il 21 marzo 2017, l'organo di conciliazione ha concluso che era impossibile conciliare i punti di vista delle due parti. Nella sua relazione finale, l'organo di conciliazione ha rilevato che «il procedimento utilizzato in Portogallo, che [era] considerato come un procedimento amministrativo dai servizi, ma che [era] considerato come un procedimento simile a un procedimento giudiziario dalle autorità [portoghesi], consent[iva] a un certo punto il coinvolgimento dei tribunali (amministrativi)» e ha concluso che «le cause proposte dinanzi a tali tribunali [potevano] beneficiare del periodo di otto anni previsto dalla legislazione europea».

17 Con lettera del 20 ottobre 2017, la Commissione ha ribadito nella sua posizione finale che il procedimento di esecuzione fiscale costituiva un procedimento amministrativo che non soddisfaceva le condizioni di cui all'articolo 32, paragrafo 5, del regolamento n. 1290/2005. Inoltre, rilevava che solo 19 delle 604 cause oggetto della proposta di rettifica finanziaria erano state portate dinanzi a un tribunale. Essa ha ridotto l'importo della rettifica finanziaria a EUR 1 052 101,05 per tener conto degli importi recuperati o già sottoposti alla regola 50/50 nel corso degli esercizi finanziari precedenti.

18 Con la decisione di esecuzione (UE) 2018/304, del 27 febbraio 2018, recante esclusione dal finanziamento dell'Unione europea di alcune spese sostenute dagli Stati membri nell'ambito del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (GU 2018, L 59, pag. 3; in prosieguo: la «decisione impugnata»), la Commissione ha, in particolare, escluso dal finanziamento dell'Unione spese dichiarate dalla Repubblica portoghese per un importo pari a EUR 1 052 101,05, per via di «[d]ebiti riportati scorrettamente nelle tabelle dell'allegato III, cui non è stata applicata la regola 50/50».

Procedimento e conclusioni delle parti

19 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 7 maggio 2018, la Repubblica portoghese ha proposto il presente ricorso.

20 L'11 luglio 2018, la Commissione ha depositato il controricorso.

21 Il 28 settembre 2018, la Repubblica portoghese ha fatto pervenire la replica.

22 Il 19 novembre 2018, la Commissione ha presentato la controreplica.

23 L'8 luglio 2019, il Tribunale ha posto quesiti scritti alle parti nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento previste all'articolo 89 del suo regolamento di procedura. Le parti hanno ottemperato a tale richiesta nel termine impartito.

24 Su proposta del giudice relatore, il Tribunale (Quinta Sezione) ha deciso di avviare la fase orale del procedimento. Le parti sono state sentite nelle loro difese orali e nelle loro risposte ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza del 10 dicembre 2019.

25 La Repubblica portoghese chiede che il Tribunale voglia:



- annullare la decisione impugnata, nella parte in cui essa esclude dal finanziamento dell’Unione un importo pari a EUR 1 052 101,05 relativo a spese dichiarate dalla Repubblica portoghese, per il motivo che esse costituiscono «debiti riportati scorrettamente nelle tabelle dell’allegato III, cui non è stata applicata la regola 50/50»;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 26 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso;
 - condannare la Repubblica portoghese alle spese.

In diritto

27 A sostegno del ricorso, la Repubblica portoghese deduce un motivo unico, vertente sulla violazione degli articoli 32 e 33 del regolamento n. 1290/2005 e dell’articolo 54 del regolamento n. 1306/2013, in quanto la Commissione avrebbe erroneamente ritenuto che i debiti nei confronti dell’IFAP, il cui recupero era oggetto di un procedimento di esecuzione da parte delle autorità tributarie, non costituissero casi il cui recupero era oggetto di un procedimento giudiziario dinanzi ai tribunali nazionali, ai sensi dei suddetti articoli.

