

Quote latte: calcolo derivante dalla compensazione delle quote latte per i periodi 1995/1996 e 1996/1997 e conseguente intimazione del prelievo supplementare per lo splafonamento della «quota latte» (QRI) assegnata per detta annata

Cons. Stato, Sez. III 18 ottobre 2019, n. 7063 - Maruotti, pres.; Ferrari, est. - Azienda Agricola Andena Emilio e Davide ed a. (avv. Salvalaggio) c. Agea - Agenzia per le erogazioni in agricoltura e il Ministero dell'economia e delle finanze (Avv. gen. Stato) ed a.

Agricoltura e foreste - Quote latte - Calcolo derivante dalla compensazione delle quote latte per i periodi 1995/1996 e 1996/1997 e conseguente intimazione del prelievo supplementare per lo splafonamento della «quota latte» (QRI) assegnata per detta annata.

(*Omissis*)

FATTO

1. Il contenzioso in esame concerne i provvedimenti impositivi del prelievo supplementare emessi dall'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo in liquidazione (d'ora in poi, AIMA), cui è succeduta l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA,) in relazione alle annate lattiere 1995/1996 e 1996/1997 a carico delle aziende agricole appellanti. Con il ricorso di primo grado, le istanti censuravano i seguenti profili:

- illegittimità della assegnazione retroattiva delle QRI per violazione dei principi di derivazione comunitaria di certezza del diritto e di affidamento, oltre all'illegittimità del d.m. 17 febbraio 1998, che ha consentito ad AIMA l'accertamento dei dati di produzione di latte solo in via presuntiva;
- violazione della normativa comunitaria, in quanto le quote individuali sono state assegnate sulla base di dati inattendibili, come confermato dalle risultanze della Commissione di indagine istituita sul tema;
- illegittimità comunitaria del sistema nazionale delle quote A e B e mancanza di motivazione del taglio della quota "B";
- illegittimità della procedura di approvazione d.m. 17 febbraio 1998, che, avendo natura regolamentare, si sarebbe dovuto adottare con la procedura di cui all'art. 17, l. n. 400 del 1988;
- violazione della sentenza n. 520 del 1995 della Corte Costituzionale, che, per la determinazione delle QRI da assegnare ai produttori, ha sancito la necessità dell'acquisizione del parere degli enti territoriali;
- mancanza di motivazione dei dati relativi alla compensazione nazionale;
- non corretta imputazione degli interessi, in quanto la comunicazione è arrivata prima nel mese di luglio 1999 e poi nel mese di ottobre 1999 e, comunque, irragionevolezza dell'art. 1, comma 15, d.l. n. 43 del 1999 nella parte in cui prevede che gli interessi legali vanno calcolati dal momento della trattenuta;
- illegittimità della procedura di compensazione prevista dall'art. 1, comma 8, del D.L. n. 43 del 1999 per contrasto con l'art. 2 del Reg. CE n. 3950/1992 e l'art. 3, comma 3, del Reg. CE 536/1993.
- mancato rispetto del termine perentorio di 60 gg., decorrente dal termine dell'annata lattiera previsto dall'art. 1, d.l. n. 43 del 1999 per l'effettuazione delle operazioni di compensazione per le annate di che trattasi (ovvero entro il 1° maggio 1999, mentre le comunicazioni sono state inviate nel mese di ottobre 1999).

2. Il Tar Lazio, sede di Roma, sez. II ter, con la sentenza n. 9457 del 15 novembre 2012, ha dichiarato estinto il ricorso con riguardo ad alcuni ricorrenti; ha accolto la censura relativa alla imputazione degli interessi; ha dichiarato assorbita l'ulteriore doglianza relativa al mancato rispetto del termine di 60 gg. di cui all'art. 1, d.l. n. 43 del 1999, in quanto il ritardo nell'invio delle comunicazioni aventi ad oggetto il prelievo supplementare non determina l'esaurimento del potere da parte di AIMA, bensì procrastina il decorrere degli interessi al momento della loro ricezione da parte dei produttori e dei primi acquirenti; ha respinto gli ulteriori profili di doglianza.

