



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ELEANOR SHARPSTON
presentate il 13 luglio 2017¹

Causa C-433/15

**Commissione europea
contro**

Repubblica italiana

«Inadempimento di uno Stato – Latte e prodotti lattiero caseari – Prelievo supplementare sul latte – Campagne di commercializzazione dal 1995/1996 al 2008/2009 – Violazione in particolare degli articoli 79, 80 e 83 del regolamento (CE) n. 1234/2007 e degli articoli 15 e 17 del regolamento (CE) n. 595/2004 – Mancata garanzia dell'adeguata ripartizione del prelievo supplementare sul latte tra i produttori che hanno contribuito al superamento dei quantitativi di riferimento – Mancato pagamento del prelievo entro i termini prescritti – Mancato recupero in caso di omesso versamento del prelievo»

1. Con il presente ricorso ai sensi dell'articolo 258, secondo comma, TFUE, la Commissione europea chiede sostanzialmente alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana ha disatteso gli obblighi ad essa incombenti, in primo luogo, di garantire che il prelievo supplementare sul latte e sui prodotti lattiero-caseari fosse effettivamente addebitato ai produttori tenuti a versarlo nonché, in secondo luogo, di garantire che il prelievo fosse pagato dai produttori e dagli acquirenti tenuti a versarlo a livello nazionale e, in caso di mancato pagamento, di procedere alla riscossione mediante le idonee procedure disponibili a livello nazionale, in ciascun caso per il periodo compreso tra il 1995/1996 e il 2008/2009.

Diritto dell'Unione

Il prelievo supplementare sul latte e sui prodotti lattiero-caseari

2. Il primo prelievo sulla produzione di latte nella (ex) Comunità economica europea è stato introdotto dal regolamento n. 1079/77². Tale prelievo aveva la forma di un prelievo di corresponsabilità, compreso tra l'1,5 e il 4% del prezzo indicativo del latte, a carico dei produttori di latte per il periodo compreso tra il 16 settembre 1977 e la fine della campagna lattiera 1979/1980³.

¹ Lingua originale: l'inglese.

² Regolamento (CEE) del Consiglio, del 17 maggio 1977, relativo ad un prelievo di corresponsabilità e a misure destinate ad ampliare i mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU 1977, L 131, pag. 6).

³ Il periodo del prelievo di corresponsabilità è stato prorogato a più riprese, da ultimo con il regolamento (CEE) n. 1894/87 del Consiglio, del 2 luglio 1987, che modifica il regolamento n. 1079/77 per quanto concerne il prelievo di corresponsabilità nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU 1987, L 182, pag. 32), che l'ha esteso fino alla campagna lattiera 1987/1988.

3. Il preambolo del regolamento n. 856/84⁴ enunciava che, nonostante l'applicazione del prelievo di corresponsabilità, l'aumento della raccolta lattiera continuava ad un ritmo tale che lo smaltimento dei quantitativi supplementari creava oneri finanziari e difficoltà di mercato che mettevano in causa l'avvenire stesso della politica agricola comune⁵. Per porre rimedio a tale situazione, l'articolo 1 del citato regolamento ha introdotto un prelievo supplementare (in prosieguo: il «prelievo») sui quantitativi di latte o di equivalente latte⁶ consegnati oltre un quantitativo di riferimento da determinarsi. Il prelievo doveva essere versato dai produttori o dagli acquirenti per cinque periodi consecutivi di dodici mesi a decorrere dal 1° aprile 1984.

4. Il regolamento di esecuzione n. 857/84⁷ prevedeva che gli Stati membri accordassero quantitativi di riferimento individuali agli acquirenti e ai produttori di latte in funzione dei quantitativi acquistati, consegnati o venduti nel 1981. Il prelievo sul latte consegnato in eccesso rispetto al quantitativo di riferimento doveva essere versato dagli acquirenti e dai produttori alle autorità nazionali mediante acconti trimestrali. L'importo del prelievo riscosso doveva essere trasferito alla Comunità⁸.

5. Il regolamento n. 1109/88⁹ ha aumentato da cinque ad otto il numero di periodi per i quali doveva essere pagato il prelievo e tale numero è stato ulteriormente aumentato a nove con il regolamento n. 816/92¹⁰.

6. Ai sensi degli articoli 15 e 16 del regolamento di esecuzione n. 1546/88¹¹, gli acquirenti e i produttori dovevano versare rispettivamente all'organismo nazionale competente il prelievo relativo ad ogni periodo di dodici mesi, entro tre mesi dalla fine di tale periodo. L'articolo 19, paragrafo 1, di detto regolamento prevedeva, tra l'altro, che gli Stati membri adottassero le misure complementari necessarie per garantire la riscossione del prelievo.

7. Il regolamento n. 3950/92¹² ha abrogato e sostituito la normativa esistente al fine di semplificare e chiarire il regime del prelievo supplementare sul latte, per meglio garantire la certezza giuridica dei produttori e degli altri operatori economici interessati¹³. Ai sensi dell'articolo 1, i produttori dovevano versare un prelievo supplementare sui quantitativi di latte consegnati agli acquirenti o venduti direttamente per il consumo che superassero un quantitativo da determinare. Il prelievo doveva essere applicato per altri sette periodi consecutivi di dodici mesi a decorrere dal 1° aprile 1993. L'articolo 2 prevedeva che il prelievo venisse ripartito tra i produttori che avevano contribuito al superamento, mentre l'acquirente, di norma, doveva versare l'importo del prelievo (che doveva trattenere sul prezzo del latte pagato ai produttori debitori del prelievo) all'organismo competente dello Stato membro.

4 Regolamento (CEE) del Consiglio, del 31 marzo 1984, che modifica il regolamento (CEE) n. 804/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU 1984, L 90, pag. 10).

5 V. terzo considerando del regolamento.

6 Di seguito indicati congiuntamente come «latte».

7 Regolamento (CEE) del Consiglio, del 31 marzo 1984, che fissa le norme generali per l'applicazione del prelievo di cui all'articolo 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU 1984, L 90, pag. 13). Detto regolamento è stato modificato, per quanto riguarda l'obbligo degli Stati membri di trasferire alla Comunità il prelievo riscosso, dal regolamento (CEE) n. 1305/85 del Consiglio, del 23 maggio 1985, che modifica il regolamento n. 857/84 (GU 1985, L 137, pag. 12).

8 V. articoli 6 e 9 di detto regolamento. V. anche sentenza del 13 novembre 2001, Francia/Commissione (C-277/98, EU:C:2001:603, punto 12).

9 Regolamento (CEE) del Consiglio, del 25 aprile 1988, che modifica il regolamento n. 804/68 (GU 1988, L 110, pag. 27).

10 Regolamento (CEE) del Consiglio, del 31 marzo 1992, che modifica il regolamento n. 804/68 (GU 1992, L 86, pag. 83).

11 Regolamento (CEE) della Commissione, del 3 giugno 1988, che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'articolo 5 quater del regolamento n. 804/68 (GU 1988, L 139, pag. 12).

12 Regolamento (CEE) n. 3950/92 del Consiglio, del 28 dicembre 1992, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU 1992, L 405, pag. 1).

13 V. secondo considerando.

8. Il regolamento n. 536/93¹⁴ stabiliva le modalità di applicazione del regolamento n. 3950/92. Gli articoli 3 e 4 prevedevano che gli acquirenti e i produttori dovessero versare rispettivamente all'organismo competente la somma dovuta anteriormente al 1° settembre di ogni anno. L'articolo 5, paragrafo 2, imponeva agli Stati membri di «adottare misure complementari» per garantire che il prelievo dovuto alla Comunità fosse versato entro il termine prescritto. Ai sensi dell'articolo 7, essi dovevano adottare le necessarie misure di controllo per garantire la riscossione del prelievo e stabilire i requisiti per il riconoscimento degli acquirenti e dei produttori.

9. Mediante il regolamento n. 1256/1999¹⁵, il regime del prelievo è stato prorogato di altri otto periodi consecutivi di dodici mesi fino all'aprile 2008.

10. L'articolo 11, paragrafi 1 e 2, del regolamento di esecuzione n. 1392/2001¹⁶ ha introdotto procedure più rigorose al fine di accentuare il ruolo degli Stati membri per quanto atteneva alle misure di controllo e alle sanzioni che essi erano tenuti a predisporre per garantire la corretta riscossione del prelievo stesso¹⁷.

11. Il regolamento n. 1788/2003¹⁸ ha introdotto alcune modifiche al sistema di prelievo. Ai sensi dell'articolo 1, il prelievo stabilito da detto regolamento doveva essere applicato per undici periodi consecutivi di dodici mesi a decorrere dal 1° aprile 2004.

12. Mentre la normativa precedente aveva imposto l'obbligo di pagamento del prelievo ai produttori e prevedeva che gli Stati membri trasferissero al bilancio comunitario le somme riscosse¹⁹, l'articolo 3 di detto regolamento ha aggiunto a tale sistema l'obbligo per gli Stati membri di trasferire il prelievo alla Comunità. Il paragrafo 1 di detto articolo disponeva quanto segue:

«Gli Stati membri sono debitori verso la Comunità del prelievo risultante dal superamento del quantitativo di riferimento nazionale (...) e lo versano, entro il limite del 99% dell'importo dovuto, al Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) (...)»²⁰.

13. A termini dell'articolo 4:

«Il prelievo è interamente ripartito, ai sensi degli articoli 10 e 12, tra i produttori che hanno contribuito a ciascun superamento dei quantitativi di riferimento nazionali (...).

(...) [I] produttori sono debitori verso lo Stato membro del pagamento del contributo al prelievo dovuto, calcolato ai sensi del capo 3, soltanto per il superamento dei rispettivi quantitativi di riferimento disponibili».

14 Regolamento (CEE) della Commissione, del 9 marzo 1993, che stabilisce le modalità di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU 1993, L 57, pag. 12).

15 Regolamento (CE) del Consiglio, del 17 maggio 1999, che modifica il regolamento (CEE) n. 3950/92 del Consiglio che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU 1999, L 160, pag. 73).

16 Regolamento (CE) della Commissione, del 9 luglio 2001, recante modalità d'applicazione del regolamento n. 3950/92 (GU 2001, L 187, pag. 19).
17 V. considerando 5.

18 Regolamento (CE) del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce un prelievo nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU 2003, L 270, pag. 123).

19 V., a tale proposito, sentenza del 13 novembre 2001, Francia/Commissione (C-277/98, EU:C:2001:603, punti da 34 a 36). Sebbene le modalità dettagliate per l'attuazione del prelievo implicassero che in molti casi gli acquirenti erano debitori del prelievo nei confronti delle autorità nazionali, l'obbligo di pagarlo incombeva in realtà ai produttori. V. inoltre, infra, nota 62.

