Il Consiglio di Stato rimette nuovamente alla Corte di giustizia dell'Unione europea la disciplina nazionale che ha previsto quale criterio per l'individuazione della categoria prioritaria cui restituire il prelievo nel settore lattiero-caseario indebitamente imputato, quello del regolare versamento mensile da parte dell'acquirente.

Consiglio di Stato, sez. III, ordinanza 15 aprile 2019, n. 2437 – Pres. Garofoli, Est. Veltri

Agricoltura – Quote latte – Disciplina eurounitaria – Interpretazione – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Deve essere rimessa alla Corte di giustizia dell'Unione europea la questione pregiudiziale se in una fattispecie quale quella descritta, l'art. 16 del regolamento CEE n. 595/2004 osti ad una previsione nazionale, quale quella di cui all'articolo 9 del decreto legge n.49 del 2003 in combinato disposto con l'art. 2, comma 3, del decreto legge del 24 giugno 2004, n. 157, che ha previsto quale criterio per l'individuazione della categoria prioritaria cui restituire il prelievo indebitamente imputato, quello del regolare versamento mensile da parte dell'acquirente(1).

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna, il Consiglio di Stato affida alla Corte di giustizia il dubbio di compatibilità comunitaria sulla disciplina nazionale che ha previsto quale criterio, per l'individuazione della categoria prioritaria cui restituire il prelievo nel settore lattiero-caseario indebitamente imputato, quello del regolare versamento mensile da parte dell'acquirente.

Dopo aver proceduto alla ricostruzione del quadro normativo rilevante, europeo e nazionale, il collegio ha osservato che:

a) il caso di specie è regolato dal regolamento (CE) n. 1788/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, e riguarda, in particolare, il meccanismo di ripartizione e restituzione dei prelievi rivelatisi non dovuti a seguito delle operazioni di compensazione fra i quantitativi dei produttori eccedentari, rispetto alla propria quota di riferimento individuale, e i minori quantitativi dei produttori che non hanno sfruttato la quota di riferimento assegnata;
b) si tratta, pertanto, della fase in cui le somme riscosse dai produttori si sono rivelate superiori a quelle dovute dallo Stato al Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia. In tali ipotesi, lo Stato ha due opzioni:
    b1) destinare in tutto o in parte l'eccedenza riscossa al finanziamento delle misure di cui all'art. 18, par. 1, lett. a), del regolamento n. 1788/2003 (accordare un'indennità ai produttori che si impegnano ad abbandonare definitivamente una parte o la totalità della loro produzione lattiera);

b2) ridistribuirlo in tutto o in parte ai produttori che rientrano in categorie prioritarie stabilite dallo Stato membro in base a criteri obiettivi;

c) i criteri obiettivi sono stati declinati dal Regolamento (CE) 30 marzo 2004, n. 595/2004, il quale all'art. 16 ha previsto che "*Se del caso, gli Stati membri determinano le categorie prioritarie di produttori menzionate all'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1788/2003, fondandosi su uno o più dei seguenti criteri oggettivi: a) il riconoscimento ufficiale, da parte dell'autorità competente dello Stato membro, che la totalità o una parte del prelievo è stata indebitamente imputata; b) l'ubicazione geografica dell'azienda e in primo luogo le zone di montagna ai sensi dell'articolo 18 del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio; c) la densità massima degli animali nell'azienda, caratterizzante l'estensivazione della produzione zootecnica; d) il superamento del quantitativo di riferimento individuale è inferiore al 5%(percento) o a 15.000 kg, se questo valore è quello più basso; e) il quantitativo di riferimento individuale è inferiore al 50%(percento) della media nazionale del quantitativo di riferimento individuale; f) altri criteri oggettivi adottati dallo Stato membro previa consultazione della Commissione*";

d) lo Stato italiano ha previsto:

d1) l'individuazione di una categoria prioritaria (ossia avente precedenza rispetto alle altre categorie) individuando quale criterio oggettivo l'appartenenza a "*quelli per i quali tutto o parte del prelievo loro applicato risulti indebitamente riscosso o comunque non più dovuto*" (art. 9 del decreto legge 28 marzo 2003, n. 49);

d2) all'art. 2, comma 3, del d.l. 24 giugno 2004, n. 157, che, ai sensi dell'articolo 9 del decreto legge n. 49 del 2003, il prelievo versato mensilmente in eccesso dai produttori in regola con i versamenti è restituito ai produttori medesimi. Al termine di tale operazione, qualora il restante totale delle imputazioni di prelievo da eseguire risulti superiore al prelievo dovuto all'Unione europea aumentato del 5 per cento, l'AGEA non procede alla richiesta di prelievo imputato in eccesso ai produttori che non hanno ancora eseguito i versamenti mensili, applicando i criteri di priorità previsti dai commi 3 e 4 del medesimo art. 9, ferme restando le sanzioni di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto legge n. 49 del 2003;

d3) in sostanza, la creazione di una categoria prioritaria che ricomprende non già quella dei produttori per i quali "*la totalità o una parte del prelievo è stata indebitamente imputata*", come consentito dall'art. 16, lett. a), del regolamento CE 595/2004, ma dei produttori che, oltre a trovarsi nella condizione descritta, hanno altresì versato regolarmente il prelievo su base mensile;

e) la commercializzazione da parte dei produttori del latte vaccino può avvenire per consegna o per vendita diretta al consumatore. Nel primo caso:
   e1) il regolamento CE n. 1788/2003 ha stabilito, all'art. 11, che "*gli acquirenti sono responsabili della riscossione presso i produttori dei contributi da essi dovuti a titolo del prelievo e versano all'organismo competente dello Stato membro …l'importo di tali contributi che trattengono sul prezzo del latte pagato ai produttori responsabili del superamento o che, in mancanza, riscuotono con ogni mezzo appropriato*";
   e2) il d.l. n. 49 del 2003 ha previsto all'art. 5, comma 1, che gli acquirenti devono trattenere il prelievo supplementare relativo al latte consegnato in esubero rispetto al quantitativo individuale di riferimento assegnato ai singoli conferenti, obbligandoli a tenere un registro mensile delle consegne ove annotare le consegne per produttore, a trasmettere alle Regioni e alle Province autonome i dati aggiornati delle consegne e a versare entro i successivi 30 giorni dalla scadenza del termine di trasmissione dei dati, gli importi trattenuti, nell'apposito conto corrente acceso presso l'istituto tesoriere dell'Agea;
   e3) la riscossione e il versamento sono fasi distinte, affidate alla responsabilità dell'acquirente e poste al di fuori della sfera di controllo e disponibilità del produttore, secondo la logica tipica del sostituto d'imposta in materia fiscale;
   e4) ne deriva che il produttore, superato il quantitativo individuale di riferimento, consegna il latte all'acquirente ad un prezzo al netto del prelievo "*con ciò rendendosi consapevolmente autore di una produzione eccedentaria, ma non risponde poi, né potrebbe, del concreto versamento delle somme oggetto di prelievo alla fonte, obbligazione quest'ultima dell'acquirente*";
   e5) il legislatore interno, con il d.l. n. 157 del 2004, ha legato la fase del versamento a quella della restituzione del prelievo indebito al produttore eccedentario, attribuendo un diritto prioritario nell'ambito delle restituzioni ai produttori nei cui confronti l'acquirente, oltre ad avere riscosso, ha anche effettivamente versato mensilmente il prelievo ad Agea;

f) occorre, pertanto, valutare se il mutamento di impostazione descritto e il collegamento operato tra le restituzioni e il meccanismo di prelievo alla fonte tramite l'acquirente sia in linea o in contrasto con il criterio oggettivo di priorità indicato dall'art. 16, lett. a), del regolamento CE n. 595/2004 che, facendo riferimento alla sola indebita imputazione, può dubitarsi possa estendersi anche alla fase successiva del regolare versamento da parte dell'acquirente. Tale criterio, in ambito nazionale, ha generato disparità di trattamento nell'ambito

della categoria dei produttori eccedentari, in ragione del comportamento di un terzo – l'acquirente – non controllabile né orientabile dal produttore.