3. Con il ricorso in appello, le istanti hanno dedotto:

a) Sulla irretroattività della comunicazione e della riduzione dei ORI.

Non è condivisibile l'assunto del Tar secondo cui le riassegnazioni retroattive sono da considerarsi legittime, trattandosi appunto di assegnazioni determinate dalla necessità di correggere errori.

b) Sull'attendibilità dei dati utilizzati da AIMA per effettuare la compensazione nazionale.

Contrariamente a quanto affermato dal Tar, allorché AIMA ha effettuato la compensazione nazionale, le Regioni non avevano ancora completato gli accertamenti previsti dalla legge

c) Sull'erroneità della sentenza impugnata con riferimento alla relazione dei Carabinieri.

Il numero di capi di bestiame risultante dalla banca dati nazionale non poteva produrre il quantitativo di latte risultante dal SIAN, sulla base delle medie produttive AIA, che sono medie molto alte, in quanto le varie APA (associazioni provinciali allevatori) prendono a base per il calcolo delle medie produttive i migliori capi, con la conseguenza che la produzione sarebbe dovuta essere ancora inferiore di quella presunta dai Carabinieri.

d) Sull'erroneità della sentenza impugnata con riferimento alla illegittimità della compensazione per incompatibilità della normativa nazionale con quella comunitaria.

I provvedimenti impugnati vanno annullati anche per l'illegittimità della procedura di compensazione nazionale prevista dall'art. 1, comma 8, d.l. n. 43 del 1999, per violazione della normativa comunitaria.

La compensazione operata dall'allora AIMA, infatti, era stata posta in essere sulla base di una norma italiana incompatibile con quella comunitaria che regolava la materia e, dunque, sulla base di una norma che andava disapplicata.

e) Sulla nullità della sentenza per difetto di motivazione su alcuni motivi di ricorso.

Il Tar non ha pronunciato su tutti i motivi di ricorso.

4. Si è costituita l'amministrazione per resistere, ribadendo la correttezza della motivazione della sentenza appellata.

5. Parmalat s.p.a., Lactis s.p.a. e Panna Elena Cpc s.r.l. non si sono costituite in giudizio.

6. La Centrale del latte di Busto Arsizio s.r.l. non si è costituita in giudizio.

7. All'udienza del 24 settembre 2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Osserva il Collegio che ha valore preminente, ai fini della decisione della controversia, la risposta formulata dalla Corte di Giustizia U.E., sez. VII, con la decisione del 27 giugno 2019, in ordine al quesito formulato da questo Consiglio: «Se l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento [n. 3950/92] debba essere – anche alla luce di quanto già motivato dalla [Corte] nella sentenza 5 maggio 2011, Kurt und Thomas Etling e a. [(C-230/09 e C-231/09, ...)], in relazione all'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento [n. 1788/2003] – 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».

La Corte ha affermato:

“Inoltre, risulta dall'articolo 2, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 3950/92, nonché dall'articolo 3, paragrafo 3, del regolamento n. 536/93 che lo Stato membro dispone della facoltà di procedere alla riassegnazione dei quantitativi di riferimento inutilizzati alla fine del periodo, o a livello nazionale, direttamente ai produttori interessati, o a livello degli acquirenti affinché detti quantitativi vengano ripartiti tra i produttori in questione.

36. Tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dal governo italiano, l'articolo 2, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 3950/92, pur concedendo agli Stati membri la facoltà di riassegnare i quantitativi di riferimento inutilizzati alla fine del periodo, non li autorizza a decidere in base a quali criteri tale riassegnazione debba essere effettuata.

37. Infatti, risulta dalla formulazione stessa della disposizione suddetta che, qualora uno Stato membro decida di procedere alla riassegnazione dei quantitativi di riferimento inutilizzati, tali quantitativi vengono ripartiti in modo «proporzionale ai quantitativi di riferimento a disposizione di ciascun produttore»”.