28 In primo luogo, essa riferisce che l’ordinamento giuridico portoghese richiede che le riscossioni coattive di somme dovute nell’ambito di relazioni amministrative sia attuata attraverso il procedimento di esecuzione fiscale. A tal fine, il creditore pubblico emette un certificato di debito che rimette al servizio competente dell’amministrazione tributaria al fine di dare avvio all’esecuzione fiscale, nel cui ambito il titolo esecutivo è costituito dal certificato di debito in questione e il creditore pubblico esecutante può intervenire in qualità di parte. Orbene, secondo la Repubblica portoghese, la legislazione portoghese e la giurisprudenza dei tribunali superiori portoghesi riconoscerebbero unanimemente che il procedimento di esecuzione fiscale ha natura giudiziaria ed è presieduto da un giudice. In tal senso, l’articolo 103, paragrafo 1, della legge generale tributaria disporrebbe espressamente che «[i]l procedimento di esecuzione fiscale ha natura giudiziaria». Il Supremo Tribunal Administrativo (Corte amministrativa suprema, Portogallo) avrebbe altresì statuito, nella sentenza dell’8 agosto 2012 pronunciata nella causa 0803/12, che «il “procedimento” di esecuzione fiscale [era] totalmente di natura giudiziaria». Parimenti, il Tribunal Constitucional (Corte costituzionale, Portogallo) avrebbe statuito nella sentenza 80/2003, pronunciata nella causa 151/02, che «la [sua] legge fondamentale non impone[va] che tutti gli atti attraverso i quali si svolge[va] il procedimento di esecuzione fiscale [fossero] obbligatoriamente effettuati dal giudice, sebbene la giurisprudenza tributaria e, oggi, apertamente, la legge generale tributaria (articolo 103, paragrafo 1) (...) attribuiscono al procedimento di esecuzione fiscale “natura giudiziaria”». Nella stessa sentenza, il Tribunal Constitucional (Corte costituzionale) avrebbe concluso che «l’atto introduttivo dell’esecuzione fiscale (...) corrisponde[va] semplicemente alla presentazione, nella ripartizione delle finanze, del corrispondente titolo esecutivo (...) e la sua natura non [era] diversa da quella dell’atto introduttivo dell’azione esecutiva del procedimento civile avviato dal creditore». Inoltre, il giudice amministrativo e tributario avrebbe tutte le caratteristiche di un organo giurisdizionale ai sensi dell’articolo 267 TFUE: origine legale, carattere permanente, obbligatorietà della giurisdizione, natura contraddittoria del procedimento, applicazione delle norme giuridiche e indipendenza. A sostegno della sua tesi, la Repubblica portoghese richiama altresì le sentenze del 12 giugno 2014, Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta (C-377/13, EU:C:2014:1754), e del 17 settembre 2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230).

29 In secondo luogo, la Repubblica portoghese sostiene che l’espressione «tribunais nacionais» utilizzata nella versione portoghese dell’articolo 54, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 1306/2013 è equivalente all’espressione «jurisdições nacionais» utilizzata nella versione portoghese degli articoli 32 e 33 del regolamento n. 1290/2005 e deve essere intesa nel senso che si riferisce a «juridictions nationales».

30 In terzo luogo, la Repubblica portoghese sostiene che l’impianto sistematico e la ratio delle disposizioni interessate sono rivolti alle somme che sono state perse a causa di irregolarità e che non sono state recuperate entro un termine ragionevole. Orbene, spetterebbe agli Stati membri organizzarsi al meglio sul piano interno, tenuto conto dei mezzi di cui dispongono e nel modo che ritengono più opportuno, per perseguire e raggiungere l’obiettivo del rispetto degli obblighi a essi incombenti in forza del diritto dell’Unione.

31 In quarto luogo, nella replica, la Repubblica portoghese aggiunge che, se fosse mantenuta, la decisione impugnata costituirebbe una violazione dei principi di equità, di proporzionalità e di giustizia per via dell’obbligatorietà del procedimento di esecuzione fiscale nell’ordinamento giuridico portoghese.

32 La Commissione contesta gli argomenti della Repubblica portoghese.

33 In primo luogo, occorre sottolineare che, come rileva giustamente la Repubblica portoghese, le espressioni portoghesi «tribunais nacionais» e «jurisdições nacionais» devono essere intese nel senso che fanno riferimento alla nozione di «tribunali nazionali», tanto più che i termini utilizzati all’articolo 32, paragrafo 5, primo comma, e all’articolo 33, paragrafo 8, primo comma, del regolamento n. 1290/2005 nonché all’articolo 54, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 1306/2013 non presentano alcuna differenza nelle versioni dei testi in questione redatte in altre lingue dell’Unione, quali, in particolare, il tedesco, l’inglese, il francese e l’italiano.



