

*Corte di Giustizia dell'Unione europea (II sezione).*  
*Sentenza 11 settembre 2019, causa C-46/18, Cooperativa Sociale San rocco Soc. coop. arl e altri c. Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) e Regione Veneto*

## Il prelievo supplementare delle quote latte ed il problematico approccio dell'ordinamento italiano al principio del legittimo affidamento

*di Maddalena Zinzi*

**Title:** The additional levy of milk quotas and the problematic approach of the Italian legal system to the principle of legitimate expectation

**Keywords:** Legitimate expectation; Supplementary levy of milk quotas; Conformity of EU law with Italian law.

1. – Nella sentenza in commento, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale in tema di prelievo supplementare nel settore del latte e dei latticini presentata dal Consiglio di Stato italiano, la Corte di Giustizia, nel ribadire la compatibilità della normativa europea con quella nazionale in tema di quote latte, conferma la crescente importanza che ha assunto il principio della tutela del legittimo affidamento del cittadino nell'ordinamento comunitario. Principio che, nella sua complessa funzione di bilanciamento degli interessi pubblici e privati, rileva specie sul piano dell'azione amministrativa ed è proprio in tale ambito che la Corte ne invoca la corretta applicazione da parte dell'ordinamento italiano.

È noto che il principio del legittimo affidamento tenda alla tutela delle situazioni soggettive consolidate per effetto di atti dei pubblici poteri, idonei a determinare una posizione di vantaggio nonché un'aspettativa nel destinatario; così com'è noto che lo stesso rappresenta un corollario del più ampio principio della certezza del diritto (come di recente confermato in Corte di Giustizia, sentenza 9 luglio 2015, C-144/14, *Cabinet Medical Veterinar*) secondo l'impostazione tedesca (C. Fraenkel-Haeberle, *Poteri di autotutela e legittimo affidamento, il caso tedesco*, Trento, 2008, 18 ss.; P. Popelier, *Legitimate expectation and the law maker in the case law of European Court of Human Rights*, in *European Human Rights Law*, n. 1/2006, 10 - 24), la cui giurisprudenza costituzionale ha influenzato l'orientamento della Corte di Giustizia. A partire dalla sentenza *Töpfer* del 1978 (Corte di Giustizia, sentenza 3-5-1978, C-12/77, *Gesellschaft mbH in Firma August Töpfer & Co. c. Commissione*) infatti il giudice comunitario ha annoverato il legittimo affidamento, non espressamente contemplato nei Trattati, tra i principi fondamentali dell'Unione.

In linea con il costituzionalismo tedesco il principio si è affermato così attraverso due direttrici. La prima concerne i limiti del potere normativo e mira ad impedire che la successione delle norme nel tempo avvenga senza tenere in considerazione le aspettative e gli affidamenti ingenerati dalle leggi e dalle fonti normative secondarie.

Mentre sul piano del diritto amministrativo la giurisprudenza tedesca ha introdotto la regola che impone alle amministrazioni di valutare l'affidamento ingenerato nei destinatari dei provvedimenti di secondo grado, o di riconoscere il risarcimento dei danni patrimoniali in caso di revoca o annullamento (V. De Falco, *Azione amministrativa e procedimenti nel diritto comparato*, Trattato di Diritto Pubblico Comparato, Milano, 2018, 289).

