



News n. 47 del 4 giugno 2025
a cura dell'Ufficio del massimario

Il Consiglio di Stato ha rimesso alla Corte di giustizia UE la questione pregiudiziale relativa alla qualificazione giuridica del prelievo supplementare a carico del produttore per il latte fornito ad acquirente non riconosciuto, previsto dal regolamento (CE) n. 595/2004 della Commissione del 30 marzo 2004 e dal decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49, convertito, con modificazioni dalla legge 30 maggio 2003, n. 119.

Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanza 15 aprile 2025, n. 3224 – Pres. Montedoro, Est. Cordì

Agricoltura – Quote latte – Conferimento ad acquirente non riconosciuto – Prelievo supplementare a carico del produttore – Natura giuridica – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Va rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea il seguente quesito:

«Se il diritto comunitario, e, in particolare, gli articoli 23 e 24, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 595/2004 della Commissione del 30 marzo 2004 - e, prima ancora, gli articoli 13 e 14, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1392/2001 della Commissione del 9 luglio 2001 – alla luce dei principi di certezza del diritto, legittimo affidamento, proporzionalità, uguaglianza e non discriminazione, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una norma come quella prevista dall'ordinamento nazionale che, in caso di consegna ad un acquirente non riconosciuto, dispone che il latte o equivalente latte conferito siano assoggettati a prelievo supplementare a carico del produttore».
(1)

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna, la sezione VI del Consiglio di Stato ha sottoposto alla Corte di giustizia UE un quesito sulla interpretazione delle disposizioni contenute negli articoli 23 e 24 del regolamento (CE) n. 595/2004 della Commissione del 30 marzo 2004, omologhe a quelle già previste dagli articoli 13 e 14 del previgente regolamento (CE) n. 1392/2001, della Commissione, del 9 luglio 2001, e se queste previsioni ostino al diritto interno di cui al decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49, convertito, con modificazioni dalla legge 30 maggio 2003, n. 119.

II. – La questione deriva da un ricorso proposto dai soci di alcune aziende agricole contro l'intimazione di pagamento emessa dall'agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura (A.v.e.p.a.) per aver effettuato consegne di latte ad un acquirente non riconosciuto, in violazione dell'art. 24, par. 1, del regolamento (CE) n. 595/2004 e dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 49 del 2003, convertito, con modificazioni dalla legge n. 119 del 2003. In particolare, è controversa la natura giuridica di tale intimazione di pagamento che, secondo i privati, avrebbe natura sanzionatoria, con conseguente illegittimità per violazione delle prescrizioni contenute nella legge 24 novembre 1981, n. 689.

III. – L'*iter* argomentativo dell'ordinanza di rimessione è articolato come segue:

- a) l'art. 23, par. 1, del regolamento (CE) n. 595/2004 prevede che «Per poter acquistare latte dai produttori ed operare sul territorio di un dato Stato membro, l'acquirente deve essere riconosciuto da tale Stato membro»;
- b) l'art. 24, par. 1, del medesimo regolamento dispone che «Il produttore si accerta che l'acquirente da lui rifornito sia riconosciuto. Gli Stati membri stabiliscono sanzioni in caso di consegna ad un acquirente non riconosciuto»;
- c) analoghe disposizioni erano contenute nel previgente regolamento (CE) n. 1392/2001 secondo cui:
 - c1) «Ogni acquirente che operi nel territorio di un dato Stato membro deve essere riconosciuto da tale Stato membro» (art. 13, par. 1);
 - c2) «Il produttore è tenuto ad accertarsi che l'acquirente da lui rifornito sia riconosciuto. Gli Stati membri possono prevedere delle sanzioni in caso di consegna ad un'acquirente non riconosciuto» (art. 14, par. 1);
- d) l'art. 24, par. 1, del regolamento (CE) n. 595/2004 impone, quindi, agli Stati membri di prevedere delle sanzioni, pur rimettendo alla loro autonomia la decisione in ordine alla tipologia e ai contenuti di tali sanzioni e non indica né i soggetti attivi, né i presupposti oggettivi dell'illecito, né il trattamento sanzionatorio;
- e) il legislatore italiano ha dato attuazione alla omologa previsione contenuta nell'art. 14, par. 1, del regolamento (CE) n. 1392/2001 con il d.l. n. 49 del 2003 che ha costituito il fondamento in forza del quale le regole comunitarie sono state introdotte nel nostro ordinamento;
- f) la disciplina italiana di recepimento non è stata modificata in seguito all'approvazione del regolamento (CE) n. 595/2004 che ha abrogato il regolamento (CE) n. 1392/2001, poiché le previsioni contenute nel primo erano sostanzialmente omologhe a quelle del secondo, quindi, non vi è stata la necessità di modificare il diritto interno;
- g) l'art. 4 del d.l. n. 49 del 2003 ha previsto:
 - g1) al comma 2, che «ogni produttore è tenuto ad accertarsi che l'acquirente cui intende conferire latte sia riconosciuto [...]; il latte o equivalente latte conferito ad un acquirente non riconosciuto è interamente assoggettato a prelievo supplementare a carico del produttore»;
 - g2) al comma 4, che «l'acquirente che opera in assenza del riconoscimento [...] è assoggettato a sanzione amministrativa pari all'importo del prelievo supplementare sull'intero quantitativo di prodotto ritirato in assenza del riconoscimento»;