20 La riduzione dell'1% era intesa a «tener conto dei casi di fallimento o di incapacità definitiva di alcuni produttori di versare il loro contributo al pagamento del prelievo dovuto» (considerando 6).

14. L'articolo 15 del regolamento di esecuzione n. 595/2004²¹ prevedeva che, anteriormente al 1° settembre di ogni anno²², gli acquirenti e i produttori dovessero versare il prelievo all'autorità nazionale competente e imponeva agli Stati membri di dichiarare al FEAOG gli importi risultanti dall'applicazione dell'articolo 3 del regolamento n. 1788/2003. Ai sensi dell'articolo 17 di detto regolamento, gli Stati membri dovevano adottare tutte le misure necessarie affinché l'imposizione del prelievo venisse effettuata correttamente e si ripercuotesse sui produttori che avevano contribuito al superamento.

15. Il regolamento n. 1234/2007²³ (noto anche come «regolamento unico OCM») ha sostituito una serie di distinti regolamenti²⁴ con un unico strumento normativo, senza tuttavia modificare la politica sostanziale soggiacente al sistema di prelievo sulle quote latte o alle modalità del relativo pagamento.

16. La sezione III del capo III del titolo I di detto regolamento era intitolata «Latte». La sottosezione III di tale sezione III, dal titolo «Superamento della quota», conteneva gli articoli da 78 a 84. L'articolo 78 prevedeva che un prelievo fosse riscosso per il latte e i prodotti lattiero-caseari commercializzati in eccesso rispetto alla quota nazionale. Gli Stati membri erano debitori verso la Comunità di detto prelievo entro il limite del 99% dell'importo dovuto al Fondo europeo agricolo di garanzia.

17. Ai sensi dell'articolo 79 di detto regolamento, il prelievo era interamente ripartito tra i produttori che avevano contribuito a ciascun superamento delle quote nazionali. I produttori erano debitori verso lo Stato membro del pagamento del contributo al prelievo dovuto «per il semplice fatto di aver superato le rispettive quote di cui dispongono».

18. L'articolo 80, paragrafo 3, prevedeva che il contributo di ciascun produttore al pagamento del prelievo fosse stabilito mediante una decisione dello Stato membro, dopo che fosse stata riassegnata o meno la parte inutilizzata della quota nazionale destinata alle consegne, proporzionalmente alle quote individuali a disposizione di ciascun produttore o secondo criteri obiettivi che dovevano essere fissati dagli Stati membri.

19. Ai sensi dell'articolo 83 di detto regolamento, in caso di vendite dirette il contributo di ciascun produttore al pagamento del prelievo doveva essere stabilito con decisione dello Stato membro, dopo che fosse stata riassegnata o meno la parte inutilizzata della quota destinata alle vendite dirette, al livello territoriale appropriato o a livello nazionale. La Commissione doveva fissare le modalità e la data di pagamento del prelievo all'organismo competente dello Stato membro²⁵.

21 Regolamento (CE) della Commissione, del 30 marzo 2004, recante modalità d'applicazione del regolamento n. 1788/2003 (GU 2004, L 94, pag. 22).

22 Mediante il regolamento (CE) n. 1468/2006 della Commissione, del 4 ottobre 2006, recante modifica del regolamento n. 595/2004 (GU 2006, L 274, pag. 6), il suddetto termine è stato sostituito con il 1° ottobre di ogni anno.

23 Regolamento (CE) del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (GU 2007, L 299, pag. 1).

24 Compreso il regolamento n. 1788/2003.

25 Pare che ciò sia stato fatto mantenendo in vigore i termini fissati dal regolamento n. 595/2004, come modificato. V. regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/517 della Commissione, del 26 marzo 2015, che modifica il regolamento n. 595/2004 (GU 2015, L 82, pag. 73).

20. L'articolo 1 del regolamento n. 1034/2008²⁶ ha modificato il regolamento n. 885/2006²⁷ introducendo, tra l'altro, un nuovo articolo 5 ter. Tale disposizione prevedeva quanto segue:

«Fatte salve eventuali altre misure di esecuzione previste dalla normativa nazionale, gli Stati membri deducono gli importi dei debiti in essere di un beneficiario, accertati in conformità della legislazione nazionale, dai futuri pagamenti a favore del medesimo beneficiario effettuati dall'organismo pagatore [28] incaricato di recuperare il debito».

21. Mediante l'articolo 230, paragrafo 1, del regolamento n. 1308/2013²⁹, il prelievo è stato abolito con effetto dal 31 marzo 2015.

Gli aiuti di stato

22. I considerando da 2 a 5 e 8 della decisione 2003/530³⁰ enunciavano quanto segue:

«(2) Nel periodo dal 1995/1996 al 2001/2002, i produttori italiani di latte hanno prodotto quantitativi di latte superiori a quelli di riferimento e devono versare alla Comunità un importo pari a 1 386 475 250 EUR a titolo del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari istituito conformemente al regolamento (CEE) n. 3950/92.

(3) A seguito di sospensioni dei pagamenti che i suddetti produttori hanno ottenuto dai tribunali amministrativi nazionali, le autorità italiane non hanno riscosso gran parte di tale importo.

(4) L'attuale situazione italiana è caratterizzata dal fatto che la riscossione del prelievo supplementare incontra una serie di difficoltà le quali hanno prodotto, in particolare, un vasto numero di cause pendenti che può continuare a ritardare gli effettivi pagamenti ancora per molto tempo.

(5) Per risolvere questo contenzioso ed eliminare le tensioni sociali attualmente esistenti, le autorità italiane prevedono di adottare misure che consentano ai suddetti produttori di latte di saldare il debito restante mediante pagamenti differiti effettuati su vari anni senza interessi.

(...)

(8) Per evitare ai singoli produttori di latte italiani interessati insostenibili problemi finanziari, che sarebbero probabilmente causati da un immediato recupero globale degli importi dovuti, e quindi allentare le tensioni sociali esistenti, si riconosce l'esistenza di circostanze eccezionali che, in deroga alle disposizioni dell'articolo 87 del trattato, autorizzano a considerare l'aiuto che la Repubblica italiana intende concedere ai suddetti produttori di latte, sotto forma di anticipi e pagamenti differiti, compatibile con l'organizzazione comune dei mercati, in deroga all'articolo 87 del trattato, sempreché siano rispettate le condizioni stabilite nella presente decisione».

26 Regolamento (CE) della Commissione, del 21 ottobre 2008, recante modifica del regolamento (CE) n. 885/2006 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio per quanto riguarda il riconoscimento degli organismi pagatori e di altri organismi e la liquidazione dei conti del FEAGA e del FEASR (GU 2008, L 279, pag. 13). Il regolamento n. 1034/2008 è entrato in vigore il 29 ottobre 2008.

27 Detto regolamento ha introdotto disposizioni di attuazione del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU 2005, L 209, pag. 1), che ha sostituito, inter alia, il FEAOG con il Fondo europeo agricolo di garanzia con effetto dal 1° gennaio 2007.

28 Come definito all'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 1290/2005.

29 Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio (GU 2013, L 347, pag. 671).

30 Decisione 2003/530/CE del Consiglio, del 16 luglio 2003, sulla compatibilità con il mercato comune di un aiuto che la Repubblica italiana intende concedere ai suoi produttori di latte (GU 2003, L 184, pag. 15).

23. Ai sensi dell'articolo 1 di tale decisione:

«L'aiuto che la Repubblica italiana intende concedere ai produttori di latte, sostituendosi a questi nel pagamento degli importi da essi dovuti alla Comunità a titolo del prelievo supplementare sul latte e sui prodotti lattiero-caseari per il periodo dal 1995/1996 al 2001/2002 e consentendo agli stessi produttori di estinguere il loro debito mediante pagamenti differiti³¹ effettuati su vari anni senza interessi, è eccezionalmente considerato compatibile con il mercato comune a condizione che:

- l'importo sia interamente rimborsato mediante rate annuali di uguale importo,
- il periodo di rimborso non superi 14 anni, a decorrere dal 1° gennaio 2004».

24. Nella decisione 2013/665³², la Commissione ha rilevato che la Repubblica italiana aveva adottato norme per prorogare il periodo di rimborso di talune rate di cui alla decisione 2003/530, violando così la condizione prevista dall'articolo 1 di detta decisione, secondo cui tutti gli importi dovevano essere rimborsati mediante rate annuali di uguale importo. Gli articoli 1 e 2 della decisione 2013/665 hanno stabilito che la dilazione del pagamento in questione costituiva un aiuto di Stato incompatibile con il mercato interno e hanno ordinato alla Repubblica italiana di recuperare l'aiuto incompatibile dai rispettivi beneficiari della proroga.

Diritto nazionale

25. Per motivi di spazio non è possibile esaminare esaurientemente la normativa italiana relativa a questo settore. Gran parte di tale normativa è estremamente complessa. Ciò che segue costituisce necessariamente una breve panoramica.

26. Sebbene il prelievo sul latte sia stato introdotto originariamente a livello comunitario nel 1984, la sentenza della Corte Cooperativa Lattepiù³³ ha rilevato che, nel caso dell'Italia, le prime misure legislative sono state adottate nel 1992³⁴. Sembra che tali misure siano state infruttuose, dato che, da un lato, i quantitativi di riferimento individuali attribuiti dalle autorità italiane contenevano numerosissimi errori, dovuti in particolare al fatto che erano stati certificati dai produttori stessi³⁵, e, dall'altro, alcuni dei successivi atti normativi nazionali sono stati dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale³⁶.

27. L'articolo 2 della legge n. 5/98 attribuiva talune competenze all'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (in prosieguo: l'«AIMA») ai fini della gestione del regime di prelievo sul latte, comprese in particolare la determinazione dei quantitativi di riferimento e la loro comunicazione ai produttori³⁷.

31 Indicherò di seguito tale programma di pagamenti differiti come il «sistema di pagamenti differiti del 2003».

32 Decisione (UE) della Commissione, del 17 luglio 2013, relativa all'aiuto di Stato SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] concesso dall'Italia (proroga del pagamento dei prelievi sul latte in Italia) (GU 2013, L 309, pag. 40).

33 Sentenza del 25 marzo 2004, *Cooperativa Lattepiù e a.* (C-231/00, C-303/00 e C-451/00, EU:C:2004:178).

34 *Ibidem*, punto 15. La principale legge di attuazione era la legge del 26 novembre 1992, n. 468, sebbene la Commissione richiami nel suo ricorso anche il decreto ministeriale n. 258/89 e la legge n. 209/91. In tale punto la Corte afferma che la legge n. 468/92 «è stata seguita da una copiosa normativa, che ha formato oggetto di numerose modifiche».

35 *Ibidem*, punto 79.

36 *Ibidem*, punto 16.

37 *Ibidem*, punto 20.