34 In secondo luogo, occorre precisare che la nozione di «tribunale nazionale» non può essere rimessa esclusivamente alla valutazione di ciascuno Stato membro. Dall'obbligo di applicazione uniforme del diritto dell'Unione deriva infatti che, poiché i regolamenti n. 1290/2005 e n. 1306/2013 non rinviando al diritto degli Stati membri per quanto riguarda la nozione di «tribunale nazionale», tale nozione, decisiva per determinare l'ambito di applicazione della regola 50/50, richiede, in tutta l'Unione, un'interpretazione autonoma e uniforme da effettuarsi tenendo conto del contesto delle disposizioni in cui essa si inserisce e dell'obiettivo perseguito dai citati regolamenti (v., per analogia, sentenze del 7 giugno 2005, VEMW e a., C-17/03, EU:C:2005:362, punto 41 e giurisprudenza ivi citata, e del 14 novembre 2013, Baláz, C-60/12, EU:C:2013:733, punti 25 e 26).

35 Come risulta in particolare dal considerando 26 del regolamento n. 1290/2005 e dal considerando 37 del regolamento n. 1306/2013, la regola 50/50 ha l'obiettivo di istituire un regime di ripartizione equa dell'onere finanziario tra l'Unione e gli Stati membri relativo alle conseguenze finanziarie risultanti dal mancato recupero entro un termine ragionevole di somme versate nell'ambito del FEAGA e del FEASR, a causa di irregolarità o di negligenze. Tale termine è di quattro anni dalla data del primo verbale amministrativo o giudiziario, che è divenuta data della richiesta di recupero in forza del regolamento n. 1306/2013, oppure di otto anni in caso di procedimento giudiziario dinanzi ai tribunali nazionali.

36 Ciò posto, al fine di interpretare la nozione di «tribunale nazionale» di cui all'articolo 32, paragrafo 5, e all'articolo 33, paragrafo 8, del regolamento n. 1290/2005 nonché all'articolo 54, paragrafo 2, del regolamento n. 1306/2013, occorre basarsi sui criteri elaborati dalla Corte per valutare se un organo di rinvio possieda le caratteristiche di una «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE (v., per analogia, sentenza del 14 novembre 2013, Baláz, C-60/12, EU:C:2013:733, punto 32).

37 In tal senso, secondo una costante giurisprudenza, occorre tener 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 (v., per analogia, sentenza del 16 febbraio 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, punto 27 e giurisprudenza ivi citata). Inoltre, anche se, in forza della legge di uno Stato membro, l'organo interessato è considerato un organo amministrativo, ciò non è di per sé determinante ai fini della valutazione della sua qualità di «giurisdizione» (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 20 settembre 2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, punto 25, e conclusioni dell'avvocato generale Szpunar nella causa Montte, C-546/16, EU:C:2018:493, punto 22).

38 Nel caso di specie, sulla base degli elementi di cui dispone il Tribunale, occorre rilevare che, in assenza di pagamento volontario entro un termine impartito e nell'impossibilità di procedere al recupero mediante una compensazione di crediti, l'IFAP, organismo pagatore portoghese incaricato del recupero delle somme indebitamente versate nell'ambito del FEAGA e del FEASR, rilascia un certificato avente valore di titolo esecutivo che trasmette al servizio competente dell'amministrazione tributaria al fine di avviare un procedimento di esecuzione fiscale (articolo 103 della legge generale tributaria, articolo 179 del codice del processo amministrativo e articoli 148 e 149 del codice del processo tributario).

39 Tale procedimento di esecuzione fiscale mira a garantire il rapido recupero, in particolare, dei debiti a favore dello Stato e di altre persone giuridiche di diritto pubblico, quali l'IFAP [articolo 148, paragrafo 2, lettera a), del codice del processo tributario].

40 A tale riguardo, dalla legislazione portoghese, nonché dalla giurisprudenza del Supremo Tribunal Administrativo (Corte amministrativa suprema) e del Tribunal Constitucional (Corte costituzionale), risulta che il servizio competente dell'amministrazione tributaria è incaricato di realizzare unicamente atti materialmente amministrativi (articolo 103, paragrafo 2, della legge generale tributaria portoghese), i quali portano in definitiva al sequestro dei beni del debitore e alla vendita degli stessi (articoli da 214 a 236 e da 248 a 258 del codice del processo tributario).

