

Consolidamento dei provvedimenti amministrativi per mancata impugnazione nel termine decadenziale (questione relativa all'annullamento della richiesta di rateizzazione di debiti relativi a prelievi latte per le annate 2005-2009)

Cons. Stato, Sez. VI 18 febbraio 2025, n. 1313 - Simonetti, pres.; Mathà, est. - Commissario Straordinario, Agea - Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (Avv. gen. Stato) c. Società Agricola Corte Ca' Nova di Bonetti Roberto e Alessandro Ss (n.c.).

Agricoltura e foreste - Annullamento della richiesta di rateizzazione di debiti relativi a prelievi latte per le annate 2005-2009 - Contrasto di un atto amministrativo con il diritto europeo - Annullabilità e non nullità dell'atto - Termine di decadenza di sessanta giorni, pena l'inoppugnabilità del provvedimento stesso - Consolidamento dei provvedimenti amministrativi per mancata impugnazione nel termine decadenziale.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Il TAR per il Lazio, Sezione Quinta Ter, con la sentenza n. 12691 del 26 luglio 2023, ha parzialmente accolto la domanda proposta dalla società agricola Corte Ca' Nova di Bonetti Roberto e Alessandro Ss., di annullamento della richiesta di rateizzazione di debiti relativi a prelievi latte per le annate 2005-2009.

2. Più in particolare, il TAR ha ritenuto che *“la summenzionata disposizione normativa nazionale è stata ritenuta in contrasto con il soprastante quadro regolatorio comunitario e, in particolare, con il principio di cui all'art. 16 del Reg. 595/2004, secondo cui “gli Stati membri determinano le categorie prioritarie di produttori ... fondandosi su ... criteri oggettivi” e alla lett. f) prevede la possibilità di adottare “altri criteri oggettivi (...) previa consultazione della Commissione”. Le statuizioni contenute nelle summenzionate sentenze senz'altro riverberano nell'ambito del presente gravame nonostante l'assenza un motivo di doglianza enucleante il riscontro contrasto con la superiore norma comunitaria secondo il crisma della specificità imposto dall'art. 40 c.p.a.” (...).*

Il TAR ha quindi concluso che *“in ragione delle eccezioni avanzate nella memoria ex art. 73 c.p.a. (e contenute seppur in parte nel secondo motivo laddove si è evidenziato il perdurare del contrasto della normativa nazionale con quella comunitaria per l'intero intervallo temporale interessato dal presente gravame), il ricorso deve essere accolto ai soli fini del ricalcolo da parte di AGEA dell'onere economico da imputare a carico della ricorrente nell'ambito dell'instaurato procedimento di rateizzazione, con la precisazione che detto ricalcolo dovrà avvenire in senso conforme al quadro regolatorio comunitario.”*

Ai fini della corretta riedizione del potere il TAR ha poi vagliato i singoli mezzi di censura ritenendoli tutti manifestamente infondati.

3. L'AGEA – Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura ed il Commissario Straordinario nominato ai sensi dell'art. 8-quinquies della legge n. 33/2009 avverso la citata sentenza hanno interposto il presente appello, articolando il seguente unico motivo: *“violazione dell'art. 83 del c.p.a. e delle norme in tema di perenzione e dei principi sul consolidamento dei provvedimenti amministrativi per mancata impugnazione nel termine decadenziale; violazione dell'art. 21 septies, della l. n. 241/1990; falsa applicazione dell'istituto della nullità dei provvedimenti amministrativi e della disapplicazione della norma interna per contrasto con quella unionale. Vizio di ultrapetizione.”*

La decisione di prime cure sarebbe ingiusta in quanto il TAR non avrebbe tenuto conto che i provvedimenti a monte di quelli impugnati – le imputazioni del prelievo supplementare a debito delle campagne 2005/06, 2006/07 e 2007/06 – erano divenute inoppugnabili in base a pronunce giurisdizionali definitive.

Espongono gli appellanti che la società ricorrente di primo grado aveva gravato tali imputazioni dinanzi al TAR del Lazio, che si è pronunciato in questi termini:

a) con riferimento al ricorso contro il prelievo supplementare relativa alla campagna 2005/06, ha adottato il decreto presidenziale n. 6673/2016 del 17 novembre 2016, dichiarando perento il ricorso R.G. n. 10300/2006 (senza alcuna successiva opposizione);

b) con riferimento al ricorso contro il prelievo supplementare relativa alla campagna 2006/07, ha adottato il decreto presidenziale n. 632/2017 del 21 febbraio 2017 dichiarando la perenzione del ricorso R.G. n. 10876/2007 (senza alcuna successiva opposizione);

c) con riferimento al ricorso contro il prelievo supplementare relativa alla campagna 2007/08, ha adottato il decreto presidenziale n. 5661/2017 del 19 settembre 2017 dichiarando la perenzione del ricorso R.G. n. 12000/2008 (senza alcuna

successiva opposizione).

