



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

News a cura dell'Ufficio del massimario n. 80 del 13 giugno 2023

La Corte di giustizia UE ha chiarito che l'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 595/2004 della Commissione, del 30 marzo 2004, recante modalità d'applicazione del regolamento (CE) n. 1788/2003 del Consiglio che stabilisce un prelievo nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale (decreto-legge del 28 marzo 2003, n. 49 convertito, con modificazioni, dalla legge del 30 maggio 2003, n. 119 e decreto-legge del 24 giugno 2004, n. 157 convertito, con modificazioni, dalla legge del 3 agosto 2004, n. 204) per effetto della quale beneficiano in via prioritaria della restituzione del prelievo supplementare riscosso in eccesso i produttori con riferimento ai quali gli acquirenti abbiano adempiuto il loro obbligo di versamento mensile di tale prelievo.

[Corte di giustizia UE, sezione II, 13 gennaio 2022, C-377/19, Capparotto Giampaolo e altri](#)

Agricoltura – Quote latte – Regolamento (CE) n. 595/2004 – Prelievo – Restituzione supplementare – Modalità

L'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 595/2004 della Commissione, del 30 marzo 2004, recante modalità d'applicazione del regolamento (CE) n. 1788/2003 del Consiglio che stabilisce un prelievo nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale per effetto della quale beneficiano in via prioritaria della restituzione del prelievo supplementare riscosso in eccesso i produttori con riferimento ai quali gli acquirenti abbiano adempiuto il loro obbligo di versamento mensile di tale prelievo (1).

(1) I. – La Corte di giustizia UE - su rinvio pregiudiziale del [Cons. Stato, sez. III, ordinanza 15 aprile 2019, n. 2437](#) (oggetto della [News US n. 48 del 23 aprile 2019](#) cui si rinvia per ogni approfondimento); nonché in *Foro it.*, rep. 2019, *Agricoltura*, n. 59 e in *Foro amm.*, 2019, 632 m), disposto nell'ambito di una controversia sorta tra produttori di latte italiani, e, dall'altro lato, l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (A.G.E.A.) in merito al calcolo del prelievo supplementare a carico di tali produttori per il periodo di commercializzazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari che va dall'1 aprile 2005 al 31 marzo 2006 - ha chiarito che l'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 595/2004 della Commissione, del 30 marzo

2004, recante modalità d'applicazione del regolamento (CE) n. 1788/2003 del Consiglio che stabilisce un prelievo nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale (decreto-legge del 28 marzo 2003, n. 49 convertito, con modificazioni, dalla legge del 30 maggio 2003, n. 119 e decreto-legge del 24 giugno 2004, n. 157 convertito, con modificazioni, dalla legge del 3 agosto 2004, n. 204) per effetto della quale beneficiano in via prioritaria della restituzione del prelievo supplementare riscosso in eccesso i produttori con riferimento ai quali gli acquirenti abbiano adempiuto il loro obbligo di versamento mensile di tale prelievo.

II. – Il collegio, dopo aver analizzato la vicenda processuale sottesa e le disposizioni applicabili, ed aver rilevato *in limine* che, nell'ambito del procedimento previsto all'articolo 267 TFUE basato sulla netta separazione delle funzioni tra i giudici nazionali e la Corte di giustizia UE spetta esclusivamente al giudice nazionale esaminare e valutare i fatti del procedimento principale nonché determinare l'esatta portata delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali ([Corte di giustizia UE, sez. VIII, 3 ottobre 2019, Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL/Institut des Comptes nationaux \(ICN\), C-632/18](#), punto 48 e giurisprudenza ivi citata) nel mentre la Corte di giustizia UE è legittimata unicamente a pronunciarsi sull'interpretazione o sulla validità del diritto dell'Unione riguardo alla situazione di fatto e di diritto descritta dal giudice del rinvio al fine di fornire a quest'ultimo gli elementi utili alla soluzione della controversia dinanzi ad esso pendente ([Corte di giustizia UE, sez. I 17 dicembre 2020, Adina Onofrei c. Conseil de l'ordre des avocats au barreau de Paris e a., C-218/19](#), punto 18 e giurisprudenza ivi citata), ha osservato quanto segue:

- a) occorre intendere la questione sollevata come diretta, in sostanza, a determinare se l'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento n. 595/2004 debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale per effetto della quale beneficiano in via prioritaria della restituzione del prelievo supplementare riscosso in eccesso i produttori con riferimento ai quali gli acquirenti abbiano adempiuto il loro obbligo di versamento mensile di tale prelievo;
- b) come risulta dal suo tenore letterale, l'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1788/2003 prevede che, qualora si accerti, per le consegne o le vendite dirette, che il prelievo è dovuto e che il contributo riscosso dai produttori è superiore all'importo dovuto, lo Stato membro può restituire l'eccedenza riscossa in tutto o in parte ai produttori che rientrano nelle categorie prioritarie stabilite dallo Stato membro in base a criteri obiettivi ed entro termini da determinarsi o che siano confrontati ad una situazione eccezionale risultante da una disposizione nazionale non avente alcun nesso con il regime di prelievo supplementare; inoltre, secondo l'articolo 13, paragrafo 2, del regolamento n. 1788/2003, qualora risulti che il prelievo non è dovuto, gli anticipi eventualmente riscossi dall'acquirente o dallo Stato membro sono rimborsati entro la fine del periodo di dodici mesi successivo;
- c) le modalità di applicazione dell'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1788/2003 sono precisate all'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento n. 595/2004, che fissa i criteri di redistribuzione del prelievo in eccesso; conformemente a quest'ultima disposizione, gli Stati membri determinano le categorie prioritarie di produttori menzionate all'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1788/2003, fondandosi su uno o più dei

criteri oggettivi elencati alle lettere da a) a e) del paragrafo 1 dell'articolo 16 del regolamento n. 595/2004 in ordine di priorità; all'articolo 16, paragrafo 1, lettera a), del regolamento n. 595/2004 figura il criterio relativo al riconoscimento ufficiale, da parte dell'autorità competente dello Stato membro, che la totalità o una parte del prelievo è stata indebitamente imputata;

d) ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 595/2004, qualora la redistribuzione conformemente ai criteri di cui al paragrafo 1 del medesimo articolo non esaurisca il prelievo in eccesso di cui all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento n. 1788/2003 disponibile per un determinato periodo, lo Stato membro adotta altri criteri obiettivi, previa consultazione della Commissione;

e) dalla formulazione stessa dell'articolo 16 del regolamento n. 595/2004 discende, quindi, che gli Stati membri possono prevedere criteri supplementari rispetto a quelli definiti all'articolo 16, paragrafo 1, di tale regolamento solo nel caso in cui la redistribuzione effettuata conformemente a tali criteri non abbia esaurito l'eccedenza di cui all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento n. 1788/2003; una siffatta interpretazione è corroborata dal contesto normativo in cui si inserisce l'articolo 16 del regolamento n. 595/2004; in particolare:

e1) in primo luogo, tale articolo 16 definisce le modalità di applicazione dell'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1788/2003, come discende da quest'ultima disposizione, se è vero che gli Stati membri dispongono della facoltà di restituire o meno l'eccedenza di pagamento, la restituzione, una volta decisa, viene effettuata a favore dei produttori che rientrano nelle categorie prioritarie stabilite dallo Stato membro in base a criteri obiettivi da fissare secondo la procedura di cui al suddetto regolamento o che siano confrontati ad una situazione eccezionale risultante da una disposizione nazionale priva di qualsiasi nesso con il regime di prelievo supplementare; ne consegue che il margine di discrezionalità riservato allo Stato membro per la determinazione delle categorie prioritarie è limitato dai criteri fissati nel regolamento n. 595/2004;

e2) in secondo luogo, dal considerando 1 del regolamento n. 595/2004 risulta che le disposizioni di quest'ultimo incorporano in larga misura le disposizioni del regolamento n. 1392/2001; la formulazione dell'articolo 16, paragrafo 1 e paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 595/2004 è analoga a quella dell'articolo 9, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1392/2001;

e3) la Corte di giustizia UE ha dichiarato che i criteri di cui all'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento n. 1392/2001 erano tassativi e che gli Stati membri potevano aggiungere criteri supplementari solo nel caso in cui l'applicazione di tali criteri, in ordine di priorità, non esaurisse il finanziamento disponibile per un dato periodo ([Corte di giustizia UE, sez. II, 11 settembre 2019, Caseificio Sociale San Rocco e a. c. AGEA e Regione Veneto, C-46/18](#), punto 38, oggetto di [News US n. 106 del 15 ottobre 2019](#)). La questione era stata rimessa dal [Cons. Stato, sez. III, ordinanza 27 dicembre](#)

[2017, n. 6117](#) (in *Riv. Corte conti*, 2018, 1, 542, oggetto della [News US in data 3 gennaio 2018](#));