- h) quindi, il legislatore italiano ha differenziato i soggetti attivi e la qualificazione giuridica delle condotte illecite poiché ha previsto una sanzione amministrativa per il solo acquirente che operi in assenza di riconoscimento (art. 4, comma 4), mentre non ha qualificato come sanzione l'assoggettamento a prelievo supplementare a carico del produttore (art. 4, comma 2);
- i) la Corte di cassazione (sez. un., 11 agosto 2009, n. 18195) ha precisato che il prelievo supplementare a carico del produttore viene in considerazione esclusivamente quale misura di riequilibrio del mercato, cui deve essere assoggettato il latte conferito ad acquirente non riconosciuto e non può essere annoverato tra le sanzioni amministrative in senso proprio, come risulta confermato:
- i1) dalla Corte di giustizia UE (sez. VI, 25 marzo 2004, procedimenti riuniti C-480/00 a C-482/00, C-484/00, da C-489/00 a C-491/00 e da C-497/00 a C-499/00), secondo cui al prelievo supplementare applicato al produttore per il latte fornito ad acquirente non riconosciuto va riconosciuta la stessa natura di strumento di regolazione del mercato agricolo non avente natura di sanzione amministrativa che viene riconosciuta al prelievo supplementare sul latte conferito in eccedenza rispetto alla quota assegnata, introdotto dal regolamento (CE) n. 856/84 del Consiglio, del 31 marzo 1984, modificato e integrato dal regolamento (CE) n. 3950/92 del Consiglio, del 28 dicembre 1992;
 - i2) difatti, in entrambi i casi viene in rilievo un comportamento idoneo ad eludere la normativa comunitaria volta a ridurre lo squilibrio tra offerta e domanda di latte e prodotti lattiero - caseari, nonché le conseguenti eccedenze strutturali ed a conseguire un migliore equilibrio di mercato;
- j) sulla natura non sanzionatoria del prelievo supplementare a carico del produttore concorda anche la giurisprudenza amministrativa, secondo cui si tratta di una misura di riequilibrio del mercato consistente nell'integrale recupero del quantitativo consegnato all'acquirente non riconosciuto (Cons. Stato, sez. VI, 21 ottobre 2013, n. 5261);
- k) la tesi contraria sostenuta dagli appellanti, secondo i quali tale prelievo supplementare avrebbe natura sanzionatoria si fonda sui seguenti argomenti:
- k1) l'art. 24, par. 1, del regolamento (CE) n. 595/2004 ha abilitato gli Stati membri a stabilire sanzioni in caso di consegna di latte ad un acquirente non riconosciuto;
 - k2) l'attribuzione a tale misura di una natura diversa da quella sanzionatoria comporterebbe la disapplicazione del diritto interno per aver il legislatore previsto un prelievo estraneo al sistema comunitario che consente la soggezione a prelievo nei soli limiti di violazione delle quote latte;
 - k3) la misura prevista non sarebbe una regolazione del mercato ma una misura afflittiva, applicata su tutti i quantitativi di latte consegnati ad acquirenti non riconosciuti e non solo sulla parte consegnata oltre la quota attribuita;

k4) il prelievo regola il mercato, contingentando la produzione, mentre la misura applicata sanziona i comportamenti elusivi dell'obbligo di verificare il riconoscimento dell'acquirente;