In più, la Corte ha inteso smentire l'argomentazione italiana, sottolineando che *“38. L'argomento del governo italiano, secondo cui la disposizione summenzionata non stabiliva nulla circa i criteri della riassegnazione stessa e menzionava il criterio proporzionale soltanto ai fini di regolare i calcoli che l'acquirente avrebbe dovuto operare qualora fosse spettato a lui applicare il prelievo a carico dei produttori, è espressamente contraddetto dalla giurisprudenza della Corte.*

39. Infatti, la Corte ha già statuito che risulta chiaramente da tutte le versioni linguistiche dell'articolo 2, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 3950/92 che è senz'altro la ripartizione dei quantitativi di riferimento inutilizzati, vale a dire la riassegnazione di tali quantitativi, a dover essere effettuata in modo «proporzionale ai quantitativi di riferimento a disposizione di ciascun produttore» e che il contributo dei produttori al pagamento del prelievo dovuto è, quanto ad esso, stabilito in base al superamento del quantitativo di riferimento di cui dispone ciascun produttore (sentenza del 5 maggio 2011, Kurt und Thomas Etling e a., C-230/09 e C-231/09, EU:C:2011:271, punto 64).

40. L'articolo 2, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 3950/92 stabilisce dunque un criterio in base al quale deve essere effettuata la riassegnazione dei quantitativi di riferimento inutilizzati. Così, dato che tale disposizione non menziona nessun altro criterio, né rinvia alla competenza degli Stati membri per stabilire criteri che siano loro propri, il suddetto criterio di ripartizione proporzionale deve essere considerato come il solo in base al quale deve essere effettuata la riassegnazione dei quantitativi di riferimento inutilizzati.

41. Tale interpretazione è confermata dal contesto nel quale si inserisce l'articolo 2, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 3950/92. Infatti, la possibilità di procedere, nel quadro dell'applicazione di tale disposizione, alla riassegnazione dei quantitativi di riferimento inutilizzati secondo altri criteri non può essere desunta dall'articolo 2, paragrafo 4, del regolamento summenzionato.



42. Risulta dall'articolo 2, paragrafo 4, del regolamento n. 3950/92, come pure d'altronde dal sesto considerando del regolamento n. 536/93, che, qualora uno Stato membro abbia giudicato opportuno non operare nel proprio territorio una riassegnazione totale di quantitativi di riferimento inutilizzati, esso può, qualora il prelievo sia dovuto e l'importo riscosso sia superiore, destinare l'eccedenza riscossa al finanziamento delle misure di cui all'articolo 8, primo trattino, del regolamento n. 3950/92 e/o rimborsarla ai produttori che rientrano in categorie prioritarie stabilite dallo Stato membro in base a criteri obiettivi da determinarsi o che si trovano confrontati ad una situazione eccezionale risultante da una disposizione nazionale non avente alcun nesso con tale regime. Gli Stati membri individuano le categorie prioritarie in base ad uno o più criteri obiettivi, previsti dall'articolo 5 del regolamento n. 536/93, elencati in ordine di priorità.

43. La facoltà di riassegnare la totalità o una parte dei quantitativi di riferimento inutilizzati, prevista dall'articolo 2, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 3950/92, e la facoltà, di cui uno Stato membro può avvalersi qualora non proceda ad una riassegnazione totale dei quantitativi inutilizzati, di decidere di rimborsare o no ai produttori l'eccedenza del prelievo riscossa, in conformità dell'articolo 2, paragrafo 4, del regolamento n. 3950/92, obbediscono a logiche differenti.

44. Infatti, da un lato, l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 3950/92 mira a diminuire proporzionalmente il superamento dei quantitativi di riferimento dei produttori, al fine di ridurre anche il contributo di questi ultimi al prelievo dovuto. Invece, dall'altro lato, l'articolo 2, paragrafo 4, del citato regolamento si propone di determinare la destinazione dell'importo del prelievo riscosso in eccesso, prevedendo che il rimborso di tale eccedenza, ove questo venga deciso da uno Stato membro, venga effettuato a beneficio dei produttori che rientrano in categorie prioritarie, stabilite secondo i criteri obiettivi previsti dalla Commissione.