41 Se, come afferma la Repubblica portoghese, gli organi giurisdizionali superiori portoghesi sostengono che il procedimento di esecuzione fiscale abbia natura giudiziaria, essi lo fanno allo scopo, da un lato, di confermare la costituzionalità del medesimo procedimento e della possibilità per l'amministrazione tributaria di compiere atti non giurisdizionali nell'ambito di un procedimento di esecuzione fiscale [sentenza 80/2003 del Tribunal Constitucional (Corte costituzionale)] e, dall'altro, di sottolineare l'applicazione delle norme di procedura civile al procedimento di esecuzione fiscale [sentenza 0803/12 del Supremo Tribunal Administrativo (Corte amministrativa suprema)]. Gli organi giurisdizionali superiori portoghesi insistono nondimeno sul fatto che l'amministrazione tributaria è incaricata unicamente di realizzare atti non giudiziari e che l'atto introduttivo del procedimento di esecuzione fiscale non è altro che la presentazione di un titolo esecutivo a un ufficio imposte.

42 La «natura giudiziaria» del procedimento di esecuzione fiscale nell'ordinamento giuridico portoghese deriva dal controllo potenziale che i giudici amministrativi e tributari possono in ogni momento essere chiamati a esercitare in caso di conflitto di interessi risultante dall'azione di una delle parti, di un terzo nel procedimento o di una decisione adottata dall'amministrazione tributaria [sentenza 80/2003 del Tribunal Constitucional (Corte costituzionale)]. È allora pacifico che l'intervento dei giudici amministrativi e tributari corrisponde a un procedimento giudiziario dinanzi ai «tribunali nazionali» ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 5, e dell'articolo 33, paragrafo 8, del regolamento n. 1290/2005 nonché dell'articolo 54, paragrafo 2, del regolamento n. 1306/2013.



43 Peraltro, se è vero che il debitore ha la possibilità di proporre opposizione all'esecuzione del pagamento forzato (articoli da 203 a 213 del codice del processo tributario) e di depositare un reclamo contro gli atti del servizio competente dell'amministrazione tributaria (articoli da 276 a 278 del codice del processo tributario), resta il fatto che l'esame, da parte di tale servizio, della domanda di recupero forzato sulla base di un titolo esecutivo non è svolto in contraddittorio.

44 In caso di conflitto, che derivi dall'azione di una delle parti, da un terzo nel procedimento o da una decisione adottata dall'amministrazione tributaria, il servizio dell'amministrazione tributaria ha infatti l'obbligo di inviare il fascicolo al giudice competente del Tribunale amministrativo e tributario affinché quest'ultimo possa effettuare un sindacato giurisdizionale (articoli 203, 208, 237 e da 276 a 278 del codice del processo tributario).

45 Di conseguenza, il servizio competente dell'amministrazione tributaria esercita solo funzioni di natura amministrativa e non ha il compito di dirimere una controversia, né di controllare la legittimità del certificato di debito emesso dall'IFAP. Solo in caso di contestazione, qualunque essa sia, di una delle parti nel procedimento o di un terzo, i giudici amministrativi e tributari, così aditi, eserciteranno una funzione di natura giurisdizionale avente ad oggetto il controllo della legittimità di un atto che accerta un debito nei confronti di un debitore, e quest'ultimo potrà far valere i propri diritti.

46 Peraltro, va rilevato che il servizio competente dell'amministrazione tributaria non risponde neppure al criterio di indipendenza enunciato al punto 37 supra.

47 A tale riguardo, occorre ricordare che il requisito dell'indipendenza presenta due aspetti. Il primo aspetto, di ordine esterno, presuppone che l'organo di cui trattasi eserciti le sue funzioni in piena autonomia, senza vincoli gerarchici o di subordinazione nei confronti di alcuno e senza ricevere ordini o istruzioni da nessuna fonte, e che esso sia quindi tutelato da interventi o pressioni dall'esterno idonei a compromettere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri e a influenzare le loro decisioni (v. sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

48 Il secondo aspetto, di ordine interno, si ricollega alla nozione di imparzialità e riguarda l'equidistanza rispetto alle parti della controversia e ai loro rispettivi interessi concernenti l'oggetto di quest'ultima. Questo aspetto impone il rispetto dell'obiettività e l'assenza di qualsivoglia interesse nella soluzione da dare alla controversia all'infuori della stretta applicazione della norma giuridica (v. sentenza del 16 febbraio 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).

