Quote latte: il prelievo supplementare si prescrive in dieci anni, gli interessi in cinque

Cons. Stato, Sez. VI 20 novembre 2026 n. 8475 - Barra Caracciolo, pres.; Caponigro, est.; Venuti Claudio e Venuti Ivano S.S. (avv. Tapparo) c. Ader - Agenzia delle Entrate Riscossione (Avv. gen. Stato) ed a.

Agricoltura e foreste - Quote latte - Prelievo supplementare - Natura - Misura patrimoniale a tutela del regime delle quote - Non è una prestazione periodica - Prescrizione della sorte capitale - Termine ordinario decennale (art. 2946 c.c.) - Inapplicabilità dell'art. 2948 c.c.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La Venuti Claudio e Venuti Ivano s.s. ha impugnato dinanzi al Tar Friuli Venezia Giulia l'intimazione di pagamento in data 29 settembre 2023, emessa ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 50, comma 2, d.P.R. n. 602/1973, con la quale l'Ader – Agenzia delle Entrate Riscossione ha sollecitato alla ricorrente l'adempimento, entro 5 (cinque) giorni, delle cartelle di pagamento n. 11520180010247285002 (notificata l'8 maggio 2018) e n. 11520180011730437002 (notificata il 21 giugno 2018), per un importo complessivo di € 26.550,97.
Il Tar per il Friuli Venezia Giulia, con la sentenza n. 44 del 25 gennaio 2024, ha in parte dichiarato inammissibile il ricorso per difetto di giurisdizione, nella parte in cui ha ad oggetto la cartella notificata l'8 maggio 2018 (sanzione amministrativa per prelievo supplementare), e ha respinto il ricorso per il resto.
La Venuti Claudio e Venuti Ivano s.s. ha interposto il presente appello avverso la sola statuizione della sentenza afferente al rigetto del ricorso, articolando le seguenti doglianze:
I. Sulla declaratoria di infondatezza del ricorso per omessa impugnazione della cartella di pagamento antecedentemente notificata. Violazione di legge.
La mancata impugnazione della cartella di pagamento da parte dell'obbligato non determinerebbe alcuna preclusione, ben potendo il debitore proporre rilievi e censure di carattere anche sostanziale nei confronti dell'atto prodromico della sequenza procedimentale e ben potendo proporre le opposizioni all'esecuzione e agli atti esecutivi, a norma dell'art. 29 d.lgs. n. 46 del 1999, nelle forme ordinarie, ossia ai sensi degli artt. 615 e 617 c.p.c. Pertanto, ove alla notifica della cartella non segua, entro un anno, l'avvio dell'azione esecutiva, il debitore potrebbe sempre opporsi all'intimazione di pagamento successivamente notificata ai sensi dell'art. 50 d.P.R. n. 602 del 1973, per contestare il diritto di procedere ad esecuzione forzata, trattandosi di opposizione "pre-esecutiva" ex art. 615, comma 1, c.p.c.
2) *Sulla prescrizione degli interessi: art. 2948 c.c., violazione di legge.*
Anche gli interessi sarebbero da ritenersi prescritti per inutile decorso del termine di cinque anni di cui all'art. 2948, primo comma, n. 4 c.c.
3) *Sull'eccezione di prescrizione della pretesa di pagamento e di riscossione dell'amministrazione – violazione di legge e falsa applicazione di legge anche per vizio derivato in relazione alla norma dell'art. 3, co. 1, reg. (ce) n. 2988/1995- in via gradata violazione della norma sostanziale generale dell'art. 2948 c.c.*
Nel giudizio di primo grado, non sarebbe stata fornita prova da parte delle resistenti della notifica degli atti di accertamento/imputazione dei prelievi relativi e presupposti alla cartella di pagamento impugnata.
In mancanza di notificazione dei relativi atti di accertamento, i debiti per "prelievo latte" indicati nella cartella di pagamento e nel conseguente atto di intimazione in questa sede impugnato si baserebbero e sarebbero riferiti ad atti (ove esistenti) privi di efficacia, perché non debitamente comunicati.
Anche laddove non si ritenesse applicabile il termine quadriennale di prescrizione della pretesa di pagamento del prelievo supplementare da parte dell'amministrazione, dovrebbe riconoscersi l'applicabilità del termine quinquennale di prescrizione sancito dalla norma sostanziale dell'art.2948 co. 1° n.4 c.c., essendo oramai trascorsi anche ben oltre 5 anni tra la data di comunicazione agli acquirenti delle imputazioni e dei calcoli di fine periodo di compensazione annuale e degli atti di accertamento presupposti anche alla intimazione di pagamento imputata a titolo di prelievo supplementare, ai singoli Produttori nazionali, tra i quali appunto l'odierna Azienda appellante.
4) *Illegittimità derivata e diretta della sentenza impugnata per manifesta e grave violazione del diritto unionale. Questione di illegittimità unionale della statuizione endogena contestata per grave e manifesto contrasto con il diritto unionale.*
I principi espressi dalle tre successive pronunce della Corte di Giustizia Europea nel 2019 e, da ultimo, nel gennaio del 2022, sancirebbero la nullità e l'inefficacia dei prelievi imputati per essere state le quote inutilizzate redistribuite secondo criteri prioritari e di privilegio, anziché secondo i dogmatici criteri lineari e paritari preveduti dal diritto sovranazionale