28. A seguito di una relazione di una commissione governativa di indagine, sono state adottate alcune misure ulteriori, tra cui il decreto legge n. 43/99 (convertito con modifiche nella legge del 27 aprile 1999, n. 118/1999; in prosieguo: la «legge n. 118/1999»). Ai sensi dell'articolo 1 di detto decreto legge, l'AIMA doveva procedere entro sessanta giorni alle necessarie compensazioni nazionali per i periodi di produzione lattiera 1995/1996 e 1996/1997. In virtù della medesima disposizione, i quantitativi di riferimento individuali, aggiornati ove necessario dall'AIMA, erano definitivi ai fini del pagamento del prelievo³⁸.

29. Il decreto legge 49/2003, del 28 marzo 2003 (convertito con modifiche nella legge n. 119/2003) prevedeva che gli adempimenti di controllo relativi all'applicazione del regime del prelievo e di riscossione coattiva fossero di competenza delle regioni e delle province autonome. All'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (in prosieguo: l'«AGEA»)³⁹ competeva in via esclusiva la gestione della riserva nazionale nonché il calcolo delle quantità pertinenti e degli importi dovuti.

30. L'articolo 3, commi 5 duodecies e 5 terdecies, della legge n. 231/2005 ha introdotto un divieto di compensazione per le somme dovute agli aventi diritto dagli organismi pagatori riconosciuti ai sensi del regolamento n. 1663/95⁴⁰.

31. L'articolo 8 quinquies (in particolare) della legge n. 33/2009 ha introdotto nel decreto legge n. 49/2003 nuove disposizioni concernenti la rateizzazione del prelievo⁴¹. I debitori potevano presentare all'AGEA una richiesta di rateizzazione fino a trenta anni, purché esprimessero la rinuncia ad ogni azione giudiziaria eventualmente pendente da loro proposta. Nei casi di mancata tempestiva richiesta di adesione al piano di rateizzazione e in quelli di decadenza dal beneficio della dilazione, nonché in caso di interruzione del pagamento da parte di un produttore, il suo debito diveniva immediatamente esigibile e soggetto alle procedure di riscossione coattiva di cui al regio decreto n. 639/1910.

32. La legge n. 228/2012⁴² ha apportato modifiche sostanziali all'articolo 8 quinquies della legge n. 33/2009. Sebbene l'AGEA rimanga la principale responsabile della riscossione dei prelievi insoluti, essa vi deve procedere attraverso una procedura di valutazione con l'assistenza delle società del Gruppo Equitalia⁴³ e della Guardia di Finanza.

Procedimento precontenzioso

33. Con una serie di scambi di lettere tra luglio 2008 e luglio 2012, la maggior parte dei quali intercorsi nell'ambito del procedimento EU Pilot, la Commissione ha chiesto informazioni alla Repubblica italiana in merito alla ripartizione del prelievo tra i soggetti passivi e ai provvedimenti adottati per recuperarlo in caso di mancato versamento. La Commissione esprimeva la sua preoccupazione dinanzi a ciò che considerava un notevole volume di importi insoluti.

34. Non soddisfatta delle informazioni fornite dalle autorità italiane, il 21 giugno 2013 la Commissione ha inviato a detto Stato membro una lettera formale di messa in mora, invitandolo a presentare le sue osservazioni. Il governo italiano ha risposto con una serie di lettere il 23 settembre 2013 e in date successive.

38 Ibidem, punti 19, 21 e 22.

39 L'AGEA ha sostituito l'AIMA nel 1999.

40 Regolamento (CE) della Commissione, del 7 luglio 1995, che stabilisce modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 729/70 per quanto riguarda la procedura di liquidazione dei conti del Feaog, sezione «garanzia» (GU 1995, L 158, pag. 6).

41 Indicherò di seguito tale programma di pagamenti differiti come il «sistema di pagamenti differiti del 2009».

42 Nota anche come «legge di stabilità 2013».

43 Equitalia SpA è una società controllata dallo Stato italiano.

35. In considerazione di ciò che essa aveva definito lo «stagnare perdurante delle procedure di recupero e dell'entità dei recuperi ancora dovuti», il 10 luglio 2014 la Commissione ha notificato un parere motivato. Le autorità italiane hanno chiesto una proroga del termine per presentare la sua risposta, che è stato quindi fissato all'11 ottobre 2014. Il governo italiano ha trasmesso la sua risposta in data 13 ottobre 2014.

Procedimento e conclusioni delle parti

36. Ritenendo che la Repubblica italiana non avesse fornito le informazioni necessarie per rispondere ai suoi dubbi, il 6 agosto 2015 la Commissione ha proposto il ricorso in esame.

37. La Commissione chiede che la Corte voglia:

- dichiarare che, omettendo di garantire che il prelievo supplementare dovuto per la produzione realizzata in Italia in eccesso rispetto al livello della quota nazionale, a partire dalla prima campagna di effettiva imposizione del prelievo supplementare in Italia (1995/1996) e sino all'ultima campagna nella quale in Italia si è verificata una produzione in eccesso (2008/2009), fosse effettivamente addebitato ai singoli produttori che avevano contribuito a ciascun superamento di produzione, nonché tempestivamente pagato, previa notifica dell'importo da loro dovuto, dall'acquirente o dal produttore, in caso di vendite dirette, ovvero, qualora non pagato nei termini previsti, iscritto a ruolo e eventualmente riscosso coattivamente dagli stessi acquirenti o produttori, la Repubblica italiana ha disatteso gli obblighi imposti dalle pertinenti disposizioni di diritto dell'Unione applicabili nelle campagne interessate, e precisamente i) gli articoli 1 e 2 del regolamento n. 3950/92, ii) l'articolo 4 del regolamento n. 1788/2003, iii) gli articoli 79, 80 e 83 del regolamento n. 1234/2007 nonché, per quanto riguarda le disposizioni di esecuzione della Commissione, iv) l'articolo 7 del regolamento n. 536/93, l'articolo 11, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1392/2001 e gli articoli 15 e 17 del regolamento n. 595/2004;
- condannare la Repubblica italiana alle spese.

38. La Repubblica italiana chiede che la Corte voglia:

- respingere il ricorso;
- condannare la Commissione alle spese.

39. All'udienza, tenutasi l'8 settembre 2016, la Commissione e la Repubblica italiana hanno presentato osservazioni orali e risposto ai quesiti posti dalla Corte.

Analisi

Osservazioni preliminari

Sulla ricevibilità

40. Pur senza sollevare formalmente un'eccezione di irricevibilità, nel controricorso il governo italiano fa valere che la Commissione non ha alcun interesse giuridico ad agire nel caso di specie, in quanto il sistema del prelievo è stato attualmente abbandonato⁴⁴. Qualora tale argomento dovesse essere accolto, il ricorso sarebbe irricevibile e il fatto che il governo italiano non abbia sollevato un'eccezione formale sarebbe irrilevante, dal momento che la Corte può esaminare d'ufficio se ricorrano i presupposti contemplati dall'articolo 258 TFUE perché sia proposto un ricorso per inadempimento⁴⁵.

41. Tuttavia, ritengo che l'argomento del governo italiano non possa essere accolto.

42. Secondo giurisprudenza costante della Corte, l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato⁴⁶. Pertanto, la Corte dichiara il ricorso irricevibile nel caso in cui lo Stato membro interessato abbia posto rimedio alla violazione contestata prima della scadenza del suddetto termine⁴⁷. Ciò non accade invece se la violazione è cessata solo dopo la scadenza del termine in questione. A tale proposito, la Corte ha dichiarato che l'interesse all'esercizio dell'azione può consistere, in particolare, nell'accertamento del fondamento di una responsabilità eventualmente incombente allo Stato membro nei confronti di coloro che acquisiscano diritti in conseguenza di detto inadempimento⁴⁸.

43. Lo stesso ragionamento vale, a mio parere, nel caso in cui la normativa che costituisce l'oggetto del parere motivato sia stata abrogata dopo la scadenza del termine ivi stabilito, come nella fattispecie⁴⁹. Infatti, come giustamente osservato dalla Commissione, la mancata riscossione del prelievo presso i soggetti passivi pregiudica i produttori che l'abbiano pagato alla scadenza, dal momento che essi subiscono uno svantaggio economico rispetto a coloro che non l'hanno pagato o l'hanno pagato solo con notevole ritardo. Una situazione siffatta determina inevitabilmente (e può, di conseguenza, continuare a determinare) distorsioni ingiustificate della concorrenza che possono riguardare non solo i produttori italiani, ma anche i produttori dell'Unione europea nel suo complesso. L'interesse ad agire della Commissione persiste e il ricorso è quindi ricevibile.

Sull'importo del prelievo non riscosso

44. Le parti dissentono sull'importo esatto del prelievo che non è stato recuperato.

44 V. supra, paragrafo 21.

45 V., inter alia, sentenza del 31 marzo 1992, *Commissione/Italia* (C-362/90, EU:C:1992:158, punto 8).

46 V., inter alia, sentenza del 27 ottobre 2005, *Commissione/Italia* (C-525/03, EU:C:2005:648, punto 14).

47 Ibidem, punti 16 e 17.

48 V., inter alia, sentenza del 14 settembre 2004, *Commissione/Spagna* (C-168/03, EU:C:2004:525, punto 24).

49 Il termine stabilito nel parere motivato, dopo essere stato prorogato, è scaduto l'11 ottobre 2014 (v. supra, paragrafo 35). Il prelievo è stato abolito con effetto dal 31 marzo 2015 (v. supra, paragrafo 21).

45. La Commissione, pur senza indicare cifre precise nelle proprie conclusioni, asserisce nel ricorso che, alla data del termine fissato dal parere motivato⁵⁰, l'ammontare totale del prelievo applicabile in Italia corrisponde a circa EUR 2 305 milioni. Tale cifra si scompone nelle seguenti voci:

- l'ammontare del prelievo effettivamente recuperato, al netto delle somme interessate dal sistema di pagamenti differiti del 2003⁵¹, (circa EUR 469 milioni) è pari a circa EUR 282 milioni;
- il saldo ancora dovuto, al netto degli importi sopra indicati, ammonta a EUR 1 554 milioni;
- da tale somma devono essere dedotti circa EUR 211 milioni a titolo degli importi che non sono più recuperabili, ad esempio per bancarotta del produttore o per decisioni di annullamento del pagamento dichiarate dalle giurisdizioni; l'importo restante ammonta a circa EUR 1 343 milioni;
- tale cifra comprende importi oggetto di contenziosi pendenti dinanzi ai giudici italiani e in relazione ai quali detti giudici hanno disposto la sospensione dell'obbligo di pagamento, per un importo che la Commissione stima in circa EUR 500 milioni;
- la somma finora recuperata rappresenta il 21% del totale ancora dovuto, al netto degli importi irrecuperabili⁵².