Il caso in questione attiene al mancato pagamento, rilevato dall'AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura), da parte del Caseificio Sociale San Rocco ("primo acquirente" dei prodotti lattiero-caseari) e di taluni produttori italiani del prelievo supplementare delle quote latte, rispetto ai quantitativi globali garantiti per ciascun Stato membro, per il periodo 1 aprile 2003- 31 marzo 2004. Nel luglio 2014 l'AGEA inviava una comunicazione al Caseificio Sociale San Rocco in cui rilevava l'omesso versamento da parte del medesimo, in qualità di primo acquirente, delle trattenute in capo ai produttori, a titolo di prelievo supplementare, come previsto dall'articolo 5 del decreto legge n.49/2003 (Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, convertito dalla legge n.119/2003). I produttori, dai quali il Caseificio aveva acquistato il latte, risultavano quindi debitori di rilevanti importi; essi non avrebbero così potuto usufruire, ex articolo 2, comma 3 del decreto legge n.157/2004 (Disposizioni urgenti per l'etichettatura di alcuni prodotti agroalimentari ed in materia di agricoltura e pesca), del rimborso del prelievo pagato in eccesso sulle consegne di latte vaccino nel corso del periodo di riferimento, e da iscriversi al mancato utilizzo di alcune quote individuali. Il Caseificio Sociale San Rocco ed i produttori, ritenendo che la normativa italiana di settore fosse contraria al diritto dell'Unione, ed in particolare all'articolo 2 del regolamento CEE n.3950/92 (che introduce il prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseario, GU 1992, L 405, p.1) anche letto in combinato disposto con l'art.9 del regolamento CE n.1392/2001 (recante modalità di applicazione del regolamento n.3952/92), presentavano dunque ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio contro la comunicazione dell'Agenzia, chiedendone l'annullamento.

Il ricorso veniva respinto con sentenza del 3 febbraio 2010, sull'assunto che la normativa italiana fosse, invece, compatibile con la disciplina comunitaria. I ricorrenti impugnavano in seguito la sentenza del Tar dinanzi al Consiglio di Stato. Quest'ultimo sospendeva il procedimento e sottoponeva alla Corte di Giustizia talune questioni pregiudiziali: se l'eventuale incompatibilità tra la normativa comunitaria e quella nazionale esentasse o meno i produttori dal pagamento del prelievo supplementare; se i produttori non risultando, in virtù di simile incompatibilità, debitori del prelievo complementare, potessero, in linea con la normativa interna, usufruire in via prioritaria del rimborso dell'eccedenza del pagamento del prelievo supplementare. Infine il Consiglio di Stato italiano chiedeva se proprio il richiamo al principio del legittimo affidamento potesse favorire, in particolare, i produttori in relazione alle questioni sopraesposte.

Nel disporre che la difformità tra la normativa italiana e quella europea non esenta i produttori dal ricalcolo, e quindi dal pagamento, dell'importo del prelievo supplementare in linea con le disposizioni nazionali, così come non sono ammissibili modalità nazionali di restituzione del prelievo supplementare imputato in eccesso, differenti rispetto al dettato comunitario, la Corte di Giustizia afferma che la tutela del legittimo affidamento non rileva nel caso in questione. In tal modo sottolinea l'approccio alquanto problematico dell'ordinamento italiano in relazione al suddetto principio che si è affermato soprattutto nel diritto amministrativo, mentre non assumono particolare rilevanza gli aspetti collegati alla produzione delle norme giuridiche (S. Scoca, *Amministrazione pubblica e diritto amministrativo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. amm.*, n.1-2, 2012, 21 ss.).

2. – Nel 1984, al fine di superare le eccedenze strutturali, il legislatore della CEE introduceva un regime di quote per la produzione del latte e dei prodotti lattiero-caseari disponente un prelievo supplementare sulle consegne e sulle vendite dirette eccedenti la quota nazionale. Si tratta di una disciplina, in vigore fino al 31 marzo 2015, che ha generato un numero notevole di controversie sia a livello comunitario che nazionale (V. J. O'Reilly, *Milk quotas and their consideration before the institutions of the Community of particular interest to lawyers*, in W. Heusel, A.M. Collins (ed.), *Agricultural law for the European Union*, EIPA, Treviri/Dublino, 1999, 103). In alcuni Stati membri, e specie in Italia, il sistema è stato applicato in modo inadeguato, non essendo stato costantemente garantito il prelievo supplementare dovuto sui quantitativi prodotti in eccesso. Tuttavia la sentenza in commento, nel rappresentare un ulteriore caso relativo al recupero dei prelievi supplementari non riscossi in Italia, denota chiaramente le criticità del nostro ordinamento in tema di azione amministrativa e tutela dell'affidamento legittimo.