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

unionale.
A far data dall'adunanza plenaria del 07.09.2019, all'indomani dell'ordinanza del Gup Paola Di Nicola e delle prime due pronunce della CGE, il Consiglio di Stato aveva sancito il principio secondo il quale l'atto di imputazione del prelievo annullato o dichiarato annullabile dalle pronunce della CGE, così come ogni altro atto presupposto ma, soprattutto, conseguente attuativo o di mera esecuzione della pretesa sostanziale sottesa al prelievo imputato, pretesa insussistente, infondata ed inesigibile per il dictum del diritto unionale, dovrebbe essere disapplicato in primo luogo dalla pubblica amministrazione onerata e competente, nella fattispecie Agea, senza possibilità alcuna di reiterare atti amministrativi palesemente e dichiaratamente illegittimi per violazione di legge e di diritto unionale.
Sussisterebbe, quindi, una sostanziale illegittimità della sentenza impugnata per un ulteriore conflitto e contrasto endemico con i principi di diritto unionale vigenti in materia e, soprattutto, con i principi e l'autorevole ermeneutica statuita dal Consiglio di Stato quanto alla obbligatorietà della disapplicazione preventiva degli atti amministrativi afferenti la comminatoria dei prelievi supplementari illegittimi e nulli nel nostro ordinamento, disapplicazione per manifesta illegittimità derivata unionale.
L'Ader e la Regione Friuli, unitamente all'interventore ad opponendum Agea, nel merito, hanno contestato la fondatezza delle censure dedotte concludendo per il rigetto dell'appello.
Con ordinanza n. 8029 del 14 ottobre 2025, questa Sezione ha accolto l'istanza di rinvio formulata dalla parte appellante per la proposizione dell'istanza di adesione alla procedura da svolgersi ai sensi dell'art. 10-ter del d.l. n. 69 del 2023, convertito con modificazioni nella legge n. 103 del 2034 e modificato dall'art. 1, comma 554, della legge n. 507 del 2024.
L'Avvocatura Generale dello Stato, con nota del 2 ottobre 2026, ha evidenziato che la controversia concerne la campagna lattiera 2014/2015, la quale esula dall'ambito di operatività dell'Organismo di composizione delle situazioni debitorie connesse al prelievo supplementare nel settore del latte che, ai sensi dell'art. 10-ter cdl d.l. n. 69 del 2023, riguarda esclusivamente le posizioni debitorie relative alle campagne comprese tra la campagna 1995/1996 e la campagna 2008/2009.
Le Amministrazioni statali hanno altresì evidenziato che il debitore ha provveduto al pagamento di quanto dovuto con riferimento alla campagna oggetto del giudizio, per cui l'appello sarebbe divenuto improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse ovvero sarebbe cessata la materia del contendere, con condanna di controparte alle spese di lite.
L'Azienda agricola appellante ha rappresentato che, per quanto consta, non sarebbero stati eseguiti pagamenti spontanei per la campagna lattiera 2014/2015 e, ad ogni buon conto, ha aderito alla declaratoria di cessazione della materia del contendere, con rifusione delle spese legali.
All'udienza pubblica del 12 novembre 2026, la causa è stata trattenuta per la decisione.
2. La causa deve essere decisa nel merito, in quanto:
– il potere transattivo attribuito dall'art. 10-ter del d.l. n. 69 del 2023 all'Organismo di composizione delle situazioni debitorie riguarda esclusivamente le posizioni debitori relative alle campagne comprese tra la campagna 1995/1996 e la campagna 2008/2009, per cui l'eventuale istanza di definizione in via transattiva non assume rilievo ai fini della definizione della presente controversia;
– il pagamento spontaneo per la campagna lattiera 2014/2015 è stato contestato dall'Azienda agricola appellante, sicché non è possibile pervenire alla dichiarazione di improcedibilità dell'appello per sopravvenuta carenza di interesse.
3. L'appello è infondato e va di conseguenza respinto.
3.1. In limine, il Collegio rileva che le questioni dedotte con il presente gravame sono state già affrontate dalla Sezione, tra le altre, con le sentenze n. 8201 dell'11 novembre 2026; 7441 del 9 ottobre 2026, n. 6154 del 23 luglio 2025 e n. 2787 del 2 aprile 2025, che è giunta a conclusioni da cui il Collegio non intende discostarsi e che richiama anche ai sensi dell'art. 74 c.p.a.
3.2. L'appellante ha impugnato in primo grado un'intimazione di pagamento, ma non risulta avere impugnato le presupposte cartelle di pagamento, per cui i vizi asseritamente inficianti il provvedimento a monte, incluso il vizio di violazione del diritto UE, non sono più deducibili nei giudizi di impugnazione degli atti a valle.
In proposito, occorre precisare che l'intimazione di pagamento si esaurisce in una ingiunzione, successiva alla cartella, riguardante la somma dovuta – in base a quello che in sede tributaria, mutatis mutandis, sarebbe l'avviso di accertamento, con la conseguenza che essa resta sindacabile in giudizio solo per vizi propri e non per questioni attinenti all'atto prodromico da cui è sorto il debito o a precedenti atti della riscossione consolidatisi.
Di qui, l'infondatezza delle relative censure.
3.3. Il Collegio non intende discostarsi dall'orientamento assolutamente maggioritario che ritiene applicabile in subiecta materia, almeno per quanto riguarda la sorte capitale, il termine prescrizionale ordinario decennale (ex multis Cons. Stato, sez. III, 7 novembre 2022 n. 9706; Cons. Stato, sez. III, n. 2730 del 2022, richiamate da Cons. Stato, sez. VI, 2 gennaio 2024, n. 64; secondo cui "gli importi dovuti a titolo di prelievo supplementare e i relativi interessi non sono debiti da pagarsi periodicamente, ma misure a carattere patrimoniale imposte per salvaguardare il sistema delle quote latte, e applicate sul presupposto dello sforamento delle quote individuali, talché la prescrizione rilevante è quella decennale").
In sostanza, poiché il prelievo supplementare non costituisce una prestazione periodica, non è applicabile l'art. 2948 c.c. che disciplina la prescrizione di cinque anni, mentre, quanto al capitale, il termine di prescrizione decennale è previsto in