46. Il governo italiano adotta un approccio diverso. Esso conferma le cifre della Commissione sopra indicate. Tuttavia sostiene che non si dovrebbe tenere conto della cifra di EUR 1 343 milioni menzionata supra al paragrafo 45, in quanto comprensiva di importi inesigibili per effetto di provvedimenti giurisdizionali di sospensione. Esso ritiene che il residuo esigibile attualmente sussistente sia invece pari a EUR 827,39 milioni. Tale cifra si contrapporrebbe a quella di EUR 962 milioni che rappresenta la somma degli i) importi riscossi entro la data di riferimento, comprese le somme recuperate tramite rateizzazione e compensazione, ii) importi «in corso di riscossione» nell'ambito dei regimi di rateizzazione, e iii) importi che risultano non più esigibili a causa dell'insolvenza del produttore, di sentenze di annullamento o per altri motivi. Su tale base, il governo italiano asserisce che l'ammontare recuperato o «da considerare tale» è pari al 42% del totale di EUR 2 289,77 milioni, l'ammontare non attualmente esigibile è pari al 21,85% di tale cifra e l'ammontare esigibile, per il quale sono in corso le procedure coattive, è pari al 36,13% della cifra in questione.

47. Si potrebbe affermare che le cifre della Commissione siano fuorvianti, giacché, se non si tiene conto degli importi recuperati o recuperabili nell'ambito dei sistemi di pagamenti differiti, è impossibile avere un quadro «reale» della portata della violazione commessa dalla Repubblica italiana. Lo stesso potrebbe dirsi però relativamente alla descrizione fornita dal governo italiano, dal momento che, in primo luogo, esso deduce importi che sono divenuti giuridicamente irrecuperabili ma che, se le autorità italiane avessero agito con la dovuta diligenza, non sarebbero stati tali, quanto meno in parte, e, in secondo luogo, (è probabile che) se le autorità italiane avessero anzitutto gestito correttamente le procedure di recupero del prelievo, i sistemi di pagamenti differiti non sarebbero stati necessari.

50 Vale a dire, a seguito della proroga concessa dalla Commissione (v. supra, paragrafo 35), l'11 ottobre 2014.

51 V. supra, paragrafi 22 e segg.

52 Nel ricorso, la Commissione presenta anche una serie alternativa di cifre: l'importo insoluto è indicato in EUR 1 068 milioni e la percentuale recuperata ammonta al 23%. All'udienza, in risposta a una richiesta di chiarimenti in ordine a tali cifre, la Commissione ha dichiarato che la cifra di EUR 1 068 milioni rappresenta l'importo dovuto previa deduzione delle somme di cui l'Italia ha suggerito di non tenere conto in quanto oggetto di contenziosi dinanzi ai giudici italiani. Tuttavia, dal momento che la Commissione ha dichiarato altresì che la somma di EUR 1 343 milioni sopra menzionata rappresentava l'importo ancora da recuperare, e poiché nel ricorso la somma degli importi che sono stati oggetto di provvedimenti giurisdizionali è indicata in EUR 500 milioni, non sono in grado di conciliare tali cifre. Per le ragioni esposte infra al paragrafo 48, ritengo che non occorra esaminare ulteriormente tale questione.

48. Ritengo che non occorra maturare un parere definitivo su tali argomenti. Come ho già rilevato, la Commissione non indica alcuna cifra nelle proprie conclusioni⁵³. Sebbene in generale i dati statistici forniti dalle due parti possano rivestire un interesse informativo, nel caso in esame il calcolo esatto dell'importo dovuto non è fondamentale a sostegno delle loro argomentazioni. La questione da risolvere nella fattispecie è se la Commissione abbia dimostrato le proprie affermazioni relative all'inadempimento della Repubblica italiana e, in caso affermativo, se il governo italiano abbia addotto argomenti difensivi convincenti. L'analisi che segue sarà incentrata su tali aspetti. Per ora mi limito ad osservare che, a prescindere dalla base di calcolo utilizzata, è evidente che la Repubblica italiana abbia omesso di recuperare una quota considerevole del prelievo dovuto entro il termine stabilito nel parere motivato.

Sui principali argomenti difensivi delle autorità italiane

49. Il governo italiano adduce due principali argomenti difensivi, ciascuno dei quali, se accolto, implicherebbe il rigetto da parte della Corte del ricorso. Pertanto, esaminerò tali argomenti prima di analizzare nel dettaglio le tesi della Commissione.

– Sulla violazione del principio del ne bis in idem

50. Il governo italiano sostiene che la Commissione, proponendo il presente ricorso per inadempimento, ha violato il principio del ne bis in idem. Esso fonda il suo argomento sul regime generale del prelievo introdotto dal regolamento n. 1788/2003. Prima che detto regolamento entrasse in vigore, la normativa dell'Unione prevedeva espressamente che soltanto i produttori e gli acquirenti dovessero liquidare e pagare il prelievo all'organismo nazionale competente. Sebbene gli Stati membri fossero tenuti a garantire la riscossione del prelievo⁵⁴, non era espressamente previsto che essi dovessero trasferire l'intero prelievo alla Comunità. Nel 2001 la Corte, dopo avere respinto l'argomento della Commissione secondo cui un siffatto obbligo sarebbe stato implicito, ha dichiarato che l'obbligo incombente agli Stati membri di pagare il prelievo alla Commissione era un obbligo di mezzi e non di risultato⁵⁵. Ciò ha portato all'adozione del regolamento n. 1788/2003, il cui articolo 3, paragrafo 1, ha imposto agli Stati membri l'obbligo supplementare di trasferire il prelievo all'(attuale) Unione europea⁵⁶.

51. Il governo italiano non nega l'esistenza dell'obbligo di riscuotere il prelievo a livello nazionale e di trasferirlo all'Unione europea. Semmai, esso sostiene che la procedura di rettifica finanziaria concernente le somme dovute nell'ambito della politica agricola comune rappresenta la sanzione applicata agli Stati membri per la mancata riscossione del prelievo, giacché tale mancata riscossione incide necessariamente sul bilancio dello Stato membro che non riscuota interamente il prelievo. Penalizzare ulteriormente la Repubblica italiana proponendo un ricorso per inadempimento nei suoi confronti contravverrebbe al principio del ne bis in idem e sarebbe sproporzionato⁵⁷.

52. Siffatto argomento, a mio avviso, non può essere accolto.

53 V. supra, paragrafo 45.

54 V., inter alia, articoli 15, 16 e 19 del regolamento n. 1546/88.

55 V. sentenza del 13 novembre 2001, Francia/Commissione (C-277/98, EU:C:2001:603, punto 36).

56 Nella misura del 99% dell'importo totale. V. supra, nota 20.

57 A sostegno della sua argomentazione, il governo italiano richiama la sentenza della Corte del 13 novembre 2001, Francia/Commissione (C-277/98, EU:C:2001:603). Tuttavia, detta sentenza si limita a constatare quanto esposto supra, al paragrafo 50, sotto ogni profilo pertinente all'argomentazione del governo italiano. Quest'ultimo richiama inoltre a propria difesa tre sentenze del Tribunale citate dalla Commissione nel ricorso. Si tratta delle sentenze del 9 ottobre 2012, Italia/Commissione (T-426/08, non pubblicata, EU:T:2012:526); del 6 luglio 2015, Italia/Commissione (T-44/11, non pubblicata, EU:T:2015:469), e del 2 dicembre 2014, Italia/Commissione (T-661/11, EU:T:2014:1016). Tuttavia, il governo italiano non menziona alcun punto di tali sentenze per suffragare la sua tesi e dalla loro lettura non sembra emergere alcun elemento che possa confermare gli argomenti da esso addotti. Pertanto non ne terrò ulteriormente conto.

53. Anzitutto, come giustamente osservato dalla Commissione, la Corte ha dichiarato, per quanto riguarda gli obblighi degli Stati membri nel contesto della procedura di liquidazione dei conti disciplinata dalle norme relative al FEOG, che detta procedura persegue finalità diverse da quelle del procedimento per inadempimento. Nel primo caso, la procedura serve a garantire il rispetto delle esigenze del bilancio dell'Unione e non rappresenta una sanzione⁵⁸. Il secondo è un procedimento con cui si chiede di dichiarare che uno Stato membro è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione. Mi sembra che tale approccio sia chiaramente valido nel caso di specie. È evidente che il procedimento per inadempimento può perseguire scopi ulteriori rispetto al mero accertamento della situazione sotto il profilo dei rapporti tra lo Stato membro e l'Unione europea. Come già rilevato⁵⁹, tale procedimento può essere pertinente, tra l'altro, anche per accertare il fondamento di una responsabilità eventualmente incombente allo Stato membro nei confronti di coloro che acquisiscano diritti in conseguenza di detto inadempimento e per porre rimedio alle distorsioni sleali della concorrenza che possano essersi verificate a seguito dell'inadempimento denunciato. Non mi pare però che tale procedimento configuri una «sanzione» nel senso proprio del termine.

54. Inoltre, l'interpretazione propugnata dal governo italiano degli obblighi degli Stati membri connessi al prelievo implicherebbe che l'obbligo di riscossione a livello nazionale sarebbe di fatto facoltativo. Se è pur vero che la Corte ha dichiarato che il prelievo persegue un obiettivo economico, nel senso che fornisce alla Comunità i fondi necessari per lo smaltimento della produzione di latte realizzata in eccedenza rispetto alle quote assegnate ai produttori, essa ha però sottolineato al contempo che il prelievo ha l'«obiettivo manifesto» di obbligare i produttori di latte a rispettare i quantitativi loro attribuiti⁶⁰. Tale affermazione è in palese contrasto con la tesi del governo italiano e, anche per questo motivo, l'argomento di detto Stato membro deve essere respinto. Se la Repubblica italiana «assorbe» l'impatto economico del prelievo astenendosi dal riscuoterlo presso gli operatori economici interessati, viene meno l'auspicato effetto del prelievo stesso sul funzionamento del mercato del latte.

– *Sull'asserita inadeguatezza del procedimento per inadempimento nei casi concernenti gli aiuti di Stato*

55. Lo stesso governo italiano sembra condividere il ragionamento esposto nella parte finale del precedente paragrafo 53, laddove osserva che il fatto che uno Stato membro ometta di dare attuazione al regime del prelievo a livello nazionale potrebbe dare luogo a una concorrenza sleale da parte dei produttori che non hanno pagato il prelievo in questione. Tuttavia, esso afferma che in tali circostanze il rimedio adeguato è il procedimento relativo agli aiuti di Stato illegittimi promosso dalla Commissione ai sensi dell'articolo 108 TFUE. Pertanto, la Commissione avrebbe avviato il procedimento per inadempimento erroneamente, poiché tale procedimento non sarebbe utilizzabile quando siano invece disponibili altri rimedi.

