

Pubblicato il 10/12/2021

N. 08212/2021REG.PROV.COLL.

N. 06194/2013 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6194 del 2013, proposto da: Az. agr. Albini Armando (ora Albini Giorgio e Leonardo s.s.), Az. agr. Bellini Luigi, Az. agr. Bertoletti Giovanni e Stefano (ora Bertoletti Stefano e Fabio s.s.), Az. agr. Bettoni Giovanni e Giuseppe s.s., Az. agr. Bicelli Francesco & Perani Giuliana (ora società agricola Fratelli Bicelli s.s.), Az. agr. Bonetti Fratelli (ora Bonetti Santino e Figli s.s.), Az. agr. Società Agricola Braga Dario e Ugo s.s., Az. agr. Camanini Giovanni Battista, Az. agr. “Cinaglia” di Martinelli Giosuè Giuseppe e Maurizio s.s., Az. agr. Chiappini Stefano (ora “Cortina” di Chiappini Ettore e C. s.s.), Az. agr. Costa Marco e Fabio s.s., Az. agr. Fratello Bonzani Emilio e Adolfo s.s. (ora “La Fenice” di Bonzani Adolfo, D., F.), Az. agr. Conti Felice e Conti Giuseppe Battista (ora Fratelli Conti Felice & Giuseppe B.), Az. agr. Ferrari Agostino, Az. agr. Filippini Danilo, Az. agr. Gallina Bruno, Az. agr. Gallina Sereno Sergio, Sandro, Marco e Razio Elda s.s. (ora Gallina Sereno & C. s.s.), Az. agr. Galvan Gian Pietro (ora Galvan Fratelli), iAz. agr. Gandolfi Aristide, Az. agr. Gavezzoli Giuseppe e Figli (ora Gavezzoli Antonio e Domenico s.s.), Az. agr. Gualdi Santo, Az. agr. Guarneri Vincenzo, Az. agr. Lissignoli Luigi e Giacomo, Az. agr. Lorenzi Giovanni e Alberto (ora Lorenzi Alberto s.s.), Az. agr. Luzzi Benvenuto e Figli (ora Luzzi Fratelli s.s.), Az. agr. Marzocchi Gino, Az. agr. Merisi Francesco e Giovanni, Az. agr. Merisi Vincenzo, Az. agr. Società Agricola Midali Erminio e Figli s.s., Az. agr. Migliorati Sergio e Albino s.s., Az. agr. Mutti Pierino e Roberto s.s., Az. agr. Nicolini Bortolo e Angelo s.s., Az. agr. Nodari Aldo & Mario s.s., Az. agr. Nodari Pietro e Giorgio (ora Nodari P. G. e Alghisi L. s.s.), Az. agr. Orsini Giovanni, Az. agr. Società Agricola Pezzaioli Gabriele e Roberto s.s., Az. agr. Rezzola Michelangelo e Fratelli P. M. e D. s.s. (ora “Pieve” di Rezzola Martino s.s.), Az. agr. Rezzola Michele e Giuseppe s.s., Az. agr. Zugno Giovanni (ora Rizzini Gabriele), Az. agr. “Società Agricola Rosa M. vedova Berselli” di Berselli Enrico e Eugenio s.s., Az. agr. Rossi Giordano e Pierino s.s., Az. agr. Ruggeri Luigi & Lorenzo, Az. agr. Sandrini Maurizio, Az. agr. Silvani Giuseppe, Az. agr. Soldi Dario e C. s.s., Az. agr. Stabiumi Marcello, Az. agr. Tellaroli Angelo, Az. agr. Tomasoni Antonio, Bortolo e Giovanni s.s., Az. agr. Società Agricola Tomasoni Michele e Alberto s.s., Az. agr. Valotti Lorella, Az. agr. Vanoli Valerio e Francesco s.s., Az. agr. Vertemara Angelo, Az. agr. Zambelli Giuseppe e Figlio Valter s.s., Az. agr. Zanetti Giuliano, Az. agr. Zanoletti Antonio, Az. agr. Zanoletti Fratelli s.s., Az. agr. Baronio Gianpaolo e Gabriele, Az. agr. Bianchessi Giuseppe e Figli s.s., iAz. agr. Cotelli Gianluigi e Mario, Az. agr. Filippini Santini, Az. agr. “Flowers Farm” di Traversi Fratelli (ora Azienda Agricola Traversi Marino), Az. agr. Ghidotti Pier Vittorio, G. Luigi – Franco G., Az. agr. Lorenzi Leonello e Figlio Marco s.s., Az. agr. Maffei Tarcisio, Az. agr. Sala Bruno (ora Sala Paolo Giovanni), Az. agr. Sala Sergio, Az. agr. Sandrini Graziano e C. s.s., Az. agr. Tonni Alessandro, Az. agr. “Europa” di Pavesi Fabrizio, Az. agr. Trebeschi Pierangelo e Alessandro s.s., Az. agr. Vitali Igino, tutte rappresentate e difese dall'Avv. Fabrizio Tomaselli e dall'Avv. Daniele Mancabitti ed elettivamente domiciliate presso lo studio di quest'ultimo sito in Roma, Via Luigi Luciani, 1;