49 Tali garanzie di indipendenza e di imparzialità presuppongono l'esistenza di regole, relative in particolare alla composizione dell'organo, alla nomina, alla durata delle funzioni nonché alle cause di astensione, di ricasazione e di revoca dei suoi membri, che consentano di fugare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli possano nutrire in merito all'impermeabilità di detto organo rispetto a elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti [sentenza del 25 luglio 2018, Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 66].

50 Nel caso di specie, come indicato ai punti 44 e 45 supra, in assenza di qualsiasi contestazione, i giudici amministrativi e tributari non intervengono nel procedimento di esecuzione fiscale.

51 Per quanto riguarda il servizio competente dell'amministrazione tributaria, dalle disposizioni di diritto nazionale, e in particolare dagli articoli 55 e 58 della legge generale tributaria, risulta che l'amministrazione tributaria deve essere imparziale e non può essere subordinata all'iniziativa dell'autore della domanda.

52 Nell'esaminare i procedimenti di esecuzione fiscale, l'amministrazione tributaria soddisfa quindi il requisito dell'indipendenza considerata sotto il suo profilo interno, in quanto essa assolve i suoi compiti in piena obiettività e imparzialità rispetto alle parti della controversia e ai loro rispettivi interessi in quest'ultima.

53 Tuttavia, occorre constatare che l'amministrazione tributaria non soddisfa il summenzionato requisito considerato sotto il profilo esterno, il quale richiede l'assenza di vincoli gerarchici o di subordinazione nei confronti di qualsivoglia entità che possa impartirle ordini o istruzioni. L'articolo 182 della Costituzione della Repubblica portoghese dispone infatti che il governo è l'organo superiore dell'amministrazione. Inoltre, dall'articolo 199, lettera d), della Costituzione della Repubblica portoghese risulta che è compito del governo, nell'esercizio delle sue funzioni amministrative, dirigere i servizi e l'attività dell'amministrazione diretta dello Stato, civile e militare, sovrintendere all'amministrazione indiretta ed esercitare la tutela su quest'ultima e sull'amministrazione autonoma.

54 Inoltre, occorre rilevare che i funzionari che fanno parte del servizio competente dell'amministrazione tributaria sono funzionari dell'amministrazione tributaria e che il capo delle Finanze supervisiona detto servizio, il quale è integrato nel Ministero delle Finanze. Sussiste quindi un vincolo di subordinazione gerarchica tra l'amministrazione tributaria e il governo.

55 Dalle considerazioni suesposte deriva che, in assenza di qualsiasi intervento dei giudici amministrativi e tributari, non si può ritenere che il servizio competente dell'amministrazione tributaria eserciti una funzione giurisdizionale. Pertanto, un procedimento dinanzi al servizio competente dell'amministrazione tributaria non è analogo a un procedimento giudiziario dinanzi a un «tribunale nazionale» ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 5, e dell'articolo 33, paragrafo 8, del regolamento n. 1290/2005 nonché dell'articolo 54, paragrafo 2, del regolamento n. 1306/2013. Ciò avverrebbe solo in caso di intervento dei giudici amministrativi e tributari.



56 Pertanto, anche a voler ritenere che il procedimento di esecuzione fiscale sia presieduto da un giudice e che il debitore disponga in qualsiasi momento della possibilità di contestare dinanzi ai giudici amministrativi e tributari le decisioni adottate dal servizio competente dell'amministrazione tributaria, resta il fatto che, in mancanza di qualsiasi contestazione, detto procedimento sarà gestito integralmente da un servizio dell'amministrazione, il quale non soddisfa l'insieme dei criteri ai fini del riconoscimento della qualifica di «tribunale nazionale».

57 La conclusione suesposta non è messa in discussione dalla giurisprudenza richiamata dalla Repubblica portoghese nel caso di specie.

