

Il Consiglio di Stato rimette alla Corte di giustizia dell'Unione europea la questione relativa alla riassegnazione della parte inutilizzata del quantitativo di latte di riferimento nazionale destinato alle consegne.

Cons. Stato, sez. III, ordinanza 23 maggio 2018, n. 3074 – Pres. Lipari, Est. Veltri

Agricoltura – Quote latte – Riassegnazione quota inutilizzata del quantitativo di latte di riferimento nazionale – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE.

Deve essere rimessa alla Corte di giustizia dell'Unione europea la questione:

“se l'art. 2 par. 1 del regolamento comunitario n. 3950/92, debba essere - anche alla luce di quanto già motivato dalla Corte CE nella Sentenza 5 maggio 2011 in cause riunite C-230/09 e C-231/09 in relazione all'art. 10 comma 3 del regolamento n. 1798/2003/CE - interpretato nel senso che la riassegnazione della parte inutilizzata del quantitativo di riferimento nazionale destinato alle consegne possa essere effettuata secondo criteri obiettivi di priorità fissati dagli Stati membri, ovvero se esso debba essere interpretato nel senso che tale fase perequativa debba essere governata da un esclusivo criterio di proporzionalità”(1).

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna – unitamente a quelle nn. 3070, 3071, 3072 e 3073 in pari data, che, su vicende analoghe, hanno disposto la sospensione del giudizio in relazione all'intervenuto rinvio pregiudiziale operato dalla ordinanza in commento – il Consiglio di Stato ha rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea una questione pregiudiziale in tema di interpretazione e corretta applicazione del Reg. (CEE) 28 dicembre 1992, n. 3950, “Regolamento del Consiglio che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari”, di proroga del regime di prelievo supplementare già previsto dal Reg. (CEE) 31 marzo 1984, n. 856, volto a ridurre sia lo squilibrio tra offerta e domanda di latte e prodotti lattiero-caseari, sia le conseguenti eccedenze strutturali.

II. – La vicenda sottesa alla pronuncia in esame può essere così riassunta.

La società ricorrente gestisce un'azienda agricola che produce latte e nel periodo 1 aprile 2000 - 31 marzo 2001, avendo superato la “quota latte” individuale, non ha potuto beneficiare di alcuna compensazione o riattribuzione di quote rimaste inutilizzate, poiché le stesse sono state redistribuite secondo un criterio di priorità per categorie, stabilito *ex lege*, del quale la ricorrente non beneficiava.

La società, dunque, ha impugnato dinanzi al T.a.r. per il Lazio il provvedimento dell'AGEA, emesso ai sensi dell'art. 1, comma 5, del d.l. 4 febbraio 2000, n. 8, recante “Disposizioni urgenti per la ripartizione dell'aumento comunitario del quantitativo globale di latte e per la regolazione provvisoria del settore lattiero-caseario”, convertito in l. 7 aprile 2000, n. 79,

avente per oggetto la compensazione nazionale per il periodo di commercializzazione del latte e prodotti lattiero-caseari 1 aprile 2000 - 31 marzo 2001, unitamente al provvedimento dell'AGEA con il quale è stato comunicato l'esubero produttivo e l'esito delle operazioni di compensazione, che non l'hanno inserita fra i soggetti beneficiari delle riassegnazioni dei quantitativi di riferimento individuali inutilizzati.

Con sentenza in forma semplificata, n. 4494 in data 28 aprile 2014, il T.a.r. per il Lazio, richiamata la copiosa giurisprudenza di primo e secondo grado in materia, ha respinto il ricorso.

La società, proposto appello, unitamente alle censure riproposte, dubita della compatibilità comunitaria delle disposizioni di legge che hanno previsto la modalità di redistribuzione della quota inutilizzata del quantitativo di latte di riferimento nazionale nella parte in cui, in particolare, dispongono - a seguito dello sfioramento della quota latte nazionale per gli anni pregressi - che la compensazione fra quote latte individuali (ossia, tra produttori eccedentari e produttori che non hanno invece utilizzato la quota latte attribuita) avvenga per categorie individuate secondo criteri di priorità e non già in modo paritario e proporzionale.