- l) a giudizio della sezione remittente, le disposizioni comunitarie non ostano ad una normativa, come quella prevista dal diritto interno ed interpretata dalla giurisprudenza nazionale che esclude la natura sanzionatoria del prelievo supplementare a carico del produttore di latte, ritenendo che si tratti al contrario di una misura di riequilibrio del sistema;
- m) difatti, il legislatore comunitario ha collocato la disposizione di cui all'art. 24, par. 1, del regolamento (CE) n. 595/2004 all'interno del capo IV che riguarda i controlli degli Stati membri e gli obblighi degli acquirenti e dei produttori strumentali al funzionamento del sistema di regolazione del mercato, lasciando agli Stati membri ampia discrezionalità in ordine alle conseguenze da prevedere;
- n) il concetto di «sanzione» utilizzato dal legislatore comunitario risulta generale e non necessariamente riferito alle sanzioni amministrative in senso stretto ma anche a misure speciali di prelievo e non appare quindi incompatibile con la misura peculiare di prelievo prevista dal legislatore italiano;
- o) il prelievo supplementare appare coerente con il meccanismo complessivo di contingentamento della produzione (quote latte), in quanto il conferimento ad un acquirente non riconosciuto e non tracciabile elude il sistema di tracciamento e controllo del latte ai fini del calcolo regionale e statale relativo ai quantitativi regolarmente ceduti, ciò che giustifica l'imputazione automatica del prelievo all'intero latte conferito;
- p) l'interpretazione del giudice nazionale è coerente:
 - p1) con il principio di certezza del diritto (Corte di giustizia UE, sez. IX, 27 febbraio 2025, C-277/24, punto 55), in quanto la misura è prevista da una norma generale del diritto interno che assicura la prevedibilità degli esiti in caso di violazione dell'obbligo posto in capo al produttore;
 - p2) con il principio del legittimo affidamento, non potendosi invocare aspettative dei privati a causa di assicurazioni sulla mancata applicazione della misura che, nel caso in esame, non vi sono state;
 - p3) con il principio di proporzionalità (Corte di giustizia UE, sez. grande, 8 marzo 2022, C-205/20, punto 31) in quanto, come si è visto, la misura è coerente con il sistema di contingentamento della produzione di latte e non impone un onere eccessivo all'interessato, considerato anche che la sussistenza di una portata in senso lato sanzionatoria della misura - determinata dal carattere forfettario e automatico del prelievo - è evenienza fisiologica discendente dalla sottrazione del conferimento ai meccanismi di controllo;
 - p4) con i principi di uguaglianza e non discriminazione di cui agli articoli 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Corte di giustizia UE, sez. grande, 8 marzo 2022, C-205/20, punto 54; 2 settembre 2021, C-930/19, punto 57), giustificando, quindi, una misura di prelievo «speciale», automatica e forfettaria, per chi conferisce il latte ad acquirente non riconosciuto, in luogo del prelievo «ordinario», discendente dal solo superamento della quota;

- q) sulla base di tali considerazioni, attesa l'insussistenza di precedenti specifici della giurisprudenza amministrativa e la ricorrenza dei presupposti di cui all'art. 267 TFUE, il Consiglio di Stato ha sottoposto alla Corte di giustizia UE il quesito sopra indicato.

IV. – Per completezza si segnala quanto segue:

- r) sulla nozione di «acquirente riconosciuto» si veda l'art. 23 del regolamento (CE) n. 595/2004 secondo cui per poter acquistare latte dai produttori ed operare sul territorio di un dato Stato membro, l'acquirente deve essere riconosciuto da tale Stato membro e, fatte salve disposizioni più limitative dello Stato membro interessato, un acquirente è riconosciuto soltanto se: i) comprova la propria qualità di commerciante ai sensi delle disposizioni nazionali; ii) dispone, nello Stato membro in questione, di locali in cui l'autorità competente possa consultare la contabilità di magazzino, i registri e gli altri documenti di cui all'art. 24, par. 2; iii) si impegna a tenere aggiornati la contabilità di magazzino, i registri e gli altri documenti di cui all'art. 24, par. 2; iv) si impegna a trasmettere almeno una volta all'anno all'autorità competente dello Stato membro in questione i conteggi e le dichiarazioni di cui all'art. 8, par. 2;
- s) sul termine decennale di prescrizione del credito dovuto a titolo di prelievo supplementare per violazione delle quote latte, si veda: Cons. Stato, sez. VI, 28 febbraio 2025, n. 1737 (con nota di SURIANO, in *Njus*, 28 febbraio 2025); 2 gennaio 2024, n. 64; 20 dicembre 2023, n. 11050; sez. III, 7 novembre 2022, n. 9706, secondo cui: i) non si tratta di una prestazione periodica, quindi non è applicabile l'art. 2948 del codice civile che prevede la prescrizione quinquennale ma trova applicazione il termine ordinario di cui all'art. 2946 del codice civile; ii) non è neppure applicabile il termine prescrizione breve ex art. 3, comma 1, regolamento (CE) 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, venendo in rilievo crediti derivanti da norme comunitarie regolatrici del mercato e, nello specifico, di misure a carattere patrimoniale imposte per salvaguardare il sistema delle quote latte, applicate sul presupposto dello sfioramento delle quote individuali;
- t) sui criteri di ridistribuzione del prelievo in eccesso nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, si veda Corte di giustizia UE, sez. II, 13 gennaio 2022, C-377/19 (oggetto della News UM n. 80 del 13 giugno 2023 alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti in materia di quote latte) secondo cui l'art. 16, par. 1, del regolamento (CE) n. 595/2004 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 beneficino 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.