56. Tale argomento può essere sin da subito respinto, in quanto direttamente in contrasto con la giurisprudenza consolidata. Infatti:

«(...) in base alla costante giurisprudenza della Corte, il procedimento da applicare per l'accertamento dell'inosservanza delle norme di un'organizzazione comune di mercato è il procedimento di accertamento di inadempimento previsto dall'[articolo 258 TFUE]. Secondo detta giurisprudenza, anche se il Trattato ha istituito, nell'[articolo 108, paragrafo 2, TFUE], un procedimento

58 V., in tal senso, sentenze dell'11 gennaio 2001, Grecia/Commissione (C-247/98, EU:C:2001:4, punti 13 e 14), e del 9 settembre 2004, Grecia/Commissione (C-332/01, EU:C:2004:496, punto 63).

59 V. supra, paragrafo 42.

60 V. sentenza del 25 marzo 2004, *Cooperativa Lattepiù e a.* (C-231/00, C-303/00 e C-451/00, EU:C:2004:178, punto 75).

specificamente adeguato ai particolari problemi sollevati dalle sovvenzioni statali per la concorrenza nel mercato comune, l'esistenza di detto procedimento non osta affatto a che la compatibilità di un regime di sovvenzioni con norme [dell'Unione] diverse da quelle contenute nell'[articolo 107, TFUE] sia valutata mediante il procedimento contemplato dall'[articolo 258 TFUE] (...)»⁶¹.

57. Di conseguenza, il secondo argomento difensivo generale della Repubblica italiana deve essere respinto.

Sulla portata dell'accertamento richiesto

58. La Commissione chiede alla Corte, in sostanza, di dichiarare che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza della normativa dell'Unione in materia di prelievo sul latte:

- a partire dal 1995/1996, ossia dalla prima campagna di effettiva imposizione del prelievo in Italia, e sino al 2008/2009, ossia l'ultima campagna nella quale si è verificata in detto Stato membro una produzione in eccesso;
- omettendo di garantire che, in primo luogo, il prelievo fosse effettivamente addebitato ai singoli produttori che avevano contribuito ai superamenti di produzione dai quali ha tratto origine l'obbligo di pagamento del prelievo stesso, che, in secondo luogo, il prelievo fosse tempestivamente pagato dall'acquirente o, in caso di vendite dirette, dal produttore, e che, in terzo luogo, il prelievo, se non pagato nei termini previsti, fosse riscosso coattivamente attraverso le idonee procedure di recupero previste dall'ordinamento giuridico nazionale.

59. La censura della Commissione pone essenzialmente l'accento sul fatto che la Repubblica italiana ha ampiamente disatteso – per quattordici esercizi contabili consecutivi – gli obblighi che le incombono a livello nazionale in relazione al prelievo nel suo complesso. Non sono stati dedotti argomenti e non vi è disaccordo circa l'obbligo della Repubblica italiana di versare all'Unione europea una somma corrispondente al prelievo di cui all'articolo 3 del regolamento n. 1788/2003 e alla successiva normativa.

60. Dal momento che le censure della Commissione sono strettamente connesse, le esaminerò congiuntamente.

Sulle censure della Commissione

61. Per quanto riguarda, in primo luogo, la ripartizione del prelievo, la Corte ha statuito che è essenziale che gli Stati membri procedano alla ripartizione del prelievo tra i produttori, poiché tale fase forma parte integrante dell'iter che conduce al suo pagamento⁶².

61 V. sentenza del 12 luglio 1990, Commissione/Grecia (C-35/88, EU:C:1990:302, punto 11 e giurisprudenza ivi citata).

62 V., in tal senso, sentenza del 25 marzo 2004, Azienda Agricola Ettore Ribaldi e a. (C-480/00, C-482/00, C-484/00, da C-489/00 a C-491/00 e da C-497/00 a C-499/00, EU:C:2004:179, punto 87), in cui la Corte ha dichiarato che l'assegnazione dei quantitativi di riferimento individuali deve essere comunicata ai produttori interessati dalle autorità nazionali competenti in modo da fornire agli interessati ogni informazione relativa all'assegnazione di cui trattasi. Sebbene anche gli acquirenti siano strettamente coinvolti nel procedimento di riscossione del prelievo (v., ad esempio, settimo considerando del regolamento n. 536/93, secondo cui incombe «all'acquirente la responsabilità principale di una corretta applicazione del regime») e in molti casi siano stati responsabili della determinazione e del pagamento del prelievo alle autorità nazionali competenti, la ripartizione, in quanto tale, del prelievo era effettuata tra i produttori (v., ad esempio, articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 3950/92).

62. Per quanto riguarda le fasi iniziali del periodo cui fanno riferimento gli argomenti della Commissione, appare indubbio che l'adempimento di tale obbligo da parte delle autorità italiane sia stato talora tutt'altro che felice. Nella sentenza *Cooperativa Lattepiù*, ad esempio, la Corte ha osservato che, secondo le ordinanze di rinvio, «i quantitativi di riferimento individuali inizialmente attribuiti dalle autorità italiane contenevano numerosissimi errori, dovuti in particolare al fatto che la produzione effettiva in base alla quale tali quantitativi erano stati attribuiti era stata certificata dai produttori stessi. Tra gli errori così rilevati, la commissione governativa d'indagine ha accertato, in particolare, che più di 2 000 aziende agricole che avevano dichiarato di produrre latte non possedevano mucche»⁶³. Nella stessa sentenza, la Corte ha rilevato che soltanto nel 1999 i ricorrenti avevano avuto conoscenza dei quantitativi di riferimento assegnati⁶⁴.

63. Più in generale, la Commissione attira l'attenzione sulle statistiche relative alla riscossione del prelievo in Italia⁶⁵ e formula una serie di asserzioni specifiche.

La scadente prassi normativa: leggi nazionali illegittime, confuse e contraddittorie

64. La Commissione lamenta che la normativa nazionale relativa al prelievo è stata mal concepita o redatta in maniera inadeguata e che tale carenza è stata accompagnata da un'applicazione inefficace da parte delle autorità nazionali, circostanze che hanno condotto all'avvio di procedimenti dinanzi ai giudici nazionali. La Commissione fonda tali asserzioni sulle informazioni fornite dall'Avvocatura Generale dello Stato in risposta alle sue richieste di chiarimenti presentate alle autorità italiane. In proposito essa menziona in particolare:

- la legge n. 118/1999, che i giudici nazionali hanno dichiarato illegittima in sede cautelare in quanto attribuiva retroattivamente le quote individuali e non erano stati adeguatamente comunicati i quantitativi assegnati;
- la legge n. 5/98, che è stata contestata con successo dinanzi ai giudici nazionali perché basava la ripartizione del prelievo su dati induttivi e non affidabili;
- l'utilizzo da parte delle autorità nazionali competenti di quantitativi di riferimento nazionali contestati e ancora sub iudice per le campagne dalla 1995/1996 alla 1999/2000 ha a sua volta creato ulteriore contenzioso dinanzi ai giudici nazionali. A tale proposito, la Corte dei conti ha dichiarato⁶⁶ che «[i]l punto debole della [legge n. 118/99] consisteva nella persistente utilizzazione di procedure e quantificazioni caducate da pronunce in sede di legittimità costituzionale e di giustizia amministrativa».

65. La Commissione osserva poi che l'iniziale confusione normativa ha finito per creare contenzioso che, quanto meno quando il prelievo è stato introdotto in Italia, è sfociato in decisioni favorevoli alle parti che avevano contestato le norme nazionali e ha impedito alle autorità competenti di adempiere i loro compiti. Dati i tempi incredibilmente lunghi nell'amministrazione della giustizia in Italia, il procedimento di recupero del prelievo si è bloccato. La Commissione richiama in proposito le osservazioni formulate dall'AGEA nel 2010, secondo cui «lo stato di incertezza che si viene a creare tra il momento della sospensiva di primo grado richiesta dai ricorrenti, ed emessa con urgenza dal giudice adito (...) e l'eventuale definitivo appello di secondo grado, ingenera una grave turbativa che altera pericolosamente il regime delle quote latte».

63 V. sentenza del 25 marzo 2004, *Cooperativa Lattepiù e a.* (C-231/00, C-303/00 e C-451/00, EU:C:2004:178, punto 79).

64 *Ibidem*, punto 81.

65 V. *supra*, paragrafi da 44 a 48.

66 Relazione speciale n. 2/2012.

66. La Commissione rileva inoltre che l'Avvocatura Generale dello Stato ha dichiarato, nella prima risposta alla lettera di messa in mora, che, a causa dell'incertezza legislativa nazionale, essa considerava inopportuno appellarsi contro la concessione delle sospensive disposte dai giudici nazionali e che, in alcuni casi, essa non depositava neppure le difese di merito perché in attesa «del conseguente consolidamento di una normativa legislativa e amministrativa in continua evoluzione». Nella seconda risposta alla lettera di messa in mora, l'Avvocatura Generale dello Stato ha dato atto della mancanza di chiarezza e della complessità di tale normativa, che ha indubbiamente determinato una litigiosità diffusa che ha investito la magistratura civile ed amministrativa, con la conseguenza che non veniva presentata opposizione contro le domande di misure sospensive.

Un cattivo utilizzo del regime della compensazione

67. La Commissione addebita inoltre alla Repubblica italiana di non aver fatto opportuno utilizzo del regime della compensazione degli importi a titolo di prelievo con gli aiuti della politica agricola comune. Essa rileva in proposito che l'articolo 1 del regolamento n. 1034/2008, entrato in vigore il 29 ottobre 2008, ha imposto agli Stati membri di dedurre eventuali debiti insoluti di un beneficiario dei pagamenti previsti dalla legge nazionale dai futuri pagamenti a carico dell'organismo pagatore responsabile del recupero dei crediti nei confronti del medesimo beneficiario⁶⁷. Più in generale, la Commissione osserva che la Corte dei conti ha dichiarato⁶⁸ che il ricorso alla compensazione era ostacolato da «una legislazione farraginoso e poco chiara» nonché dalla dicotomia tra ente incaricato della contabilizzazione (l'AGEA) e quello incaricato della riscossione (le regioni e le province autonome), elemento che rendeva la compensazione ineseguibile ai sensi del diritto nazionale.

68. In considerazione di tali difficoltà, nel 2006 è stata raggiunta un'intesa tra il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, le regioni e le province autonome al fine di applicare la compensazione nei casi in questione. Tuttavia, tale tentativo non è andato a buon fine. Delle somme dovute a titolo del prelievo per le campagne lattiere dalla 1995/1996 alla 2008/2009, sono stati recuperati in totale solo EUR 118 milioni, vale a dire poco più di un nono delle somme erogate al settore dal 2010 al 2013.