Tali pronunce del G.A. avrebbero quindi consolidato i provvedimenti di determinazione del prelievo supplementare, non essendo mai intervenuta alcuna successiva impugnazione del termine decadenziale successivamente alle perenzioni dei giudizi. Il primo giudice non avrebbe quindi potuto annullare parzialmente le imputazioni per contrasto con la normativa comunitaria. Inoltre gli appellanti denunciano il vizio di ultrapetizione della sentenza, mancando nel ricorso di primo grado un rispettivo motivo di doglianza.

4. L'azienda agricola appellata, sebbene ritualmente intimata, non si è costituita nel giudizio.

5. All'udienza pubblica 6 febbraio 2025 la causa è stata trattenuta per la decisione.

6. L'appello è fondato e va di conseguenza accolto.

7. Il giudice di primo grado ha motivato la propria decisione con riferimento alla violazione della disciplina dell'Unione Europea. Nello specifico, il Tar aveva concluso – in assenza di uno specifico ed espresso motivo di impugnazione formulato dall'azienda ricorrente – l'illegittimità della normativa nazionale rispetto a quella comunitaria, circa il metodo di compensazione nazionale scelto nel nostro Paese, basato inizialmente sulla redistribuzione dei quantitativi non utilizzati per categorie prioritarie, e successivamente realizzato mediante la restituzione del prelievo imputato in eccesso a categorie prioritarie, secondo criteri non ammessi dai Regolamenti comunitari.

8. L'impugnativa in esame ha ad oggetto non l'atto di accertamento del prelievo supplementare – provvedimento tipicamente amministrativo – ma un atto, l'istanza di rateizzazione, riguardante una diversa fase esecutiva della riscossione del prelievo dovuto.

9. Ebbene, gli atti inerenti a tale seconda fase, pur devoluti alla giurisdizione esclusiva amministrativa ai sensi dell'art. 133 cod. proc. amm., sono soggetti alle disposizioni, alle preclusioni ed ai principi regolanti la procedura esecutiva della riscossione mediante ruolo. Nel caso di specie, oggetto dell'impugnazione è un'istanza di rateizzazione riferita a pregresse debenze già accertate, vale a dire non già un autonomo atto impositivo, bensì la diversa fase di rateizzare tali debiti, impugnabile unicamente e sindacabile in giudizio solo per vizi propri e non per questioni attinenti all'atto di accertamento da cui è sorto il debito.

10. In ordine al regime dei provvedimenti amministrativi nazionali assunti in violazione del diritto europeo, la giurisprudenza ampiamente prevalente ha evidenziato che il contrasto di un atto amministrativo con il diritto europeo costituisce sempre e solo motivo di annullabilità e non di nullità (cfr. *ex plurimis*, da ultimo, Cons. Stato, VI, 29 dicembre 2023, n. 11301; Cons. Stato, VI, 29 novembre 2023, n. 10303; Cons. Stato, VI, 7 agosto 2023, n. 7609).

11. In altri termini, fermo restando che il contrasto tra un provvedimento amministrativo nazionale e il diritto dell'Unione europea debba generare qualche forma d'invalidità dell'atto in questione, il Consiglio di Stato, almeno a far tempo dalla sentenza di questa Sezione 31 marzo 2011, n. 1983, ha affermato che l'atto amministrativo che viola il diritto dell'Unione europea è affetto da annullabilità per vizio di illegittimità sotto forma di violazione di legge e non da nullità, atteso che l'art. 21-septies della legge n. 241/1990, ha codificato in numero chiuso le ipotesi di nullità del provvedimento amministrativo e tra queste ipotesi non rientra il contrasto con il diritto dell'Unione europea.

12. Ne consegue che la nullità è configurabile nella sola ipotesi in cui il provvedimento amministrativo nazionale sia stato adottato sulla base di una norma interna attributiva del potere incompatibile con il diritto europeo e quindi disapplicabile, la cui ipotesi non ricorre nella fattispecie in esame.