- e4) in terzo luogo, come risulta dal considerando 5 del regolamento n. 1468/2006, tale regolamento ha modificato l'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento n. 595/2004 al fine di rispondere al bisogno degli Stati membri di maggiore chiarezza e flessibilità nella determinazione delle categorie prioritarie; il paragrafo 1 dell'articolo 16 del regolamento n. 595/2004 come modificato non stabilisce più che i criteri oggettivi ripresi in tale disposizione siano applicati in ordine di priorità, mentre prevede, alla lettera f), la possibilità per gli Stati membri di adottare altri criteri oggettivi, previa consultazione della Commissione; solo tale disposizione ha eliminato la condizione secondo cui gli Stati membri potevano aggiungere criteri supplementari rispetto a quelli previsti all'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento n. 595/2004 unicamente nel caso in cui l'applicazione di questi ultimi criteri, in ordine di priorità, non esaurisse il finanziamento disponibile per un dato periodo;
- e5) pertanto, si deve ritenere che i criteri previsti all'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento n. 595/2004, nella versione in vigore durante il periodo di riferimento (che va dall'1 aprile 2005 al 31 marzo 2006), siano tassativi e che gli Stati membri potessero aggiungere criteri supplementari solo nel caso in cui l'applicazione di tali criteri, in ordine di priorità, non esaurisse il finanziamento disponibile per un dato periodo;
- f) l'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento n. 595/2004 non menziona, quale criterio di redistribuzione del prelievo in eccesso, l'appartenenza alla categoria dei produttori di latte con riferimento ai quali gli acquirenti di latte abbiano adempiuto il loro obbligo di versamento mensile regolare del prelievo supplementare all'autorità competente dello Stato membro;
- g) alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento n. 595/2004 deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale per effetto della quale beneficiano in via prioritaria della restituzione del prelievo supplementare riscosso in eccesso i produttori con riferimento ai quali gli acquirenti abbiano adempiuto il loro obbligo di versamento mensile di tale prelievo.

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

- h) la Corte di giustizia dell'Unione europea (sesta sezione), con la sentenza del 4 febbraio 2021 (causa C-640/2019), dopo aver ricostruito la vicenda delle cosiddette quote latte, si è espressa nel senso di non escludere dal calcolo delle quote nazionali per la produzione di latte e di altri prodotti lattiero-caseari, nonché dal calcolo dei prelievi sulle eccedenze, i quantitativi di latte rivolti alla

produzione di formaggi che beneficiano di una denominazione d'origine protetta (DOP) e sono destinati ad essere esportati verso paesi terzi.

- i) sul carattere tassativo dei criteri di redistribuzione del prelievo in eccesso nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari di cui all'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento n. 1392/2001 si veda già Corte di giustizia UE, sez. II, 11 settembre 2019, *Caseificio Sociale San Rocco e a. c. AGEA e Regione Veneto*, C-46/18, citata alla lettera e.3);
- j) la Corte di giustizia ha, altresì, chiarito che, nell'ipotesi di riassegnazione dei quantitativi di riferimento, l'unico criterio utilizzabile in base al regolamento (CEE) n. 3950/92, poi superato, è quello della proporzionalità ([Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. VII, sentenza 27 giugno 2019, C-348/18 - Azienda Agricola Barausse](#), oggetto di [News US n. 80 dell'8 luglio 2019](#). Il rinvio era stato disposto da [Cons. Stato, sez. III, n. 3074 del 2018](#) (oggetto della [News US del 28 maggio 2018](#));
- k) in materia di c.d. quote latte si segnalano i seguenti ulteriori precedenti giurisprudenziali nazionali:
 - k1) le compensazioni nazionali operate dall'Ag.e.a. per il periodo 2002/2003 ed i conseguenti provvedimenti di irrogazione del prelievo a ciascuna azienda agricola per il medesimo periodo sono illegittimi perché basati su una disposizione (l'art. 1, comma 8, d.l. n. 43 del 1999) configgente con il sovraordinato diritto comunitario ([Cons. Stato sez. III, 23 novembre 2022, n.10303](#), in [www.giustizia-amministrativa.it](#));
 - k2) è inammissibile il ricorso collettivo proposto da alcuni produttori avverso gli atti emessi in materia dell'A.g.e.a. nei confronti degli allevatori, pur quando si riferiscano a conteggi o a elenchi riguardanti altri allevatori le cartelle di pagamento notificate dalla Agenzia delle entrate ([Cons. Stato sez. III, 7 aprile 2023, n. 3585](#), in [www.giustizia-amministrativa.it](#));
 - k3) sulla attendibilità dei dati relativi alla produzione lattiera, T.a.r. per il Lazio, sez. II - *ter*, 22 maggio 2019, n. 6298, in [www.giustizia-amministrativa.it](#), "i dati sulla produzione e sulla commercializzazione sono assistiti da una procedura caratterizzata dalla rilevazione incrociata delle informazioni relative a livello di produzione dei singoli produttori il cui esito è sottoposto al contraddittorio con l'interessato: tale circostanza comprova la correttezza degli accertamenti in ordine ai medesimi dati utilizzati da Aima/Agea"; la stessa sentenza ha ritenuto legittima l'applicazione di ulteriori interessi in sede di rateizzazione, rispetto a quelli previsti nei regolamenti: "la somma inserita nel Registro nazionale dei debiti corrisponde all'intera obbligazione descritta dai regolamenti comunitari; poiché nei regolamenti è prevista l'applicazione di interessi, questi ultimi fanno parte a pieno titolo della somma dovuta; la scelta dello Stato italiano di applicare ulteriori interessi in sede di rateizzazione appare giustificata, in quanto la rateizzazione