69. La Commissione afferma che una spiegazione di tale fallimento risiede nella tardiva e contraddittoria introduzione della procedura. Come è emerso dalle informazioni fornite dalle autorità italiane, molti produttori hanno contestato la compensazione del prelievo dinanzi ai giudici nazionali ed hanno ancora una volta ottenuto misure cautelari che inibivano la compensazione. Pare che buona parte delle opposizioni fosse fondata sul fatto che il meccanismo della compensazione non era stato previsto da una legge dello Stato, bensì da un'intesa Stato-regioni. Veniva quindi eccepita l'illegittimità di detta intesa.

70. Un ulteriore ostacolo all'utilizzo della compensazione è derivato dalla legge n. 231/2005, il cui articolo 3, commi 5 duodecies e 5 terdecies, prevedeva che le somme dovute dagli organismi pagatori dell'Unione non potessero essere sequestrate, pignorate o formare oggetto di provvedimenti cautelari. Ai sensi dell'articolo 1246, comma 3, del codice civile italiano, le somme che non possono essere pignorate non possono fare oggetto di compensazione. A seguito di uno scambio di comunicazioni tra l'AGEA e la Commissione, è stato introdotto l'articolo 8 ter della legge n. 33/2009 al fine di fornire un riconoscimento legislativo al diritto di compensazione previsto dall'intesa menzionata al precedente paragrafo 68. Tuttavia, in mancanza della contemporanea abrogazione dell'articolo 3, commi 5 duodecies e 5 terdecies, la confusione legislativa è persistita, poiché tale normativa è tuttora in vigore.

⁶⁷ L'articolo 1 del regolamento n. 1034/2008 ha modificato il regolamento n. 885/2006. Il regolamento n. 1034/2008 è stato abrogato con effetto dal 7 settembre 2014 dal regolamento delegato (UE) n. 907/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra il regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda gli organismi pagatori e altri organismi, la gestione finanziaria, la liquidazione dei conti, le cauzioni e l'uso dell'euro (GU 2014, L 255, pag. 18).

⁶⁸ Relazione n. 11/2013/G concernente le quote latte.

Un trattamento preferenziale concesso a coloro che non abbiano pagato il prelievo

71. L'articolo 8 bis, comma 2, della legge n. 33/2009 ha inserito un nuovo articolo 10 bis nella legge n. 119/2003, per attribuire gli aumenti della quota nazionale italiana di latte previsti dai regolamenti n. 248/2008⁶⁹ e n. 72/2009⁷⁰. Tale articolo prevede un'attribuzione prioritaria ai produttori che nel periodo 2007/2008 avevano ecceduto le loro quote individuali. La Commissione non comprende le ragioni di tale attribuzione prioritaria e perché le quote in questione non siano state revocate ai produttori che avevano infranto le regole.

La legge n. 33/2009 e il sistema dei pagamenti differiti del 2009

72. L'effetto combinato dei paragrafi 2 e 10 dell'articolo 8 quinquies della legge n. 33/2009 consiste nella sospensione dei procedimenti di riscossione (mediante compensazione, iscrizione a ruolo o riscossione forzosa) già avviate nei confronti dei debitori che hanno partecipato al sistema di pagamenti differiti del 2009 e nel fatto che, in caso di non adesione o non-pagamento, le nuove procedure di riscossione devono essere esperite non in conformità del decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, come in precedenza, bensì secondo il regio decreto n. 639/1910 (molto più risalente). Le procedure previste da tale regio decreto risultano molto più lunghe e difficoltose rispetto a quelle contemplate dalla normativa più recente, in quanto aventi come amministrazione responsabile non più la regione o la provincia autonoma attraverso Equitalia, ma l'AGEA.

73. Nel caso di specie, risulta che tutte le procedure di riscossione sono state sospese a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 33/2009, a prescindere dalla circostanza che il debitore avesse aderito o meno al sistema di pagamenti differiti del 2009. In risposta a una richiesta di informazioni presentata dalla Commissione nel novembre 2011, l'AGEA ha spiegato che la stessa aveva chiesto ad Equitalia di riprendere le procedure esecutive di riscossione per i produttori che non avevano aderito al piano di rateizzazione, ma che quest'ultima aveva dichiarato che ciò era impossibile, perché ai sensi del comma 10 dell'articolo 8 quinquies di detta legge la relativa competenza sarebbe spettata unicamente all'AGEA. Per tale motivo, era necessario un decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze che conferisse all'AGEA i necessari poteri. Nonostante ripetute richieste di aggiornamento al riguardo da parte della Commissione, tale decreto è stato adottato solo il 12 novembre 2012, vale a dire quasi tre anni dopo l'entrata in vigore della legge n. 33/2009. Le stesse autorità italiane hanno ammesso che la legge in questione ha determinato «una situazione di sostanziale stallo nelle riscossioni».

Sul fatto che le autorità nazionali competenti hanno omissso di monitorare e recuperare gli importi dovuti in modo adeguato

74. La Commissione lamenta che, alla luce delle informazioni fornite dalle autorità italiane durante il procedimento EU Pilot⁷¹ che ha preceduto la notifica della lettera di messa in mora del giugno 2013, è divenuto evidente che l'AGEA, la quale era responsabile, tra l'altro, del controllo delle somme dovute in base al regime del prelievo, aveva sovrastimato gli importi oggetto di contenzioso dinanzi ai giudici nazionali. Nel caso delle consegne di latte alle latterie, queste ultime dovevano operare la trattenuta del prelievo sul prezzo e riportare l'importo in tal modo trattenuto in una cosiddetta «comunicazione collettiva» indicante il prelievo dovuto da ciascun produttore. Risulta che l'AGEA ha

69 Regolamento (CE) del Consiglio, del 17 marzo 2008, che modifica il regolamento n. 1234/2007 per quanto riguarda le quote nazionali per il latte (GU 2008, L 76, pag. 6).

70 Regolamento (CE) del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che modifica i regolamenti (CE) n. 247/2006, (CE) n. 320/2006, (CE) n. 1405/2006, (CE) n. 1234/2007, (CE) n. 3/2008 e (CE) n. 479/2008 e che abroga i regolamenti (CEE) n. 1883/78, (CEE) n. 1254/89, (CEE) n. 2247/89, (CEE) n. 2055/93, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 2596/97, (CE) n. 1182/2005 e (CE) n. 315/2007 al fine di adeguare la politica agricola comune (GU 2009, L 30, pag. 1).

71 Per ulteriori dettagli in merito a tale procedimento, v. le mie conclusioni nella causa Svezia/Commissione (C-562/14 P, EU:C:2016:885, paragrafo 9).

sospeso sistematicamente la riscossione del prelievo nei confronti di *tutti* i produttori destinatari della comunicazione collettiva, anche se *uno solo* fra essi aveva opposto impugnazione ed ottenuto una misura cautelare di sospensione del pagamento. Tale prassi ha comportato il mancato recupero di somme considerevoli. La Commissione è stata informata della cessazione di detta prassi solo con la prima risposta al parere motivato del 13 ottobre 2014.

La «legge di stabilità» del 2013

75. Meno di un mese e mezzo dopo l'approvazione dei decreti attuativi necessari per riattivare le procedure di riscossione secondo il regio decreto n. 639/1910⁷², la normativa che disciplina la riscossione del prelievo è stata completamente riformata dalla legge di stabilità del 2013. Tale legge ha abrogato l'articolo 8 quinquies, comma 10, della legge n. 33/2009 e l'ha sostituito con i nuovi commi 10, 10 bis e 10 ter. In virtù di queste nuove disposizioni, l'AGEA deve essere considerata ultima responsabile della riscossione, ma deve trasferire le competenze per la gestione del sistema ad Equitalia, fornendole i dati sulle procedure di riscossione coattiva relative al prelievo sul latte, che vengono utilizzati per redigere le cartelle di pagamento. Equitalia, sulla base di un'apposita convenzione con l'AGEA, deve provvedere alla stampa delle cartelle di pagamento, che sono poi notificate ai debitori dalla Guardia di Finanza. La convenzione tra l'AGEA ed Equitalia è stata firmata solo l'11 novembre 2013.

76. Per quanto riguarda l'efficacia di detta legge, una relazione della Corte dei conti dell'ottobre 2014⁷³ constatava che «[a] due anni dall'ennesima [sic] nuova normativa sulle riscossioni (...) queste non risultano ancora avviate». La medesima relazione confermava inoltre che «la riscossione coattiva del prelievo non è progredita a far data dall'introduzione della legge 33/2009». La Commissione afferma di non riuscire a comprendere perché, se la legge n. 33/2009 doveva essere modificata, la responsabilità del recupero dei crediti non sia stata attribuita ad Equitalia, come accadeva con la legge n. 119/2003, conformemente alle procedure previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 602/1973, e tale compito sia invece stato affidato all'AGEA, «avvalendosi della cooperazione della società Equitalia e della Guardia di Finanza»⁷⁴. Le riscossioni sono state necessariamente sospese in attesa della conclusione di una convenzione tra le parti interessate. Nel suo parere motivato del luglio 2014 (vale a dire più di un anno e mezzo dopo l'entrata in vigore della legge di stabilità del 2013), la Commissione ha chiesto quanto fosse stato possibile recuperare come diretta conseguenza delle nuove procedure, ma non ha ricevuto risposta. La prima e la seconda risposta al parere motivato fanno solo stato di procedure di riscossione prossime all'avvio e non ancora attivate.

Violazione dei principi di equivalenza e di effettività

77. Le argomentazioni sopra riportate, lette alla luce delle cifre relative alla riscossione del prelievo menzionate supra ai paragrafi da 44 a 48, sono sufficienti a considerare fondato il ricorso della Commissione?

78. Ritengo di sì. Formulerei tuttavia le seguenti osservazioni.

79. Anzitutto, come ho rilevato supra al paragrafo 59, la Commissione censura in sostanza il fatto che la Repubblica italiana abbia ampiamente disatteso la normativa in materia di prelievo. A tale proposito, la Commissione attira l'attenzione in particolare sui principi di equivalenza e di effettività.

⁷² V. supra, paragrafo 73.

⁷³ Relazione n. 12/2014 G.

⁷⁴ Articolo 8 quinquies, comma 10, della legge n. 33/2009, come modificato dalla legge di stabilità del 2013.

80. Come è noto, il primo di tali principi implica che le modalità procedurali nazionali dei ricorsi giurisdizionali intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme di diritto dell'Unione non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna⁷⁵. Tuttavia, gli argomenti addotti a tale proposito dalla Commissione si limitano a rilevare, da un lato, il modesto tasso di riscossione del prelievo da parte delle autorità italiane e, dall'altro, l'introduzione di quelle che essa definisce «procedure speciali» in materia. In mancanza di indicazioni rilevanti e sufficientemente dettagliate circa le relative procedure a livello nazionale, non mi sembra che tali argomenti possano essere accolti.

81. Per quanto riguarda il principio di effettività, esso è definito generalmente come il principio secondo cui le norme nazionali non devono rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione⁷⁶. Ancora una volta, non traggio indicazioni utili da tale principio.