Del resto il modello europeo affermatosi lascia l'amministrazione libera di decidere in tema di ritiro dell'atto amministrativo, purché tenga conto degli affidamenti legittimamente ingeneratosi ed agisce come limite all'ammissibilità della retroattività degli atti amministrativi (V. De Falco, *Azione amministrativa e procedimenti nel diritto comparato*, op. cit., 293). E proprio simile impostazione, insieme alla circostanza per cui sul piano comunitario il principio abbia trovato affermazione anche nell'ambito della produzione degli atti normativi, ha determinato risultati difformi per quanto riguarda la diretta applicazione dello stesso ai procedimenti amministrativi interni. Così in alcune esperienze, ad esempio in Francia (L. Tartour, *Le principe de protection de la confiance légitime en droit public français*, *RDP*, n. 2, 2013, 310), si esalta l'aspetto della certezza giuridica, in altre invece acquista maggiore rilievo l'elemento più diretto a valutare l'affidamento ingenerato nel privato dall'azione amministrativa, è il caso della Spagna (J. Rodríguez-Arana, *El principio general del derecho de cofianza legítima*, *Ciencia Jurídica*, n.2, 2013, 59-70) e dei Paesi Iberoamericani (si veda ex multis M. J. Viana Cleves, *El principio de cofianza legítima en el derecho administrativo colombiano*, Bogotá, 2007, 44-45), mentre in altre ancora si riconosce con difficoltà un nuovo elemento di valutazione nell'azione pubblica, come in Gran Bretagna (T. Endicott, *Administrative law*, Oxford, 2009, 279). Infine in Italia si rileva un debole richiamo al principio che non viene applicato secondo un'interpretazione autonoma.

Nel caso in oggetto il principio del legittimo affidamento non rileva quindi con tutta evidenza quale limite alla retroattività della legge. Confidando generalmente i cittadini nella stabilità della normativa vigente, a partire dalla giurisprudenza tedesca si è radicata l'idea che il legislatore non possa emanare disposizioni svantaggiose per i cittadini in fattispecie giuridiche completamente esauritesi (irretroattività propria). Mentre diversa è l'ipotesi in cui l'intervento normativo vada ad incidere su facoltà connesse a diritti preesistenti, vale a dire su fattispecie giuridiche ancora in atto (irretroattività impropria), laddove si impone un corretto bilanciamento degli interessi in gioco, ossia tra le esigenze dei pubblici poteri di modifica dell'assetto normativo vigente e quello dei destinatari dell'azione pubblica che confidano, invece, nella stabilità delle loro situazioni giuridiche.

Ed invero, dato il primato del diritto europeo su quello nazionale, il contrasto tra la normativa comunitaria e quella italiana in tema di prelievo supplementare non riguarda ovviamente la successione delle leggi nel tempo né implica la ponderazione degli interessi coinvolti nella vicenda, ma attiene espressamente alle modalità di riscossione del suddetto. Secondo l'articolo 5 comma 1 del decreto n.49/2003, spetta esclusivamente agli acquirenti trattenere il prelievo supplementare, relativo al latte consegnato in esubero rispetto al quantitativo individuale di riferimento, mentre l'articolo 2 del regolamento comunitario n.3950/92 attribuisce ai medesimi la mera

facoltà di prelevare dal prezzo del latte pagato al produttore il quantum dovuto da quest'ultimo a titolo di prelievo supplementare.

