

Il T.a.r. per il Lazio rimette alla Corte di giustizia UE alcuni quesiti interpretativi diretti a verificare la compatibilità, con le previsioni del diritto europeo di settore, della normativa nazionale che include nel computo delle quote nazionali di riferimento, i quantitativi di latte destinato alla produzione di formaggi DOP per l'export extra UE. I dubbi di legittimità riguardano anche la compatibilità dei regolamenti comunitari con i principi eurounitari.

**T.a.r. per il Lazio, sezione II-ter, ordinanza, 26 giugno 2019, n. 8308 – Pres. Morabito, Est. Gatto Costantino**

**Agricoltura – Quote latte – Produzione di formaggi DOP per esportazione extra UE – Regolamento CE 1788/2003 – Contrasto con principi eurounitari – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE.**

*Vanno rimesse alla Corte di giustizia UE le seguenti questioni pregiudiziali:*

1) *“se i Reg. CEE n. 856/1984, artt. 1, 2 e 3; n. 3950/1992 art. 1 e 2, comma 1; n. 1788/2003, art.1, comma 1, e 5 e n. 1234/07 artt. 55, 64 e 65, e relativi allegati, in quanto rivolti alla tutela dell'equilibrio tra domanda ed offerta di prodotti lattiero-caseari nel mercato UE, debbano interpretarsi nel senso di escludere dal computo delle “quote latte” la produzione rivolta all'esportazione in paesi extra UE di formaggi DOP, in maniera conforme agli obiettivi di tutela fissati per questi ultimi prodotti dal Regolamento CEE n. 2081/1992, art. 13, come confermato dal Reg. 510/2006 e Regolamento 1151/2012, artt. 4 e 13, in applicazione dei principi di cui agli artt. 32 (ex 27), 39 (ex 33), 40 (ex 34), 41 (ex 35) del TFUE”;*

2) *in caso di risposta affermativa, “se tale disciplina, così interpretata, osti all'inclusione nei quantitativi di riferimento individuali, delle quote di latte destinate alla produzione di formaggi DOP destinati all'export extra europeo, così come risultante dall'art. 2 del Decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49, convertito con modifiche in legge 30 maggio 2003, n. 119, ed art. 2 della legge 26 novembre 1992, n. 468, nella parte in cui è richiamato dal predetto art. 2 DL 49/2003”;*

*in subordine, laddove dovesse ritenersi che tale interpretazione non sia corretta,*

3) *“se i Reg. CEE n. 856/1984, artt. 1, 2 e 3; n. 3950/1992 art. 1 e 2, comma 1; n. 1788/2003, art.1, comma 1, e 5 e n. 1234/07 artt. 55, 64 e 65, e relativi allegati (insieme alle norme nazionali italiane di recepimento di cui all' art. 2 del Decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49, convertito con modifiche in legge 30 maggio 2003, n. 119, ed art. 2 della legge 26 novembre 1992, n. 468, nella parte in cui è richiamato dal predetto art. 2 DL 49/2003) che includono e non escludono dal computo del quantitativo assegnato agli Stati membri il latte utilizzato per la produzione di formaggi DOP esportati o destinati al mercato dei paesi extracomunitari e nella misura di detta esportazione, siano in contrasto con le finalità di tutela di cui al Reg. CEE n. 2081/1992, che protegge le produzioni DOP, con particolare riferimento all'art. 13, come confermato dal Reg. CEE nr. 510/2006 e dal Reg. 1151/2012, nonché con riferimento anche agli scopi di tutela di cui all'art. 4 di quest'ultimo e siano*

*altresì in contrasto con gli artt. 32 (ex 27), 39 (ex 33), 40 (ex 34), 41 (ex 35) del TFUE e con i principi di certezza del diritto, legittimo affidamento, proporzionalità e non discriminazione, nonché di libera iniziativa economica ai fini dell'esportazione extra UE"(1).*

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna il T.a.r. per il Lazio ha rimesso alla Corte di giustizia alcune questioni pregiudiziali di interpretazione e di validità della disciplina europea nella parte in cui non ha escluso dal computo delle c.d. quote latte i quantitativi di latte destinato alla produzione di formaggio DOP per l'esportazione extra UE. L'oggetto del giudizio era rappresentato, nella sostanza, dall'accertamento della legittimità della comunicazione che Agea aveva rivolto alle parti ricorrenti relativamente alle procedure di compensazione e calcolo delle produzioni nazionali di determinazione dei prelievi supplementari dell'annata lattiero casearia 2008/2009.