contro

AIMA, ora AGEA, Ministero delle Politiche Agricole (ora delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali), in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda-ter) n. 5193/2012, non notificata, in materia di rettifica dei prelievi supplementari per le annate lattiere 1997/1998 e 1998/1999.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'AGEA con il Ministero delle Politiche Agricole;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice la Cons. Laura Marzano;

Udito, nell'udienza del giorno 2 dicembre 2021, l'avv. Fabrizio Tomaselli;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO

Il contenzioso in esame concerne i provvedimenti di compensazione nazionale per i periodi 1997/1998 e 1998/1999 effettuati da AIMA ai sensi dell'art. 1, comma 1, D.L. n. 43/1999, convertito in Legge n. 118/1999 ed in particolare la seconda comunicazione AIMA riportante la quantificazione del prelievo supplementare per gli stessi periodi a carico dei ricorrenti. Con il ricorso di primo grado, le istanti, dopo aver ricostruito la normativa comunitaria e nazionale sul regime delle c.d. "quote latte", ipotizzavano una serie di violazioni di legge, nonché di normativa comunitaria, oltre che eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza di potere per rettifica dei dati in mancanza di previsione normativa e disparità di trattamento.

Il T.A.R. per il Lazio, sede di Roma, sez. II-ter, con sentenza n. 5193 del 7 giugno 2012, ritenuta la sussistenza dei presupposti per pronunciare, ai sensi dell'art. 74 D.Lgs. 104/2010, una sentenza in forma semplificata, respingeva tutte le censure proposte.

Con il ricorso in appello le istanti hanno lamentato:

I) Violazione dell'art. 4, comma 2, L. 26 novembre 1992, n. 468 e dell'art. 1 del Reg. CEE n. 3950/92 per effettuazione di compensazione in base ad assegnazione di QRI in forma retroattiva;

II) Violazione di ordine del giudice (richiesta di pagamento di prelievo supplementare per produttori che hanno ottenuto la sospensione della comunicazione AIMA inviata ai sensi dell'art. 2, L. 5/98 e della compensazione per le annate 1995/96 e 1996/97 già inviata ai sensi dell'art. 1, comma 1, L. 118/1999);

III) Violazione dell'art. 2, comma 1, L. 24 febbraio 1995, n. 46, nel disposto risultante a seguito della sentenza della Corte Costituzionale del 28 dicembre 1995, n. 520;

IV) Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commi 7 e 10, L. 118/99 e dell'art. 1, comma 7, L. 79/2000; eccesso di potere ed irragionevolezza manifesta dell'atto.

V) Violazione dell'art. 3 L. 241/1990 (difetto di motivazione) e dell'art. 7 L. 241/1990 (mancato rispetto dell'obbligo di informazione);

VI) Errata ricostruzione dei fatti secondo le indicazioni fornite da AGEA (in particolare per illegittimità comunitaria degli atti applicativi dell'art. 1, comma 8, L. 118/99 per violazione e falsa applicazione dei Regg. CEE n. 3950/92 e n. 536/93);

VII) Violazione del principio di parità di trattamento più specificatamente sancito dall'art. 40, n. 3, comma 2, del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, art. 34, n. 2, comma 2, CE) per determinazione del prelievo supplementare a carico esclusivamente di alcuni produttori, lasciando impregiudicati altri produttori trovantesi nelle medesime caratteristiche produttive;

VIII) Eccesso di potere; responsabilità dello Stato Italiano rispetto alla CEE in rapporto al pregiudizio degli allevatori.