Il Consiglio di Stato, dopo avere puntualmente ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale della fattispecie, ha ritenuto non manifestamente infondata la prospettata questione di pregiudizialità comunitaria, rimettendo alla Corte di giustizia dell'Unione europea il profilo relativo alle modalità di riassegnazione della parte inutilizzata del quantitativo di latte di riferimento nazionale destinato alle consegne.

III. – La questione problematica posta dal Consiglio di Stato.

Ricorda il Consiglio di Stato l'intervento, in data 7 luglio 2010, di una comunicazione della Commissione Europea, resa su richiesta dal Capo Dipartimento delle Politiche Europee ed Internazionali del Governo italiano, nella quale si è osservato che "... lo Stato membro è tenuto a stabilire il contributo (prelievo da versare) dei produttori che hanno superato la quota individuale. Nel corso del periodo contingente, lo Stato membro ha la possibilità di compensare i superamenti delle quote individuali riattribuendo i quantitativi di riferimento individuali inutilizzati dai produttori che non hanno esaurito le proprie quote per ridurre la produzione eccedentaria di altri produttori (articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 3950/92). Tale riattribuzione dovrebbe essere effettuata su base paritaria fra i produttori che hanno superato le quote individuali. Tuttavia, lo Stato membro potrebbe decidere in alternativa di non riattribuire le quote individuali inutilizzate al termine di ciascun periodo contingente. In questo caso, l'importo riscosso in eccesso rispetto al prelievo dovuto potrebbe essere utilizzato per sovvenzionare programmi nazionali di ristrutturazione e/o redistribuito ai produttori di talune categorie (privilegiando in particolare le zone di montagna, ecc.). Tali gruppi prioritari devono essere definiti dallo Stato membro sulla base di criteri obiettivi, a norma dell'articolo 2, paragrafo 4, del

regolamento (CEE) n. 3950/92. Inoltre, l'esercizio di compensazione può essere applicato solo a condizione che il prelievo debba essere effettivamente versato (ossia che la produzione lattiera nazionale superi la quota nazionale attribuita allo Stato membro) ...".

Tale tesi, peraltro, è stata ribadita con comunicazione della Commissione europea in data 30 settembre 2013, che ha aggiunto, con riferimento allo stato della giurisprudenza nazionale che *"Il TAR del Lazio ha già stabilito, nella sentenza n. 10584/2010, l'incompatibilità dell'articolo 1, comma 8, del decreto legge n. 43/1999 con l'articolo 2, paragrafo 4, Regolamento CE n. 3950/92 del Consiglio. Il tribunale ha altresì stabilito che l'articolo 1, comma 8, del decreto legge n. 43/1999 debba essere disapplicato nella parte in cui non prevede che la riassegnazione dei quantitativi di riferimento inutilizzati avvenga in favore di tutti i produttori, senza privilegio per alcuna categoria".*

Osserva, tuttavia, il Supremo Consesso della giustizia amministrativa, che lo stato attuale della giurisprudenza nazionale, è nel senso opposto a quello valorizzato dalla Commissione nel 2013 attraverso la menzione della sentenza del T.a.r. per il Lazio, 10 maggio 2010, n. 10584; infatti:

- a) le pronunce del Cons. Stato, sez. III, 4 settembre 2013, n. 4428; Id., sez. III, 21 giugno 2012, n. 3665; Id., sez. VI, 27 aprile 2011, n. 2491; Id., sez. VI, 4 luglio 2011, n. 3978, sono tutte nel senso di affermare che *"la priorità nelle procedure di compensazione concessa a quei produttori che versino in situazioni di maggior fragilità economica o di obiettivo svantaggio, non è un'eccezione indebita o erronea ad una pretesa regola redistributiva proporzionale, né fissa una specie d'esenzione permanente in danno ai produttori terzi. Essa, in realtà, pone un principio, certo liberamente apprezzato, ma non manifestamente arbitrario, che compensa lo svantaggio territoriale o competitivo perché i fenomeni da cui quest'ultimo scaturisce dimostrano una ridotta o, talvolta, nulla attitudine dei produttori alla contribuzione"*;
- b) da una lato, dunque, non vi sarebbe, nel Reg. n. 3950/1992/CEE, un vincolo alla proporzionalità nella riassegnazione delle quote inutilizzate; dall'altro i criteri di priorità sarebbero in linea con quanto previsto dal Reg. n. 1798/2003/CE;
- c) la comunicazione della Commissione europea, dunque, atterrebbe ad un orientamento giurisprudenziale (disapplicazione dell'articolo 1, comma 8, del d.l. n. 43/1999), disatteso dal giudice d'appello;
- d) conseguentemente, è dubbio che il tenore delle norme, così come interpretate dalla dominante giurisprudenza nazionale e da considerarsi ormai diritto vivente, sia compatibile con quanto previsto, *ratione temporis*, dal Reg. n. 3950/92/CEE e n. 536/93/CEE e, anche in ragione della stratificazione temporale della normativa, appare necessario un definitivo chiarimento della Corte di Giustizia UE, in relazione al quale formula il sopra indicato quesito.