II. – Dopo aver proceduto alla ricostruzione del quadro normativo rilevante, europeo e nazionale, il Collegio ha osservato che:

a) alla disciplina della fattispecie concorrono le molteplici previsioni regolamentari eurounitarie di seguito indicate le quali sono volte a garantire le esigenze di tutela dell'equilibrio tra offerta e domanda di prodotti lattiero-caseari, sulla base di una definizione di mercato "intracomunitaria", in linea con quanto previsto dagli artt. 26 (ex 14) e 27 (ex 15) TFUE:

a1) Regolamento CEE n. 856/84 (che modifica il regolamento CEE n. 804/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari), il quale richiama la *"la situazione del mercato dei prodotti lattiero-caseari nella Comunità"*;

a2) Regolamento CEE n. 1898/87 (relativo alla protezione della denominazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari all'atto della loro commercializzazione), il quale esplicita l'obiettivo, da un lato, di tutelare il consumatore e, dall'altro, di creare condizioni di concorrenza non falsate tra i prodotti lattiero-caseari ed i prodotti concorrenti nei settori della denominazione, dell'etichettatura e della pubblicità;

a3) Regolamento CEE n. 2081/92 (relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari), i cui principi sono richiamati nel Regolamento CE n. 510/06 (relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari) e, ancora, nel Regolamento UE n. 1151/12 (sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari). Esso evidenzia che:

- *“nel quadro del riorientamento della politica agricola comune, è opportuno favorire la diversificazione della produzione agricola per conseguire un migliore equilibrio tra offerta e domanda sul mercato”;*
  - *“la promozione di prodotti di qualità aventi determinate caratteristiche può rappresentare una carta vincente per il mondo rurale, in particolare nelle zone svantaggiate o periferiche, in quanto garantirebbe, da un lato, il miglioramento dei redditi degli agricoltori e favorirebbe, dall’altro, la permanenza della popolazione rurale nelle zone suddette”;*
  - *“nel corso degli ultimi anni si è constatato che i consumatori tendono a privilegiare, nella loro alimentazione, la qualità anziché la quantità; che questa ricerca di prodotti specifici comporta tra l’altro una domanda sempre più consistente di prodotti agricoli o di prodotti alimentari aventi un’origine geografica determinata”;*
  - *“la volontà di tutelare prodotti agricoli o alimentari identificabili in relazione all’origine geografica ha indotto taluni Stati membri a definire «denominazione d’origine controllata»; che tali denominazioni si sono diffuse e sono apprezzate dai produttori che conseguono risultati migliori in termini di reddito quale contropartita per lo sforzo qualitativo effettivamente sostenuto, nonché dai consumatori che dispongono di prodotti pregiati che offrono una serie di garanzie sul metodo di fabbricazione e sull’origine”;*
- a4) Regolamento CE n. 1788/03 (che stabilisce un prelievo nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari), il cui art. 1 prevede l’istituzione, per 11 periodi consecutivi di dodici mesi (in seguito denominati «*periodi di dodici mesi*») a decorrere dal 1° aprile 2004, di un prelievo sui quantitativi di latte vaccino o di altri prodotti lattiero-caseari commercializzati nel corso del periodo di dodici mesi in questione che superano i quantitativi di riferimento nazionali stabiliti nell'allegato I;
- a5) Regolamento CE n. 1234/07 (recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli):
- a5.1) il Considerando 51 di tale Regolamento richiama la finalità degli strumenti giuridici volti a disciplinare la commercializzazione del latte, i quali perseguono l’obiettivo, da un lato, di migliorare la posizione di mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari e, dall’altro, di assicurare un’equa concorrenza tra i grassi da spalmare derivati dal latte e quelli di altre origini, a vantaggio sia dei produttori che dei consumatori;