Si è costituita l'amministrazione per resistere, con atto di stile.

All'udienza del 2 dicembre 2021, sentite le parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il giudice di prime cure ha dichiarato il ricorso infondato sulla base di considerazioni già svolte in numerose sentenze precedenti e riguardanti questioni analoghe affrontate, con riguardo all'assegnazione retroattiva dei QRI, al mancato coinvolgimento delle regioni dopo la pronuncia della Corte Costituzionale n. 520 del 1995 ed al contenuto delle relazioni redatte dal Nucleo Carabinieri nel novembre 2010 e nel febbraio 2011. Tali considerazioni venivano ritenute dirimenti per rigettare tutte le censure proposte con il ricorso.

2. Va premesso l'inquadramento del sistema delle quote latte, che, come è noto, è cessato il 1° aprile 2015.

Con il termine quote-latte si suole far riferimento al sistema di contingentamento produttivo del sistema caseario, il cui scopo era quello di ridurre lo squilibrio tra la domanda e l'offerta dello stesso. La Comunità Europea, con il Reg. 3950/92 (che prorogava il regime di prelievo supplementare già previsto dal regolamento CEE n. 865/84) e poi in seguito con il Regolamento 1788/2003 ed il Regolamento 1234/2007 (regolamenti che nel caso di specie però non rilevano), ripartiva il quantitativo globale garantito (QGG) di latte a ciascun stato membro in quote individuali da assegnare ai produttori, il così detto QRI. Questo veniva aggiornato ogni anno prima dell'inizio del periodo di commercializzazione.

Nel caso in cui lo stato membro avesse constatato il superamento del monte di quote assegnato dall'Unione Europea, si procedeva alla quantificazione del prelievo supplementare (pari al 115%). Nel corso del periodo contingente, lo stato membro aveva la possibilità di compensare i superamenti delle quote individuali restituendo i quantitativi di riferimento individuali inutilizzati dei produttori che hanno esaurito le proprie quote per ridurre la produzione eccedentaria di altri produttori.

3. Ciò posto, va rammentato che, non solo il giudice di prima istanza, ma anche questo Consiglio si è occupato più volte *funditus* e ha pienamente risolto le questioni prospettate nella controversia in esame, nel lungo tempo in cui queste ultime sono state proposte, in ogni possibile combinazione argomentativa.

3.1. In sintesi, il mercato unico del settore lattiero-caseario non è basato, all'interno dell'Unione, solo su un sistema di prezzi, ma si articola in una serie di misure normative attraverso le quali la stessa ha cercato di controllare la domanda e l'offerta dei prodotti considerati (v., più diffusamente, Corte Cost., 7 luglio 2005, n. 272). All'interno di queste si inserisce la preventiva assegnazione del cosiddetto QRI, o quantitativo individuale, che costituisce la fase iniziale del successivo meccanismo di determinazione del prelievo supplementare conseguente al relativo splafonamento, all'esito anche della prevista compensazione nazionale.

3.2. Ciò considerato, la modalità di effettuazione del computo del QRI in relazione alle annate lattiere successive a quella 1995/1996 è stata oggetto di analitica ricostruzione da parte di questo Consiglio di Stato, dalle cui risultanze in termini di correttezza non è motivo di discostarsi (cfr. *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. III, 15 ottobre 2014, n. 5150). È stato affermato che *“il QRI non si può adesso, né si poté dire allora sconosciuto per nessuno dei produttori e per tutto il tempo intercorrente tra l'entrata in vigore del regol. n. 3950 e la definizione dei QRI per le annate lattiere dal 1995/96 in poi, fossero costoro aderenti o no ad una delle associazioni di categoria”*. Invero, essi ne ebbero buona e seria consapevolezza, almeno in relazione alla loro produzione *“storica”*, secondo l'art. 4 del Regolamento n. 3950/92/CE, con riguardo al quantitativo disponibile in azienda al 31 marzo 1993, poi al 31 marzo 1994 e via via con le proroghe fino al 2000, oltre che sulla scorta del rispettivo patrimonio bovino a disposizione. *“Questo, ad avviso non del Collegio, ma della giurisprudenza più volte citata ed enfatizzata dall'appellante (cfr. C. giust. CE, 25 marzo 2004, cause riunite nn. 480/2000 e ss., parr. nn. 46/51 e 65/70), se non rende irrilevante, certo fa sbiadire la violazione del principio di tutela del legittimo affidamento”* (Cons. Stato, n. 5150/2014, cit.; sulla presunzione di conoscenza del dato generata dalla sua *'storicizzazione'*, cfr. anche Cons. Stato, Sez. III, 15 ottobre 2014 n. 5141, nonché id., 15 ottobre 2014, n. 5149).