IV. – La giurisprudenza comunitaria richiamata nell’ordinanza del Consiglio di Stato:

- e) Corte di giustizia dell’Unione europea, sez. I, 5 maggio 2011, n. 230/09, nei procedimenti riuniti C-230/09 e C-231/09, Hauptzollamt Koblenz (C-230/09), e Hauptzollamt Oldenburg (C-231/09), in www.iusexplorer.it, secondo cui “1) L’art. 10, n. 3, del regolamento (CE) del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1788, che stabilisce un prelievo nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, quale modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 22 dicembre 2004, n. 2217, deve essere interpretato nel senso che la riassegnazione della parte inutilizzata del quantitativo di riferimento nazionale destinato alle consegne deve essere effettuata proporzionalmente al quantitativo di riferimento individuale di ciascun produttore eccedentario, ossia quello determinato alla data del 1° aprile del periodo di dodici mesi pertinente, o secondo criteri obiettivi che gli Stati membri devono fissare. La nozione di quantitativo di riferimento individuale, impiegata in questa disposizione, non consente di prendere in considerazione trasferimenti di quantitativi di riferimento intervenuti in tale periodo. 2) Una normativa nazionale che attui la facoltà, prevista dall’art. 10, n. 3, del regolamento n. 1788/2003, quale modificato dal regolamento n. 2217/2004, di fissare criteri obiettivi, in base ai quali viene effettuata la riassegnazione della parte inutilizzata del quantitativo di riferimento nazionale destinato alle consegne, deve rispettare, in particolare, i principi generali del diritto dell’Unione nonché gli obiettivi perseguiti dalla politica agricola comune e, più specificamente, quelli perseguiti dall’organizzazione comune dei mercati nel settore lattiero. 3) Tali obiettivi non ostano ad una normativa nazionale, adottata nell’ambito dell’esercizio di suddetta facoltà, che consenta ai produttori eccedentari, qualora sia stato loro trasferito, conformemente alle disposizioni del regolamento n. 1788/2003, quale modificato dal regolamento n. 2217/2004, nel periodo di dodici mesi pertinente, un quantitativo di riferimento individuale in relazione al quale era già stato prodotto e consegnato latte per lo stesso periodo dal produttore che ne disponeva precedentemente, di partecipare a tale riassegnazione includendo una parte o la totalità di tale quantitativo di riferimento. Gli Stati membri dovevano, tuttavia, assicurare che una siffatta normativa non desse luogo a trasferimenti che, nonostante il rispetto formale delle condizioni previste da tale regolamento, avrebbero avuto l’unico scopo di consentire a taluni produttori eccedentari di conseguire una posizione più favorevole nell’ambito della riassegnazione di cui trattasi. 4) La nozione di «quantitativo di riferimento individuale che dà diritto al premio e disponibile nell’azienda», di cui all’art. 95, n. 1, del regolamento (CE) del Consiglio 29 settembre 2003, n. 1782, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell’ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e che modifica i regolamenti (CEE) n. 2019/93, (CE) n. 1452/2001, (CE) n. 1453/2001, (CE) n. 1454/2001, (CE) n. 1868/94, (CE) n.