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

via generale dall'art. 2946 c.c. (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 20 dicembre 2023, n. 11050).
Ne é applicabile al caso di specie il termine prescrizionale breve di cui all'art. 3, c. 1, reg. CE n. 2988/95.
La previsione di cui all'art. 3 del regolamento citato prevede, infatti, un termine di prescrizione delle "azioni giudiziarie" e non dei crediti e, pertanto, il richiamo a tale disciplina non è conferente nel caso di specie (v. Consiglio di Stato, Sez. VI, 14 dicembre 2023, n. 10778, § 12.1).
Inoltre, come specificamente osservato (v., tra le altre, Cons. Stato, sez. VI, 26 marzo 2025, n. 2506), il regolamento detta una disciplina omogena delle attività di controllo e delle misure previste a tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (oggi Unione Europea) e, all'art. 3, disciplina i termini di prescrizione delle azioni giudiziarie conseguenti alle "irregolarità", definite all'art. 1, par. 2, del Regolamento come "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". Nel caso dei prelievi supplementari non si è in presenza di una "irregolarità", ai sensi del Reg. CE n. 2988/1995, dal momento che, a decorrere dalla campagna 2003/2004, l'ordinamento comunitario ha previsto una responsabilità diretta degli Stati nei confronti dell'Unione Europea, essendo i medesimi Stati direttamente debitori del prelievo dovuto dalle aziende; in base a quanto previsto dall'allora vigente art. 3 del regolamento CE n. 1788/2003 [abrogato dal Regolamento (CE) n. 1234/2007 che, all'art. 78, paragrafo 3, ha dettato le nuove regole sul prelievo], nel caso in cui gli Stati non avessero versato al Fondo europeo agricolo di garanzia l'importo dovuto nei termini previsti, le somme sarebbero state trattenute dalla Comunità a mezzo di una decurtazione dagli aiuti destinati alla P.A.C. Pertanto, la tutela del bilancio dell'Unione era assicurata direttamente dagli Stati, mentre era compito delle Autorità statali recuperare il prelievo supplementare dai produttori che hanno contribuito allo sforamento della quota nazionale (la distinzione tra i due profili è evidenziata da Corte di Giustizia, sez. IV, 24 gennaio 2018, causa C-433/15, §§ 60 e 61) (v., anche, Consiglio di Stato, Sez. VI, 19 febbraio 2025, n. 1316, che, alla luce di questa ricostruzione, esclude la sussistenza di dubbi di compatibilità del diritto interno con il diritto unionale).
È infine dirimente considerare che il termine quadriennale previsto dall'art. 3, c. 1, del regolamento in esame costituisce un termine minimo, essendo chiaramente consentito agli Stati membri, ai sensi del c. 3 del medesimo articolo, di mantenere la possibilità di applicare un termine più lungo, che nel caso dello Stato italiano è costituito dal termine generale decennale.
Nel caso di specie, il termine di prescrizione decennale non è decorso, atteso che l'intimazione di pagamento in contestazione è stata emanata il 29 settembre 2023 e notificata il 26 ottobre 2023 e, dalla stessa intimazione, la presupposta cartella risulta notificata il 21 giugno 2018.
3.4. Quanto agli interessi, pur tenendo conto delle oscillazioni giurisprudenziali in proposito, il Collegio ritiene debba applicarsi il termine quinquennale di cui all'art. 2948, comma 1, n. 4, c.c.
Sul punto, da ultimo, la giurisprudenza civile, sia pure in materia tributaria, ha evidenziato che il credito per interessi, integrando un'obbligazione autonoma rispetto al debito principale, è suscettibile di autonome vicende e rimane sottoposto al proprio termine di prescrizione quinquennale fissato dall'art. 2948, comma 1, n. 4, c.c. (cfr. Cass. Civ., Sez. V, 18 maggio 2023, n. 13781, che richiama anche Cass. S.U. n. 22281 del 14 luglio 2022, punto 9.4.1.).
La norma relativa alla prescrizione degli interessi, quindi, è norma speciale rispetto alla prescrizione della sorte capitale e si applica a tutte le categorie di interessi, anche perché non viene operata una distinzione di regolamentazione in ragione della natura o della fonte degli interessi.
Tuttavia, nel caso in esame, non è decorso nemmeno il termine di prescrizione degli interessi, atteso che, ai sensi dell'art. 68, comma 4-bis, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, i termini di prescrizione sono stati prorogati di ventiquattro mesi e l'intimazione di pagamento in contestazione è stata emanata in data 29 settembre 2023 e, quindi, prima della scadenza del settimo anno a far tempo dalla notifica della presupposta cartella di pagamento in data 21 giugno 2018 (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 29 dicembre 2023, n. 11301).
3.5. I profili asseritamente vizianti l'atto di intimazione sono stati dedotti dalla parte ricorrente in primo grado, anche invocando la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE (in particolare la sentenza del 27 giugno 2019, in causa C-348/18, la sentenza 11 settembre 2019, in causa C-46/18, e la sentenza del 13 gennaio 2022, in causa C-377/19).
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, 6 giugno 2025, n. 4939; Cons. Stato, VI, 30 maggio 2025, n. 4755; Cons. Stato, VI, 29 dicembre 2023, n. 11301; Cons. Stato, VI, 29 novembre 2023, n. 10303; Cons Stato, VI; 7 agosto 2023, n. 7609).
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