equivale a una forma di finanziamento che permette alle aziende agricole di far fronte gradualmente alle obbligazioni di diritto comunitario connesse alle quote latte. Da tali premesse, deriva che, proprio perché il debito costituisce un'obbligazione di diritto comunitario, è necessario che la decorrenza degli interessi sia quella prevista dai regolamenti comunitari, indipendentemente dalla data di imputazione del prelievo supplementare; la certezza del diritto è comunque garantita dal diritto comunitario, mentre la verifica del superamento delle quote individuali costituisce mera attività esecutiva, rimessa alle autorità nazionali; per quanto riguarda la data del passaggio dal tasso legale agli interessi maggiorati, si ritiene che anche le obbligazioni relative al prelievo supplementare già esistenti potessero subire questa forma di aggravio, essendo il rapporto di debito esposto alle modifiche della normativa sugli interessi”;

- k4) sulla giurisdizione con riferimento alla controversia tra fornitore e acquirente sul diritto di prelievo supplementare Cass. civ., sez. un., 15 maggio 2017, n. 11985, in *Foro it.*, 2017, 250, 62, secondo cui “la controversia tra il fornitore, che chiede il pagamento integrale delle forniture di latte effettuate, e l’acquirente, che, non contestando queste ultime, oppone la sussistenza del diritto di prelievo supplementare di latte di vaccino e suoi derivati e, dunque, il necessario accantonamento delle somme pretese, dovendo trattenere detta quota in qualità di delegata ex lege della p.a., appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario; invero, la circostanza che la disciplina delle quote latte sia connotata da molteplici profili pubblicistici, in rapporto ai quali è previsto il compimento di controlli amministrativi e di adempimenti pubblicitari ad opera dell’Aima (ora Agea), non incide sul diritto di credito fatto valere in giudizio dal fornitore, non coinvolgendo in alcun modo l’esercizio di poteri autoritativi ad opera della p.a.: non è, infatti, in questione una qualsivoglia valutazione discrezionale da cui possa essere condizionata la pretesa restitutoria, trattandosi unicamente di procedere all’accertamento del soggetto creditore della somma accantonata, allorché non più vincolata al prelievo”;
- k5) nel senso della legittimità del prelievo supplementare in quanto rientrante nella discrezionalità del legislatore e sui tempi per notificare l’atto di intimazione di pagamento di somme a titolo di prelievo supplementare, cfr. [T.a.r. per il Lazio, sez. II, 5 luglio 2017, n. 7839](#), in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui “Il sistema della compensazione basato sull’applicazione di un prelievo a prescindere dalla prova dell’effettiva produzione lattiera, non è stato ritenuto arbitrario dalla giurisprudenza amministrativa sul presupposto che si tratta di una forma di prelievo scelta dal legislatore nazionale nell’esercizio della sua discrezionalità politica. Il prelievo supplementare non rappresenta, infatti, una sanzione, bensì costituisce una restrizione che origina da precise regole di dinamica politica dei mercati; ebbene, essendo stati accertati numerosi errori con riferimento ai QRI originariamente attribuiti dalle autorità italiane, si è resa necessaria

la rettifica dei QRI attribuiti ad ogni produttore e al conseguente ricalcolo che ha generato i prelievi supplementari; il regime introdotto dal legislatore nazionale non si appalesa, pertanto, in contrasto con il diritto comunitario né può fondare un legittimo affidamento in ordine al mantenimento di un QRI inesatto”; [T.a.r. per il Lazio, sez. II, 7 giugno 2017, n. 6707](#), in www.giustizia-amministrativa.it secondo cui “La mancata notifica dell'atto di intimazione di pagamento di somme a titolo di prelievo supplementare per le c.d. quote latte determina la sua inefficacia ai sensi dell'art. 21 bis, l. n. 241 del 1990 e, quindi, l'impossibilità per la ricorrente di chiedere la rateizzazione del debito e, dunque, l'illegittimità, in via derivata, della procedura successiva e, in particolare, dell'emissione della cartella di pagamento”.