82. Anzi, mi sembra che l'evocazione dei due principi in parola serva a distrarre dall'analisi della questione sulla quale verte il presente procedimento, vale a dire se la Repubblica italiana abbia disatteso gli obblighi che le incombono in forza del diritto dell'Unione in relazione al pagamento e al recupero del prelievo.

83. In secondo luogo, per quanto riguarda le critiche della Commissione relative alla compensazione⁷⁷, nei limiti in cui tali osservazioni sono fondate sul regolamento n. 1034/2008, si deve rilevare che detto regolamento è entrato in vigore solo il 29 ottobre 2008 e non può essere applicato a fatti verificatisi prima di quella data. Occorre inoltre precisare l'ambito di applicazione di tale regolamento. Esso impone di dedurre «gli importi dei debiti in essere di un beneficiario» dai «futuri pagamenti a favore del medesimo beneficiario effettuati dall'organismo pagatore incaricato di recuperare il debito». Ciò vale solo se il debitore in questione ha un debito nei confronti dell'organismo pagatore di cui trattasi⁷⁸. Per estensione, lo stesso non vale se l'organismo pagatore è diverso da quello creditore, come sembra di fatto accadere nel caso di specie, quanto meno a far data dall'adozione della legge n. 119/2003⁷⁹.

84. Ciò detto, vale però la pena evidenziare il considerando 3 del menzionato regolamento, secondo cui l'obbligo di compensazione ivi introdotto costituisce «un modo efficace e poco oneroso» per consentire agli Stati membri di recuperare gli importi dovuti. Condivido gli argomenti della Commissione secondo cui le autorità italiane, qualora avessero strutturato il rapporto tra debitore e creditore in modo che la compensazione potesse essere applicata legittimamente, si sarebbero trovate in una posizione migliore per recuperare il notevole ammontare delle somme ancora dovute, o secondo cui, in subordine, si sarebbe potuto raggiungere un risultato analogo se le autorità italiane avessero introdotto a livello nazionale una normativa che permettesse di applicare la compensazione, in maniera tempestiva ed efficace, anche in mancanza di rapporti diretti tra debitore e creditore.

75 V., tra molte, sentenza del 7 giugno 2007, *van der Weerd e a.* (da C-222/05 a C-225/05, EU:C:2007:318, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).

76 Ibidem.

77 V. supra, paragrafi da 67 a 70.

78 In altri termini, deve esservi un *concursum debiti et crediti*.

79 V. supra, paragrafo 29.

85. In terzo luogo, per quanto riguarda l'argomento secondo cui l'AGEA a torto avrebbe sospeso il recupero degli importi quando non occorre farlo⁸⁰, la questione dell'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in base alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato⁸¹. Nulla nelle memorie della Commissione sembra indicare che tale situazione si sia protratta dopo detto termine. Ne consegue che questa censura non può essere presa in considerazione per valutare la situazione della Repubblica italiana in riferimento alla sua asserita violazione della normativa di cui trattasi.

86. Tuttavia, mi sembra che nessuna delle osservazioni esposte supra ai paragrafi da 79 a 85 infici nel merito la tesi della Commissione.

87. Guardando al contesto più generale, la Corte ha dichiarato che il procedimento per inadempimento ha natura oggettiva e che, «di conseguenza, occorre considerare come sussistente l'inadempimento degli obblighi imposti agli Stati membri (...) indipendentemente dalla portata o dalla frequenza delle situazioni censurate»⁸². Va inoltre rilevato che la Corte ha statuito che i termini previsti dalla normativa concernente il prelievo sono imperativi⁸³ e che, per quanto riguarda la riscossione del prelievo, gli Stati membri sono vincolati dall'obbligo di diligenza generale di cui all'attuale articolo 4, paragrafo 3, TUE⁸⁴.

88. Ho già rilevato che, qualunque sia la base scelta per calcolare le somme dovute, è assodato che, alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, la Repubblica italiana non aveva recuperato una quota considerevole del prelievo dovuto⁸⁵. Ho anche concluso che i due argomenti difensivi generali adottati dal governo italiano devono essere respinti⁸⁶.

89. Rimane tuttavia da stabilire se uno degli argomenti difensivi specifici adottati da detto Stato membro sia sufficiente a determinare il rigetto del ricorso, in tutto o in parte. Mi accingo quindi ad esaminare tali argomenti.

Sugli argomenti difensivi specifici dell'Italia

90. Nel controricorso, il governo italiano adduce in sostanza quattro argomenti. In primo luogo, afferma che la Commissione non ha dimostrato la violazione di quello che lo stesso governo definisce l'obbligo «di mezzi» incombente allo Stato membro in causa. Tale governo asserisce che la questione non è se lo Stato membro abbia pienamente recuperato il prelievo, occorrendo, piuttosto, verificare quale sia stata la diligenza da esso utilizzata nel perseguire tale obiettivo.

91. In secondo luogo, il governo italiano afferma (in modo, forse, piuttosto sorprendente) che non può farsi applicazione del principio, pertinente nella materia degli aiuti di Stato, secondo il quale lo Stato membro può fornire la prova liberatoria, utile a escludere la propria responsabilità, dimostrando l'impossibilità oggettiva e assoluta del recupero.

92. Ne conseguirebbe, secondo la Repubblica italiana, che le sue attività di riscossione si sono sempre adeguate alle continue modifiche della normativa dell'Unione, che essa definisce «complessa e mutevole». I procedimenti giurisdizionali a livello nazionale avrebbero seguito lo stesso orientamento e l'operato normativo e amministrativo delle autorità italiane avrebbe condotto nel tempo, e fino alla

80 V. supra, paragrafo 74.

81 V. supra, paragrafo 42.

82 Sentenza del 30 gennaio 2003, Commissione/Danimarca (C-226/01, EU:C:2003:60, punto 32).

83 Sentenza del 25 marzo 2004, *Cooperativa Lattepiù e a.* (C-231/00, C-303/00 e C-451/00, EU:C:2004:178, punto 68).

84 Sentenza del 13 novembre 2001, Francia/Commissione (C-277/98, EU:C:2001:603, punto 40).

85 V. supra, paragrafo 48.

86 V. supra, paragrafi 54 e 57.

situazione attuale, al superamento di queste difficoltà. Ad oggi, l'ammontare non riscosso a titolo del sistema di prelievo sarebbe pari al solo 21,85% del totale di prelievi imputati alle campagne in discussione. Pertanto, alla Repubblica italiana non sarebbe ascrivibile la grave negligenza nell'adempimento degli obblighi imposti dal diritto dell'Unione europea che le imputa il ricorso della Commissione.

93. Più in particolare, il governo italiano dedica ampia parte del suo controricorso alla narrazione dell'evoluzione (innegabilmente complessa) della normativa dell'Unione e di quella nazionale relative al prelievo. A tale proposito, esso fa valere che la Corte ha dichiarato in due occasioni che le leggi italiane rispondevano ai requisiti della normativa dell'Unione vigente all'epoca, per la precisione nelle sentenze *Gerekens e Procola*⁸⁷ e *Cooperativa Lattepiù*⁸⁸, pronunciate entrambe nel 2004. Il governo italiano attira inoltre l'attenzione su ciò che considera un notevole miglioramento delle operazioni di riscossione registrato dopo l'entrata in vigore della legge n. 119/2003 per effetto del trasferimento alle regioni delle relative competenze. Non si potrebbe dire lo stesso per quanto riguarda le procedure di compensazione, in quanto i produttori erano incentivati a contestare dette procedure dinanzi ai giudici. Il governo italiano imputa tale circostanza al fatto che, secondo i termini da esso stesso impiegati, «[n]on vi era (...) chiarezza normativa [del diritto dell'Unione pertinente]», in quanto l'obbligo di compensazione è stato introdotto in detta normativa solo con il regolamento n. 1034/2008. Sarebbero stati realizzati ulteriori miglioramenti con la legge n. 33/2009 per accelerare le operazioni di riscossione e nella gestione del contenzioso – che il governo italiano riconosce aver costituito «l'ostacolo di gran lunga prevalente» – segnatamente attraverso un nuovo sistema di pagamenti differiti in cui l'adesione era subordinata alla rinuncia ai contenziosi. Il successo di tale sistema sarebbe stato riconosciuto dalla stessa Commissione nel suo parere motivato, che menziona «una vera e propria rivoluzione giurisprudenziale a favore delle ragioni dell'amministrazione rispetto alla fase cautelare».

94. In terzo luogo, il governo italiano attira l'attenzione sull'elevato numero di casi nei quali la procedura di recupero è stata contestata dinanzi ai giudici nazionali e questi ultimi hanno disposto la sospensione provvisoria dell'obbligo di pagare il prelievo fino alla pronuncia di merito. A suo parere, nulla gli si potrebbe addebitare in siffatte circostanze per quanto riguarda le somme non rimosse.

95. In quarto luogo, il governo italiano sostiene che l'adozione della decisione 2003/530 non sarebbe stata possibile se la Repubblica italiana fosse venuta meno agli obblighi che le incombono in forza della normativa dell'Unione relativamente alla riscossione del prelievo. Un'istituzione non può approvare un aiuto di Stato qualora lo Stato membro in questione sia inadempiente ai suoi obblighi.

96. Esaminerò tali argomenti difensivi uno di seguito all'altro.

97. In primo luogo, per quanto riguarda gli argomenti del governo italiano concernenti l'obbligo «di mezzi», nella sentenza *Francia/Commissione*⁸⁹ la Corte ha effettivamente dichiarato che l'obbligo di garantire la riscossione del prelievo, posto a carico degli Stati membri in forza dell'articolo 19 del regolamento n. 1546/88, era un obbligo di mezzi e non di risultato⁹⁰. Tale sentenza è stata ovviamente pronunciata sulla base della normativa previgente alla riforma introdotta dal regolamento n. 1788/2003, che ha imposto nuovi obblighi agli Stati membri in relazione al pagamento del prelievo. Tuttavia, anche supponendo (probabilmente in modo corretto) che il contenuto degli obblighi in materia di riscossione non sia mutato a seguito di tali riforme⁹¹, vorrei evidenziare che un obbligo di mezzi è in

87 Sentenza del 15 luglio 2004 (C-459/02, EU:C:2004:454).

88 Sentenza del 25 marzo 2004, *Cooperativa Lattepiù e a.* (C-231/00, C-303/00 e C-451/00, EU:C:2004:178).

89 Sentenza del 13 novembre 2001, *Francia/Commissione* (C-277/98, EU:C:2001:603).

90 *Ibidem*, punto 36.