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

l'art. 21 septies della l. 7.8.1990, n. 241, 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.
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.
La violazione del diritto europeo da parte dell'atto amministrativo, quindi, implica un vizio di legittimità 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.
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. St., sez. III, 29 settembre 2022, n. 8380; Cons. St., 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. St., sez. III, 20 luglio 2022, n. 6333); più nel dettaglio, le 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.
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.
Il vizio prospettato, in assenza dell'impugnazione dell'atto a monte, come detto al precedente par. 3.2., non è più deducibile attraverso l'impugnazione dell'atto a valle,
3.6. La giurisprudenza della Sezione, infine, ha già avuto modo di aderire «al condivisibile insegnamento di questo Consiglio (da ultimo espresso con la sentenza n. 5858 del 23 agosto 2019) secondo cui "le indagini, finanche governative, scaturite dai dubbi di legittimità del meccanismo (riguardanti l'attendibilità dei dati utilizzati nel tempo dall'AIMA e poi dall'AGEA) non sono in grado di scardinare l'intero sistema nazionale delle c.d. quote latte, né sono sufficienti per far ritenere assolto in capo ai produttori (e quindi agli appellanti) l'onere probatorio al punto da spostare sull'amministrazione l'obbligo di provare la bontà e la stessa veridicità dei dati utilizzati" (cfr. al riguardo ex plurimis Cons. Stato, Sez. III, 20 maggio 2019, n. 3202)» (Cons. Stato, Sez. VI, 2 gennaio 2024, n. 64).
Le illustrate conclusioni valgono a maggior ragione in relazione a fattispecie, come la presente, in cui l'appellante non offre alcun valido principio di prova in ordine al concreto impatto delle ridette indagini sull'attribuzione delle quote e sulla conseguente determinazione del prelievo supplementare dovuto dalla singola azienda.
4. In definitiva, l'appello va respinto in quanto infondato.
5. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e, liquidate complessivamente in € 4.500,00, oltre accessori di legge se dovuti, sono posti a carico dell'appellante ed a favore, in parti uguali (ciascuna per € 1.500), dell'Ader, della Regione Friuli Venezia Giulia e dell'interventore ad opponendum Agea.

(Omissis)

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it