13. La violazione del diritto europeo da parte dell'atto amministrativo, quindi, implica un vizio d'illegittimità con conseguente annullabilità dell'atto amministrativo con esso contrastante e da ciò discende un duplice ordine di conseguenze: sul piano processuale, l'onere dell'impugnazione del provvedimento contrastante con il diritto europeo davanti al giudice amministrativo entro il termine di decadenza di sessanta giorni, pena l'inoppugnabilità del provvedimento stesso; sul piano sostanziale, l'obbligo per l'amministrazione di dar corso all'applicazione dell'atto, fatto salvo l'esercizio del potere di autotutela.

14. La natura autoritativa di un provvedimento amministrativo, infatti, non viene meno se la disposizione attributiva di potere è poi dichiarata incostituzionale o si manifesta in contrasto con il diritto europeo (cfr. *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. III, 29 settembre 2022, n. 8380; sez. II, 7 aprile 2022, n. 2580; id. 25 marzo 2022, n. 2194; id. 16 marzo 2022, n. 1920), a maggior ragione quando, come nel caso di specie in materia di quote latte, il contrasto con il diritto europeo non ha riguardato la disposizione attributiva del potere, ma una regola sui criteri da seguire per il legittimo esercizio del potere (Cons. Stato, sez. III, 20 luglio 2022, n. 6333); più nel dettaglio, le due sentenze della Corte di giustizia sopra richiamate hanno accertato l'incompatibilità della normativa interna concernente (non già il prelievo supplementare a monte, ma) i criteri di riassegnazione dei quantitativi inutilizzati ovvero i (criteri relativi ai) rimborsi delle eccedenze dei prelievi supplementari.

15. La giurisprudenza europea, nell'esercizio della sua funzione nomofilattica, ha posto ugualmente in rilievo che la certezza del diritto è inclusa tra i principi generali riconosciuti nel diritto comunitario, sicché *“il carattere definitivo di una decisione amministrativa, acquisito alla scadenza dei termini ragionevoli di ricorso in seguito all'esaurimento dei mezzi di tutela giurisdizionale, contribuisce a tale certezza e da ciò deriva che il diritto comunitario non esige che un organo amministrativo sia in linea di principio, obbligato a riesaminare una decisione amministrativa che ha acquisito tale carattere definitivo”* (cfr. sentenza Kühne & Heitz del 13 gennaio 2004). Nello stesso senso, la giurisprudenza europea

successiva ha evidenziato come, nel rispetto dei principi di equivalenza ed effettività, il principio della certezza nei rapporti giuridici non determina che gli stessi, una volta esauriti, debbano essere messi nuovamente e continuamente in discussione per effetto di una sentenza della Corte di Giustizia che sancisca la sostanziale incompatibilità di un determinato atto con la normativa europea. Sempre in analoga direzione, con riferimento a sentenze del giudice nazionale passate in giudicato, le recenti sentenze della CGUE Randstad del 21 dicembre 2021 e Hoffmann-La Roche del 7 luglio 2022, nel riaffermare i principi di autonomia procedurale degli Stati membri e la necessità del rispetto dei principi di effettività ed equivalenza, non pongono in discussione che un atto amministrativo, come considerato da una sentenza del giudice nazionale passata in giudicato che sia poi accertata da una sentenza della Corte di Giustizia come violativa del diritto europeo, continui a spiegare i propri effetti, in disparte i possibili profili risarcitori.

16. Come più volte rilevato i crediti che sono stati accertati in via definitiva in data antecedente alle sentenze della Corte di Giustizia del 2019 non possono più essere messi in discussione in questa sede, trattandosi di rapporti ormai esauriti. *“Siffatta conclusione è conforme alla giurisprudenza della Corte di giustizia, oltre che a quella amministrativa, poiché “Il principio della certezza nei rapporti giuridici non determina che gli stessi, una volta esauriti, debbano essere messi nuovamente e continuamente in discussione per effetto di una sentenza della Corte di Giustizia che sancisca la sostanziale incompatibilità di un determinato atto con la normativa europea” (Cons. Stato, sez. VI, n. 10788/2023).*

17. Di qui, la fondatezza delle censure dedotte dalle appellanti avverso il capo della sentenza che ha accolto l'azione di annullamento dell'istanza di rateizzazione sul presupposto, sul presupposto come veduto erroneo, che l'atto impositivo fosse privo di effetti ovvero nullo quando invece era da tempo un atto definitivo.

18. La soccombenza determina la decisione sulle spese di lite del doppio grado di giudizio che saranno liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, in riforma della sentenza impugnata, rigetta il ricorso di primo grado. Condanna la parte appellata alla refusione delle spese di lite del doppio grado di giudizio in favore agli appellanti, che vengono liquidate in 5.000 Euro (cinquemila/00), oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)