91 Devo aggiungere, per completezza, che non vedo come l'obbligo di versare il 99% del prelievo al FEAOG, imposto agli Stati membri dal regolamento n. 1788/2003 (v. *supra*, paragrafo 12) possa tramutarsi nell'obbligo di detti Stati di recuperare il prelievo presso i produttori.

ogni caso un obbligo rilevante. Se l'importo non riscosso del prelievo fosse stato indiscutibilmente modesto, l'argomento difensivo dell'Italia avrebbe potuto essere preso seriamente in considerazione. Ma poiché ho già rilevato che la cifra insoluta è notevole⁹², non vedo come tale argomento possa essere accolto.

98. In secondo luogo, per quanto riguarda gli argomenti del governo italiano relativi (essenzialmente) ai costanti mutamenti strutturali della normativa dell'Unione e alle conseguenti difficoltà amministrative e legali ad adattarsi a tali mutamenti, osserverei anzitutto che non mi pare poter rinvenire alcuna indicazione utile nelle due sentenze richiamate dal governo italiano a sostegno dei suoi argomenti. La sentenza *Gerekens e Procola* verteva su un'ordinanza di rinvio di un giudice del Lussemburgo avente ad oggetto la normativa di detto Stato membro in materia di prelievo. La Corte ha dichiarato che nulla osta a che uno Stato membro adotti, in luogo di una prima regolamentazione dichiarata discriminatoria dalla Corte, una nuova regolamentazione che si applichi retroattivamente al superamento delle quote di produzione iniziali, ma sotto l'impero della regolamentazione nazionale sostituita⁹³. Nulla in detta sentenza sembra confermare, in alcun modo significativo, la tesi del governo italiano. Se è pur vero che nella sentenza *Cooperativa Lattepiù*⁹⁴ la Corte ha dichiarato che la normativa in vigore in Italia all'epoca dei fatti non era in contrasto con la normativa comunitaria allora applicabile, tale dichiarazione era tuttavia basata sul rilievo che nulla ostava alla normativa di uno Stato membro che avesse rettificato i quantitativi di riferimento individuali errati al fine di consentire la corretta esecuzione del regime del prelievo. Tale normativa era quindi proporzionata⁹⁵. La Corte non ha elaborato conclusioni nel senso di quelle suggerite dal governo italiano.

99. Più in generale, è vero che, come emerge chiaramente dal contesto normativo dell'Unione descritto nei precedenti paragrafi delle presenti conclusioni, la storia del prelievo è stata tutt'altro che semplice. Come la Corte ha sottolineato a più riprese, però, uno Stato membro non può eccepire prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi risultanti dal diritto dell'Unione⁹⁶. Il fatto che il prelievo sia stato difficile da amministrare a livello dell'Unione non implica che gli Stati membri abbiano carta bianca per limitarne l'efficacia a livello nazionale.

100. In terzo luogo, tuttavia, rimane la questione se tale ragionamento possa spingersi sino al punto di rendere gli Stati membri responsabili delle decisioni adottate dai loro giudici nazionali. Mi sembra che in molti casi non sia così. Tali giudici, dopo tutto, sono indipendenti dall'esecutivo. Gli Stati membri non possono impedire ai loro cittadini di avvalersi di un mezzo di ricorso al quale ritengono di avere diritto. È stato osservato che, in tale contesto, occorrerebbe impiegare grande cautela nel promuovere procedimenti per inadempimento contro gli Stati membri⁹⁷.

101. La Corte ha peraltro riconosciuto che possono esistere eccezioni a tale affermazione generale. Già nel 1970 essa aveva dichiarato che, in linea di principio, l'inadempimento di uno Stato membro può essere constatato «indipendentemente dall'organo dello Stato la cui azione od inerzia ha dato luogo alla trasgressione, anche se si tratta di un'istituzione costituzionalmente indipendente»⁹⁸. La Corte ha applicato tale giurisprudenza nella sentenza *Commissione/Italia*, in cui ha dichiarato che detto Stato

92 V. supra, paragrafo 48.

93 Sentenza del 15 luglio 2004, *Gerekens e Procola* (C-459/02, EU:C:2004:454, punto 38).

94 Sentenza del 25 marzo 2004, *Cooperativa Lattepiù e a.* (C-231/00, C-303/00 e C-451/00, EU:C:2004:178).

95 Ibidem, punti 80, 84 e 85.

96 V., inter alia, sentenza del 7 settembre 2016, *Commissione/Grecia* (C-584/14, EU:C:2016:636, punto 53). V. altresì, in materia di trasposizione di direttive nel diritto nazionale, sentenza del 7 maggio 2002, *Commissione/Paesi Bassi* (C-364/00, EU:C:2002:282, punti da 7 a 10), in cui la Corte ha respinto gli argomenti del governo dei Paesi Bassi relativi alle difficoltà indubbiamente notevoli da esso incontrato nell'attuazione di un determinato provvedimento. Vale inoltre la pena osservare che, interrogata in udienza in merito al tasso di riscossione del prelievo registrato in altri Stati membri, la Commissione ha risposto che, nei periodi dal 2003/2004 al 2006/2007, l'ammontare del prelievo non riscosso nei Paesi Bassi era pari a zero. Su tale base, la riscossione integrale diviene un obiettivo possibile. Sul ruolo degli stessi giudici nazionali nell'ambito dell'articolo 267 TFUE, v. anche le conclusioni dell'avvocato generale Tizzano nella causa *Lyckeskog* (C-99/00, EU:C:2002:108, punti 60 e segg.).

97 V., a tale proposito, Timmermans, C.W.A., «Use of the Infringement Procedure in Cases of Judicial Errors», *The European Union, an Ongoing Process of Integration*, T.M.C. Asser Press, L'Aia, 2004, pag. 155.

98 V. sentenza del 5 maggio 1970, *Commissione/Belgio* (77/69, EU:C:1970:34, punto 15).

membro era venuto meno agli obblighi derivanti dal Trattato a seguito di una serie di decisioni dei giudici italiani che aveva reso praticamente impossibile o estremamente difficile applicare la normativa della (allora) Comunità concernente il diritto al rimborso di tributi percepiti in violazione delle norme applicabili. La Corte ha rilevato che in tale contesto non devono essere prese in considerazione pronunce giurisdizionali isolate o fortemente minoritarie e che la normativa nazionale deve essere sufficientemente chiara per garantire un'applicazione compatibile con il diritto comunitario. Il dispositivo di tale sentenza della Corte è significativo. Non vi si dichiara che la Repubblica italiana aveva violato gli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato a causa dell'operato dei suoi giudici nazionali, bensì che tale Stato membro aveva violato detti obblighi per non avere modificato la normativa nazionale in questione, che era stata interpretata ed applicata in sede amministrativa e da una parte significativa degli organi giurisdizionali in modo tale da rendere eccessivamente difficile per il contribuente ottenere il rimborso dei tributi in questione⁹⁹.

102. A mio parere, nel caso di specie valgono principi analoghi. Le decisioni adottate dai giudici nazionali e le dirette conseguenze di esse non dovrebbero contribuire alla dichiarazione di un inadempimento da parte di uno Stato membro. Semmai, la questione che si pone è la seguente: lo Stato membro ha omesso di adottare una normativa di trasposizione del diritto dell'Unione che sia anzitutto sufficientemente chiara o ha omesso di prendere provvedimenti per modificare la propria normativa interna alla luce delle decisioni sfavorevoli dei giudici nazionali? Se si valuta in base a tale criterio il comportamento tenuto dalla Repubblica italiana nell'adozione e nell'applicazione delle norme in materia di prelievo, mi sembra che si possa chiaramente affermare che essa è venuta meno ai suoi obblighi.

103. In quarto luogo, per quanto riguarda l'approvazione degli aiuti di Stato da parte del Consiglio nella decisione 2003/530, ritengo che occorra muovere dall'assunto secondo cui un'istituzione dell'Unione non approverebbe mai scientemente misure rispetto alle quali uno Stato membro sia inadempiente agli obblighi che gli incombono in forza del diritto dell'Unione. Tuttavia, mi pare che l'argomento del governo italiano si basi sulla premessa che le istituzioni dell'Unione diverse dalla Corte possano essere (e nella specie siano state) i giudici della legittimità degli atti di detto Stato membro. Non può essere così. Tale ruolo è riservato esclusivamente alla Corte. Pertanto, respingo l'argomento addotto dal governo italiano a tale riguardo.

104. Ne consegue, a mio avviso, che nessuno degli argomenti difensivi specifici addotti dall'Italia può essere accolto.

Sulle spese

105. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché ritengo che le conclusioni della Commissione debbano essere accolte, la Repubblica italiana deve essere condannata alle spese.

⁹⁹ Sentenza del 9 dicembre 2003, Commissione/Italia (C-129/00, EU:C:2003:656, punti 32, 33 e 41 e dispositivo). Tale conclusione viene formulata in modo più succinto nel parere 1/09 (accordo relativo alla creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti), dell'8 marzo 2011 (EU:C:2011:123, punto 87).

Conclusione

106. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo che la Corte voglia:

1) dichiarare che, omettendo di garantire:

- che il prelievo supplementare dovuto per la produzione realizzata in Italia in eccesso rispetto al livello della quota nazionale, a partire dalla prima campagna di effettiva imposizione del prelievo supplementare in Italia (1995/1996) e sino all'ultima campagna nella quale in Italia si è verificata una produzione in eccesso (2008/2009), fosse effettivamente addebitato ai singoli produttori che avevano contribuito a ciascun superamento di produzione,
- che il prelievo fosse tempestivamente pagato, previa notifica dell'importo da loro dovuto, dall'acquirente o dal produttore, in caso di vendite dirette,
- ovvero che il prelievo, qualora non pagato nei termini previsti, fosse iscritto a ruolo e eventualmente riscosso coattivamente dagli stessi acquirenti o produttori,

la Repubblica italiana ha disatteso gli obblighi imposti dalle pertinenti disposizioni di diritto dell'Unione applicabili nelle campagne interessate, e precisamente, in primo luogo, gli articoli 1 e 2 del regolamento (CEE) n. 3950/92 del Consiglio, del 28 dicembre 1992, che istituisce un prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari; in secondo luogo, l'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1788/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce un prelievo nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari; in terzo luogo, gli articoli 79, 80 e 83 del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli, nonché, per quanto riguarda le disposizioni di esecuzione della Commissione; in quarto luogo, l'articolo 7 del regolamento (CEE) n. 536/93 della Commissione, del 9 marzo 1993, che stabilisce le modalità di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari; in quinto luogo, l'articolo 11, paragrafi 1 e 2, del regolamento (CE) n. 1392/2001 della Commissione, del 9 luglio 2001, recante modalità d'applicazione del regolamento n. 3950/92, e, in sesto luogo, gli articoli 15 e 17 del regolamento (CE) n. 595/2004 della Commissione, del 30 marzo 2004, recante modalità d'applicazione del regolamento (CE) n. 1788/2003 del Consiglio che stabilisce un prelievo nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari; e

2) condannare la Repubblica italiana alle spese.