45. A motivo della diversità delle logiche sottese ai meccanismi previsti, rispettivamente, dall'articolo 2, paragrafo 1, secondo comma, e dall'articolo 2, paragrafo 4, del regolamento n. 3950/92, la rilevanza, ai fini dell'applicazione della prima di queste disposizioni, dei criteri stabiliti dalla seconda di esse non può essere presunta e potrebbe discendere soltanto da un esplicito riferimento in tal senso nel regolamento. Orbene, né il regolamento n. 3950/92 né il regolamento n. 536/93 prevedono l'applicazione di detti criteri nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 2, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 3950/92.

46. Quanto agli argomenti del governo italiano relativi all'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento n. 1788/2003, occorre constatare come tale disposizione preveda che la riassegnazione della parte inutilizzata del quantitativo di riferimento nazionale destinato alle consegne debba essere effettuata proporzionalmente al quantitativo di riferimento individuale di ciascun produttore che abbia effettuato consegne in eccesso, oppure in base a criteri obiettivi da stabilirsi a cura degli Stati membri (v., in tal senso, sentenza del 5 maggio 2011, Kurt und Thomas Etling e a., C-230/09 e C-231/09, EU:C:2011:271, punto 79).".

Conseguentemente, la Corte ha respinto la tesi prospettata dallo Stato italiano circa l'indifferenza dell'utilizzazione di altri criteri rispetto ai principi eurounitari di proporzionalità, di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento.

2. In considerazione delle statuizioni della Corte di Giustizia, va evidenziato che la tesi difensiva dell'Amministrazione non può essere condivisa.

L'Amministrazione anche nella presente sede di appello ha riaffermato che gli interessati non hanno fornito alcuna prova del fatto che spetterebbe agli stessi un QRI diverso da quello assegnato, sicché non vi sarebbe alcun bisogno di applicare la disciplina sottoposta al vaglio della Corte di giustizia.

Tale deduzione, tuttavia, risulta contraddetta dalle stesse deduzioni dell'Amministrazione in sede di osservazioni dinanzi alla Corte europea, laddove si è sostenuto che: "26. Nel caso in esame è pacifico che lo Stato italiano ha inteso operare la "compensazione nazionale/riassegnazione dei QRI inutilizzati" fissando criteri obiettivi di tipo non proporzionale. Come si è visto, l'art. 1 comma 8 della legge 118/99 ha previsto che la compensazione/riassegnazione sia fatta a beneficio di categorie di produttori che presentano articolari aspetti di debolezza economica, e nell'ordine indicato dalla norma" (tali osservazioni sono state depositate in data 13 settembre 2018, nella causa C-348/18).

Orbene, ciò è proprio il criterio di cui si dolgono gli odierni appellanti.

Tale censura era respinta dal giudice di primo grado sulla base della pregressa interpretazione fornita dalla giurisprudenza, che aveva ritenuto non contrastante il criterio obiettivo seguito dallo Stato italiano con la disciplina comunitaria, tesi questa - come evidenziato - smentita dalla Corte di giustizia nella pronuncia sulla causa C-348.

Ne discende che inevitabilmente il meccanismo di compensazione-riassegnazione applicato dall'Amministrazione italiana risulta alterato dall'applicazione di un criterio non conforme al dettato comunitario, secondo quella che è stata l'ultima interpretazione resa dalla Corte di giustizia.

Del resto, la sentenza di primo grado risulta smentita sotto tale profilo nella parte che conclude per l'infondatezza del motivo quinto (ora secondo del gravame in appello).

3. La fondatezza del quarto motivo di appello determina l'accoglimento dello stesso, senza che sia necessario procedere all'esame delle ulteriori censure, poiché l'annullamento dei provvedimenti censurati in prime cure per l'illegittimità del criterio posto a fondamento dei calcoli sottostanti all'operazione di compensazione/riassegnazione determina la necessità dell'Amministrazione di procedere ad una complessiva rideterminazione, in sede di emanazione degli atti ulteriori.

Ne discende che, in riforma della sentenza appellata, deve essere accolto il ricorso di prime cure e, per l'effetto, devono essere annullati i provvedimenti gravati.

4. La complessità della fattispecie e le difficoltà interpretative e di coordinamento della disciplina nazionale e comunitaria determinano l'individuazione di giusti motivi per compensare le spese del doppio grado di giudizio.

(Omissis)