II. – Per completezza si segnala quanto segue:

g) le questioni della compatibilità della disciplina interna con quella europea in materia di c.d. quote latte, già rimesse alla Corte di giustizia dell'unione europea, sono varie. La peculiarità della questione sottoposta alla Corte con l'ordinanza in rassegna riguarda la disciplina applicabile (regolamenti comunitari nn. 1788/2003 e 595/2004) che ha previsto l'obbligo e non la semplice facoltà dell'acquirente di trattenere alla fonte, a titolo di prelievo, le somme dovute dai produttori eccedentari. Pertanto, la questione sottoposta si differenzia da quelle formulate da:

   g1) Cons. Stato, sez. III, ordinanza 5 aprile 2019, n. 2241 (oggetto della News US, n. 46 del 17 aprile 2019, alla quale si rinvia per approfondimenti giurisprudenziali e dottrinali sul tema delle c.d. quote latte) che ha rimesso alla Corte di giustizia alcuni dubbi di compatibilità comunitaria sulla disciplina del prelievo supplementare in tema di quota latte. In particolare, uno dei quesiti posti dal Collegio riguarda il contrasto dell'art. 2, comma 3, del d.l. n. 157 del 2004 con l'art. 9 del Regolamento CE 9 luglio 2001, n. 1392/2001, in quanto: la disposizione interna non sembra configurare l'insieme dei produttori che abbiano rispettato l'obbligo di versamento mensile come un categoria prioritaria ai sensi del diritto dell'Unione europea, ma si limita a stabilire modalità differenziate per la restituzione del prelievo imputato in eccesso, distinguendo tra i produttori che abbiano osservato l'obbligo del versamento mensile e quelli che non l'abbiano rispettato. Muovendo da tali argomenti ha pertanto formulato il seguente quesito interpretativo: "*se, in una situazione come quella descritta e che costituisce oggetto del giudizio principale, l'art. 9 del Regolamento (CE) 9 luglio 2001, n. 1392/2001 e la nozione unionale di "categoria prioritaria" ostino a una disposizione di uno Stato membro, come l'art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 157/2004 approvato dalla Repubblica Italiana, che stabilisca modalità differenziate di restituzione del prelievo supplementare imputato in eccesso, distinguendo, ai fini delle tempistiche e delle modalità di restituzione, i produttori che abbiano fatto affidamento sul doveroso rispetto di una disposizione nazionale risultata in contrasto con il diritto dell'Unione dai produttori che tale disposizione non abbiano rispettato*". Analogo quesito è stato proposto anche da Cons. Stato, sez. III, ordinanza 31 gennaio 2018, n. 644, e Cons. Stato, sez. III, ordinanza, 27 dicembre 2017, n. 6117 (in *Riv.*

corte conti, 2018, fasc. 1, 542, nonché oggetto della News US in data 3 gennaio 2018, espressamente richiamata nell'ordinanza in rassegna, nella quale, sul punto, si evidenza che poiché "*il quadro normativo comunitario è sensibilmente mutato con l'entrata in vigore della nuova coppia di fonti regolamentari (regolamenti 1788/2003 e 595/2004), in particolare con riferimento all'obbligo (e non alla semplice facoltà) dell'acquirente di trattenere alla fonte a titolo di prelievo le somme dovute dai produttori eccedentari, il Collegio ritiene opportuno formulare ulteriore e autonomo quesito*");

g2) Cons. Stato, sez. III, ordinanza 23 maggio 2018, n. 3074 (oggetto della News US, in data 28 maggio 2018), con riferimento alla riassegnazione della quota inutilizzata del quantitativo di latte di riferimento nazionale.