58 Invero, dalle sentenze del 2 giugno 2014, *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta* (C-377/13, EU:C:2014:1754, punto 34), e del 17 settembre 2014, *Cruz & Companhia* (C-341/13, EU:C:2014:2230), risulta che i giudici amministrativi e tributari, quali il *Tribunal Arbitral Tributário* (Tribunale arbitrale tributario, Portogallo) e il *Supremo Tribunal Administrativo* (Corte amministrativa suprema), sono stati considerati «giurisdizioni di uno Stato membro» ai sensi dell'articolo 267 TFUE. Tuttavia, non si trattava in alcun modo della qualifica dei servizi dell'amministrazione tributaria.

59 In terzo luogo, è importante ricordare che il sistema di corresponsabilità finanziaria, istituito dall'articolo 32, paragrafo 5, e dall'articolo 33, paragrafo 8, del regolamento n. 1290/2005, divenuti, in sostanza, articolo 54, paragrafo 2, del regolamento n. 1306/2013, mira a tutelare gli interessi finanziari del bilancio dell'Unione, imputando allo Stato membro interessato una parte delle somme perse a causa di irregolarità o di negligenze e che non sono state recuperate entro un termine ragionevole. In simili ipotesi particolari, le conseguenze finanziarie del mancato recupero sono per il 50% a carico dello Stato membro interessato e per il 50% a carico del bilancio dell'Unione.

60 Per quanto riguarda gli obblighi incombenti agli Stati membri in tale contesto, l'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 1290/2005, ripreso in sostanza dall'articolo 58, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013, impone agli Stati membri di adottare tutte le misure necessarie per garantire un'efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione e recuperare le somme indebitamente versate.

61 Gli articoli succitati sono espressione, per quanto riguarda il finanziamento della politica agricola comune, dell'obbligo di diligenza generale di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE (v., in tal senso, sentenze del 21 febbraio 1991, *Germania/Commissione*, C-28/89, EU:C:1991:67, punto 31; del 21 gennaio 1999, *Germania/Commissione*, C-54/95, EU:C:1999:11, punti 66 e 177, e del 13 novembre 2001, *Francia/Commissione*, C-277/98, EU:C:2001:603, punto 40).

62 Tuttavia, le disposizioni in questione non precisano quali siano le misure specifiche che devono essere adottate a questo fine, in particolare i procedimenti da avviarsi per il recupero di dette somme.

63 Poiché la gestione del finanziamento del FEAGA e del FEASR compete principalmente alle amministrazioni nazionali, che sono incaricate di vigilare sul rigoroso rispetto delle norme dell'Unione e che godono della vicinanza geografica necessaria a tal fine, gli Stati membri si trovano nella posizione migliore per recuperare le somme indebitamente versate o perse a seguito di irregolarità o negligenze, e per stabilire le misure più appropriate da adottare a questo scopo (sentenza del 30 gennaio 2019, *Belgio/Commissione*, C-587/17 P, EU:C:2019:75, punto 69).

64 Pertanto, in particolare, è compito delle autorità nazionali, fatto salvo il rispetto dell'obbligo di diligenza di cui al punto 61 supra, scegliere i mezzi di ricorso che esse reputino più appropriati ai fini del recupero delle somme in questione, a seconda delle circostanze particolari del caso di specie (v., in tal senso, sentenza del 21 luglio 2005, *Grecia/Commissione*, C-370/03, non pubblicata, EU:C:2005:489, punto 44).

65 Tale obbligo di diligenza, che si applica per tutta la durata della procedura di recupero, implica altresì che gli Stati membri devono procedere al recupero e adottare le misure destinate a porre rimedio alle irregolarità prontamente e in tempo utile. Dopo un certo periodo di tempo, infatti, il recupero delle somme indebitamente pagate rischia di essere complicato o di divenire impossibile per via di talune circostanze quali, in particolare, la cessazione delle attività o lo smarrimento di documenti contabili (v., in tal senso, sentenza del 24 gennaio 2018, *Commissione/Italia*, C-433/15, EU:C:2018:31, punto 42).

66 Inoltre, le autorità nazionali non possono giustificare l'inadempimento di tale obbligo facendo valere lungaggini dei procedimenti amministrativi o giudiziari avviati dall'operatore economico (sentenza del 21 febbraio 1991, *Germania/Commissione*, C-28/89 P, EU:C:1991:67, punto 32).