1251/1999, (CE) n. 1254/1999, (CE) n. 1673/2000, (CEE) n. 2358/71 e (CE) n. 2529/2001, quale modificato dal regolamento (CE) della Commissione 26 gennaio 2005, n. 118, che corrisponde alla nozione di «quantitativi di riferimento disponibili» definita all'art. 5, lett. k), del regolamento n. 1788/2003, quale modificato dal regolamento n. 2217/2004, deve essere interpretata nel senso che, qualora ad un produttore sia stato trasferito, nel periodo di dodici mesi pertinente, un quantitativo di riferimento in relazione al quale era già stato consegnato latte dal cedente nel corso dello stesso periodo, tale nozione non comprende, per quanto attiene al cessionario, la parte del quantitativo di riferimento trasferita in relazione alla quale era già stato consegnato, ad opera del cedente, latte esente da prelievo”.

V. – Per completezza si segnala:

f) Cons. Stato, sez. III, ordinanza 27 dicembre 2017, n. 6117, (oggetto della News a cura dell'US in data 3 gennaio 2018), che ha rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione Europea le seguenti questioni pregiudiziali:

f1) «se il diritto dell'Unione europea debba essere interpretato nel senso che il contrasto di una disposizione legislativa di uno Stato membro con l'art. 2, paragrafo 2, comma 3, del Regolamento (CEE) n. 3950/92 comporti, quale conseguenza, l'insussistenza dell'obbligazione dei produttori di latte di corrispondere il prelievo supplementare al ricorso delle condizioni stabilite dal medesimo Regolamento»;

f2)«se il diritto dell'Unione europea e, in particolare il principio generale di tutela dell'affidamento, debba essere interpretato nel senso che non possa essere tutelato l'affidamento di soggetti che abbiano rispettato un obbligo previsto da uno Stato membro e che abbiano beneficiato degli effetti connessi al rispetto di detto obbligo, ancorché tale obbligo sia risultato contrario al diritto dell'Unione europea»;

f3)«se 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, d.l. n. 157 del 2004 approvato dalla Repubblica Italiana, che stabilisca modalità differenziate di restituzione del prelievo supplementare di latte 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»;

g) Cons. Stato, sez. III, ordinanza 31 gennaio 2018, n. 644, che ha rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione Europea le seguenti questioni pregiudiziali:

g1) «se il diritto dell'Unione europea debba essere interpretato nel senso che il contrasto di una disposizione legislativa di uno Stato membro con l'art. 2, paragrafo 2, comma 3, del Regolamento (CEE) n. 3950/92 comporti, quale conseguenza, l'insussistenza dell'obbligazione dei produttori di latte di corrispondere il prelievo supplementare al ricorso delle condizioni stabilite dal medesimo Regolamento»;

g2) «se il diritto dell'Unione europea e, in particolare il principio generale di tutela dell'affidamento, debba essere interpretato nel senso che non possa essere tutelato l'affidamento di soggetti che abbiano rispettato un obbligo previsto da uno Stato membro e che abbiano beneficiato degli effetti connessi al rispetto di detto obbligo, ancorché tale obbligo sia risultato contrario al diritto dell'Unione europea»;

g3) «se 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, d.l. n. 157 del 2004 approvato dalla Repubblica Italiana, che stabilisca modalità differenziate di restituzione del prelievo supplementare di latte 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»;

- h) T.a.r. per il Lazio – Roma, sez. II, 5 luglio 2017, n. 7839, 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”;
- i) T.a.r. per il Lazio - Roma, sez. II, 7 giugno 2017, n. 6707, 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";

- j) in dottrina si veda, tra gli altri, BELLANTUONO, *Il prelievo supplementare delle «quote latte» all'esame della corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Foro it.*, 2005, IV, 252; Id., *La riduzione delle «quote latte» tra Stato e Regioni*, *ivi*, 1996, I, 1543 ss.; MASINI, *Sulla collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni ai fini della programmazione nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari*, in *Dir. e giur. agr.*, 1996, 100 ss.; Id., *«Graduale» applicazione nel tempo della normativa comunitaria in tema di quote latte ed attività di indirizzo di politica agraria dello Stato*, *ibidem*, 365; CANNIZZARO, *La Corte costituzionale tra quote latte e primato del diritto comunitario*, in *Diritto Unione europea*, 1996, 793.