3.3. Le considerazioni che precedono valgono, a parere del Collegio, anche con riferimento al lamentato omesso completamento delle verifiche da parte delle Regioni e delle Province autonome, atteso che, egualmente, non se ne è chiarito l'eventuale impatto sulla posizione concreta delle appellanti, che si sono limitate a richiamarne la previsione, quale riprova della necessità di controlli incrociati a fronte della incontestata difficoltà ricostruttiva da parte dell'Amministrazione operante. Tale difficoltà, infatti, così come la possibile erroneità del dato di partenza (peraltro proprio per lo più in ragione delle alterazioni ascrivibili alle certificazioni dei produttori), non può non imporre, e conseguentemente legittimare, la ricerca di metodiche anche induttive, funzionali a determinare il dato richiesto, ferma restando una rigorosa azione di accertamento delle responsabilità dei singoli che, a vario titolo, hanno ostacolato il corretto funzionamento del sistema (cfr. ancora Cons. Stato, n. 3685/2018, cit.).

3.4. Epurata, dunque, la vicenda, dagli asseriti profili di illegittimità rivenienti dal procedimento di determinazione a monte dei quantitativi individuali, occorre circoscrivere lo scrutinio ai soli aspetti mirati alla fase finale della determinazione del prelievo supplementare.

4. Nello specifico, le censure afferenti al suddetto profilo sono fondate.

In proposito rileva la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Sez. VII, 27 giugno 2019) resa in esito ad un quesito formulato da questo Consiglio di Stato con ordinanza n. 3074 del 2018, che verteva sull'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 3950/92 del Consiglio. Il tema riguardava il criterio applicabile, di proporzionalità oppure affidato alla discrezionalità degli stati membri, per la riassegnazione della parte inutilizzata del quantitativo di riferimento nazionale destinato alle consegne.

4.1. La Corte di Giustizia ha affermato che, sebbene il regolamento in questione lasciasse agli Stati membri la scelta se procedere o meno ad una riassegnazione della parte inutilizzata del quantitativo di riferimento complessivo a favore dei produttori che avevano effettuato delle consegne eccedentarie, ciò non comportasse una liberalità degli stessi quanto alle modalità con cui procedere alle suddette riassegnazioni. Infatti tale riassegnazione, con riguardo al periodo che va fino al 2001, deve essere effettuata tra i produttori che hanno superato i propri quantitativi di riferimento, in modo proporzionale e non secondo criteri di priorità fissati dallo Stato Membro. 4.2. In tal modo, la Corte smentisce la tesi prospettata dallo Stato italiano circa l'indifferenza dell'utilizzazione di altri criteri rispetto ai principi europei di proporzionalità, di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, sottolineando (ai paragrafi da 38 a 46 della sentenza) quanto segue: *“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. 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)". 4.3. Essendo, quindi, quella italiana una compensazione ormai considerata, dalla giurisprudenza, illegittima poiché basata su criteri difformi rispetto a quelli che sarebbero dovuti essere utilizzati, assorbiti gli ulteriori motivi, l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, devono essere annullati i provvedimenti impugnati con il ricorso di primo grado. Ne consegue, dunque, la necessità che l'Amministrazione proceda ad un complessivo ricalcolo per la compensazione/riassegnazione.

5. Le difficoltà interpretative della disciplina nazionale e comunitaria, nonché l'oscillamento giurisprudenziale e la complessità della materia di cui si è dato conto, costituiscono giusti motivi per compensare le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla la sentenza n. 5193/2012 del T.A.R. per il Lazio.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 2 dicembre 2021, con l'intervento dei magistrati:

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente

Antonella Manzione, Consigliere

Marco Morgantini, Consigliere

Laura Marzano, Consigliere, Estensore

Ugo De Carlo, Consigliere

L'ESTENSORE

Laura Marzano

IL PRESIDENTE

Gianpiero Paolo Cirillo

IL SEGRETARIO