67 Si deve aggiungere che il rispetto delle procedure e dei termini applicabili in materia di recupero in forza del diritto nazionale costituisce un obbligo minimo necessario, ma che non è sufficiente a dimostrare la diligenza dello Stato membro ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento n. 1290/2005, divenuto, in sostanza, articolo 58, paragrafo 1, del regolamento n. 1306/2013 (sentenza del 12 settembre 2012, *Italia/Commissione*, T-394/06, non pubblicata, EU:T:2012:417, punti 90 e 91).

68 Nel caso di specie, la Repubblica portoghese sostiene che la procedura istituita nel diritto portoghese, diretta a recuperare le somme indebitamente versate nell'ambito del FEAGA e del FEASR, è vincolante ed efficace, sicché il termine di otto anni è giustificabile. Orbene, occorre sottolineare che l'economia del sistema istituito dall'articolo 32, paragrafo 5, e dall'articolo 33, paragrafo 8, del regolamento n. 1290/2005, divenuti, in sostanza, articolo 54, paragrafo 2, del regolamento n. 1306/2013, si basa su un'altra questione, ossia se il recupero sia oggetto di un procedimento giudiziario



dinanzi ai «tribunali nazionali» ai sensi della normativa dell'Unione. L'esistenza di una controversia sottoposta ai tribunali nazionali è il criterio determinante la cui realizzazione può essere verificata in modo obiettivo.

69 A tale riguardo, dai punti 55 e 56 supra risulta che il procedimento di esecuzione fiscale sottoposto al servizio competente dell'amministrazione tributaria non può essere qualificato come recupero sottoposto ai «tribunali nazionali» ai sensi degli articoli 32 e 33 del regolamento n. 1290/2005 e dell'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013, perlomeno in assenza di intervento dei giudici amministrativi e tributari.

70 Ciò impone alla Repubblica portoghese di concludere fruttuosamente il procedimento di esecuzione fiscale dinanzi al servizio competente dell'amministrazione tributaria entro il termine perentorio di quattro anni previsto agli articoli 32 e 33 del regolamento n. 1290/2005 e all'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013.

71 Il termine di otto anni può essere invocato come termine ragionevole applicabile al procedimento di esecuzione fiscale solo nel caso in cui emerga un conflitto e il giudice tributario sia investito del procedimento in una data precedente alla scadenza del termine di quattro anni.

72 Decidere diversamente equivarrebbe a riconoscere un termine di otto anni a tutti i procedimenti di esecuzione fiscale, anche nelle cause in cui il servizio competente dell'amministrazione tributaria pone fine al procedimento, in assenza di qualsiasi conflitto e d'intervento di un giudice, il che non sarebbe coerente con l'obiettivo di tutela degli interessi finanziari del bilancio dell'Unione perseguito dal legislatore e con l'istituzione di meccanismi destinati a favorire un efficace e tempestivo recupero delle somme indebitamente versate nell'ambito del FEAGA e del FEASR.

73 In quarto luogo, si deve rilevare che la replica contiene riferimenti espliciti alle censure attinenti alla violazione dei principi di proporzionalità, di equità e di giustizia. Tuttavia, a sostegno di tali censure non si avanza alcun argomento specifico, chiaro e coerente che consenta di dimostrare i motivi per i quali tali principi sarebbero stati violati. Di conseguenza, tali censure devono essere respinte in quanto irricevibili, in applicazione dell'articolo 76, lettera d), del regolamento di procedura.

74 Pertanto, la Commissione ha potuto validamente escludere talune spese dal finanziamento dell'Unione per il motivo che esse erano oggetto di un procedimento di esecuzione fiscale, da più di quattro anni, dinanzi al servizio competente dell'amministrazione tributaria, il quale non può essere qualificato come «tribunale nazionale» ai sensi degli articoli 32 e 33 del regolamento n. 1290/2005 e dell'articolo 54 del regolamento n. 1306/2013.

Sulle spese

75 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

76 La Repubblica portoghese, rimasta soccombente, dev'essere condannata a sopportare le proprie spese nonché quelle della Commissione, conformemente alla domanda di quest'ultima.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La Repubblica portoghese è condannata a sopportare le proprie spese nonché quelle della Commissione europea.

(Omissis)