- a5.2) l'art. 55, comma 2, prevede che se un produttore supera la quota di riferimento è disposto un prelievo sulle eccedenze, fatte salve le condizioni stabilite nelle sezioni II e III;
- b) il latte destinato alla produzione di formaggi DOP da esportarsi in Paesi non appartenenti all'Unione Europea non sarebbe da computarsi nel calcolo delle quote e dei relativi quantitativi nazionali di riferimento, dai quali andrebbe escluso sul rilievo che:
- b1) il Regolamento n. 856/84 evidenziava la dimensione europea del mercato dei prodotti lattiero-caseari e tale impostazione del mercato di riferimento sarebbe stata mantenuta dalla disciplina successiva;
  - b2) gli strumenti giuridici volti a disciplinare la commercializzazione e la designazione del latte e dei prodotti lattiero-caseari contenuta nel Regolamento 1898/87, richiamato dal Considerando 51 del Regolamento n. 1234/07, sono intesi a tutelare il consumatore e a creare condizioni di concorrenza non distorsive tra i prodotti lattiero-caseari e i prodotti concorrenti, essi non conterrebbero riferimenti espliciti alla fabbricazione ed alla commercializzazione per l'export extra UE;
- c) sul versante della legislazione interna, un prima disciplina della produzione nel settore lattiero-caseario contenuta nella legge n. 468 del 1992 prevedeva (art. 2), per i produttori soci di associazioni aderenti all'Unione nazionale fra le associazioni di produttori di latte bovino (UNALAT), nonché per quelli aderenti all'Associazione produttori latte (AZOOLAT), l'articolazione di consegne e vendite in due quote: a) una quota A, pari alla indicazione produttiva assegnata nel periodo 1991-1992, corrispondente alla quantità di prodotto commercializzata dai produttori nel periodo 1988-1989; b) una quota B, pari alla maggiore quantità commercializzata dai produttori di cui alla lettera a) nel periodo 1991-1992 rispetto al periodo 1988-1989. Ai produttori non aderenti ad alcuna associazione erano assegnate, sulla base della predetta disciplina, le quote indicate negli allegati al decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste 26 maggio 1992, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 130 del 4 giugno 1992, e nelle successive integrazioni degli allegati medesimi, a titolo di quota A. L'assegnazione non poteva essere superiore ai quantitativi effettivamente prodotti e commercializzati nei periodi 1990-1991 o 1991-1992, salvo che i produttori avessero cessato l'attività prima del periodo 1990-1991 senza usufruire di alcuna indennità prevista in relazione ai piani di abbandono della produzione lattiera o in relazione ai piani di abbattimento. Alla somma di tali quote, al netto di riduzioni ed assegnazioni integrative intervenute, ha fatto riferimento l'art. 2 del decreto-legge n. 49 del 2003 ("Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo

supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari”), convertito in legge con l’art. 1 della legge n. 119 del 2003;

III. – I dubbi interpretativi espressi dall’ordinanza in rassegna riguardano i seguenti profili:

- d) la mancata esclusione, nella disciplina interna, dal computo delle quote di riferimento, del quantitativo di latte destinato alla produzione di formaggi DOP da esportarsi verso Paesi non appartenenti all’Unione Europea. Il T.a.r. osserva, sul versante fattuale e sulla base di quanto emerge dal preambolo del Regolamento n. 1898/87, che la domanda extra UE di prodotti DOP è largamente insoddisfatta e, in quanto tale, genera in maniera maggiore, rispetto al pur ipotizzabile aumento del prezzo, una offerta parallela di prodotti succedanei di minore qualità provenienti da altre aree geografiche e, quindi, una concorrenza non di pari o equivalente qualità;
- e) l’assoggettamento della produzione lattiero-casearia finalizzata al DOP per l’export “extra UE” al medesimo regime generalizzato delle quote latte “intra UE” il quale comporta, in primo luogo, una ingiustificata parità di trattamento per fattispecie in condizioni diverse, delle quali l’una (l’export extra UE) non corrisponde ai presupposti di tutela che il regime di contingentamento persegue per l’altra (l’equilibrio nella produzione interna);
- f) la dequotazione delle finalità di tutela del DOP le quali sarebbero frustrate dal blocco della produzione verso i Paesi extraeuropei, perché proprio in ragione dell’unicità di tali prodotti, il loro contingentamento comporta, come accennato, una domanda estera largamente insoddisfatta;
- g) il T.a.r. ricorda l’esistenza di un assetto della giurisprudenza che, secondo quanto esposto, sembrerebbe non contraddire l’impostazione interpretativa di fondo posta a base del rinvio pregiudiziale (*“tale assunto non appare smentito dall’esame della giurisprudenza della Corte di Giustizia che, con particolare riferimento alla sentenza del 25 marzo 2004 (C- 480), sembra riferirsi alla sorte della produzione destinata al consumo “interno” della UE, non offrendo significativi riferimenti atti a ritenere che in detto sistema debbano essere limitate anche la produzione e la commercializzazione di prodotti lattiero-caseari DOP destinati all’export extra UE”*);
- h) il riferimento è, più specificamente, alla sentenza della Corte di giustizia CE, 25 marzo 2004, C-480, 482, 484, 489-491, 497-499/00, Ribaldi, in *Foro it.*, 2005, IV, 251, con nota di D. BELLANTUONO, secondo cui:

*“1) Gli artt. 1 e 4 del regolamento (CEE) del Consiglio 28 dicembre 1992, n. 3950, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, nonché gli artt. 3 e 4 del regolamento (CEE) della Commissione 9 marzo 1993, n. 536, che stabilisce le modalità di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte*

*e dei prodotti lattiero-caseari, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a che a seguito di controlli uno Stato membro rettifichi i quantitativi di riferimento individuali attribuiti ad ogni produttore e conseguentemente ricalcoli, a seguito di riassegnazione dei quantitativi di riferimento inutilizzati, i prelievi supplementari dovuti, successivamente al termine di scadenza del pagamento di tali prelievi per la campagna lattiera interessata.*

*2) I regolamenti nn. 3950/92 e 536/93 devono essere interpretati nel senso che l'assegnazione iniziale dei quantitativi di riferimento individuali nonché ogni modificazione successiva di tali quantitativi devono essere comunicate ai produttori interessati dalle autorità nazionali competenti”;*

- i) secondo il T.a.r., con tale sentenza la Corte, nel dare una lettura dei regolamenti n. 3950/92 e n. 536/93 nel senso di consentire la rettifica successiva dei quantitativi di riferimento individuali assegnati a ciascun produttore, si sarebbe riferita alla sorte della produzione destinata al consumo “*interno*” della UE. I regolamenti non offrirebbero significativi riferimenti atti a ritenere che in detto sistema debbano essere limitate anche la produzione e la commercializzazione di prodotti lattiero-caseari DOP destinati all'*export extra* UE;
- j) in via subordinata, con l'ordinanza di rinvio è stato chiesto, nella sostanza, alla Corte di pronunciarsi sulla validità dei Regolamenti n. 856/1984 (artt. 1, 2 e 3); n. 3950/1992 (art. 1 e 2, comma 1); n. 1788/2003 (art.1, comma 1, e 5), e n. 1234/07 (artt. 55, 64 e 65, e relativi allegati) - insieme alle norme nazionali italiane di recepimento di cui all' art. 2 del d.l. n. 49 del 22003, convertito con modifiche in l. n. 119 del 2003, ed all'art. 2 della l. n. 468 del 1992, nella parte in cui è richiamato dal predetto art. 2 d.l. n. 49 del 2003 - laddove includono (nel) e non escludono (dal) computo del quantitativo assegnato agli Stati membri, il latte utilizzato per la produzione di formaggi DOP esportati o destinati al mercato dei paesi extracomunitari e nella misura di detta esportazione, in relazione:
  - j1) alle finalità di tutela di cui al Regolamento CEE n. 2081/1992, che protegge le produzioni DOP, con particolare riferimento all'art. 13, come confermato dal Regolamento n. 2006/510/CE e dal Regolamento 2012/1151/CE;
  - j2) agli specifici scopi di tutela di cui all'art. 4 di quest'ultimo regolamento;
  - j3) alla compatibilità con gli artt. 32 (ex 27), 39 (ex 33), 40 (ex 34), 41 (ex 35) del TFUE e con i principi di certezza del diritto, legittimo affidamento, proporzionalità e non discriminazione, nonché di libera iniziativa economica ai fini dell'esportazione extra UE.

IV. – Per completezza si segnala quanto segue:

k) le questioni della compatibilità della disciplina interna con quella europea in materia di c.d. quote latte, già rimesse alla Corte di giustizia UE, sono diverse. La questione sottoposta, inerente, come si è detto, alla verifica della compatibilità, con le previsioni del diritto europeo di settore, della disciplina del computo delle quote nazionali di riferimento in relazione ai quantitativi di latte destinato alla produzione di formaggi DOP per l'export extra UE, si differenzia da quelle formulate da:

- k1) Cons. Stato, sez. III, ordinanza 15 aprile 2019, n. 2437 (oggetto della News US, n. 48 del 23 aprile 2019, alla quale si rinvia), in tema di individuazione del regolare versamento mensile da parte dell'acquirente del criterio per l'individuazione della categoria prioritaria cui restituire il prelievo indebitamente imputato;
- k2) 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. 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, 1, 542);
- k3) 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.