Vale a dire che la normativa comunitaria, a differenza di quella italiana, distingue tra vendite dirette e consegne di latte ad un acquirente. Laddove, nella prima ipotesi, è il produttore tenuto a pagare il prelievo dovuto direttamente all'organismo competente nazionale ex art. 2 par. 3 del regolamento n. 3950/92 (sentenza del 15 gennaio 2004, *Penycoed*, C-230/01, EU:C:2004:20, punto 29), mentre, nella seconda, è l'acquirente il più idoneo a garantirne la riscossione presso i produttori, per poi versarlo all'organismo competente (sentenza 29 aprile 1999, C-288/97, *Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago*, EU:C1999:214, punto 32).

Secondo l'orientamento consolidato del giudice comunitario simile discrasia non compromette quindi l'obbligo di versamento supplementare da parte dei produttori (si veda, in tal senso sentenza 29 aprile 1999, *Consorzio Caseifici dell'Altopiano di Asiago*, op. cit., punto 19 e conclusioni dell'Avv. Generale La Pergola, 26 novembre 1996, punti 29 e 32; considerando 7 del regolamento n.1392/200; sentenza del 25 marzo 2004, C-231/00, C-303/00 e C-451/00, *Cooperativa Latte più e a.*, EU:C:2004:178, punto 75; sentenza del 24 gennaio 2018, C-433/15, *Commissione/Italia*, EU:C:2018:31, punto 62), potendo invece implicare, come sottolineato dall'Avvocato Generale esclusivamente la disapplicazione della normativa italiana (conclusioni Avv. Generale Bobek, 4 marzo 2019, punti 50 e 51). D'altronde, come precisato dal sesto considerando e dall'articolo 2, par. 1, del regolamento n.3950/92, l'obbligo di pagamento del prelievo supplementare è una conseguenza diretta del superamento della quota nazionale da parte dei produttori. Così come ex art.11, par. 1 e 2 del regolamento n.1392/2001 (recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n.3950/92) gli Stati membri devono adottare tutte le misure necessarie per garantire il pagamento del prelievo (inclusi gli interessi dovuti in caso di mancato rispetto dei termini del pagamento stesso) da parte produttori che hanno contribuito al superamento della quota nazionale, tant'è che nel caso in cui questi ultimi non adempiano e gli acquirenti non intervengano, gli Stati membri hanno la facoltà di agire direttamente contro i produttori per il recupero degli importi dovuti (sentenza 24 gennaio 2018, C-433/15, *Commissione c. Repubblica italiana* EU:C:2018:31, punto 41; sentenza del 15 gennaio 2004, *Penycoed*, op. cit., punto 41).

3078

3. – Tra le tendenze tipiche del costituzionalismo moderno rientra certamente quella tesa ad espandere i principi privatistici, relativi alla tutela della buona fede, all'ambito dell'esercizio delle funzioni pubbliche. La certezza dei diritti diventa un argine alla definizione dell'interesse pubblico all'atto dell'adozione degli atti normativi, e si manifesta al contempo come canone di applicazione del principio di buona amministrazione. L'attività amministrativa trova così un ulteriore limite nell'affidamento che atti emanati o comportamenti tenuti abbiano ingenerato nei privati. Quando sia trascorso un certo periodo, in seguito all'adozione di un provvedimento o in conseguenza di una prassi o di un comportamento reiterato nel tempo, le situazioni giuridiche soggettive tendono quindi a consolidarsi e le aspettative si rafforzano.

Si tratta di elementi divenuti ormai fondamentali ai fini dell'esercizio delle funzioni pubbliche e chiaramente riassumibili nella tutela del legittimo affidamento. Principio questo erroneamente interpretato dal Consiglio di Stato italiano anche in relazione al rimborso dell'eccedenza versata sul prelievo supplementare in oggetto.

Del resto, a differenza dell'esperienza tedesca, la Costituzione italiana non menziona il principio, da ricollegarsi piuttosto a quello di uguaglianza ed al criterio di ragionevolezza della legge (sentenza Corte costituzionale n.211/97, in *Giur. Cost.*,

1997, 2127-2128; sentenza Corte costituzionale n.525/00, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); sul punto L. Lorello, *La tutela del legittimo tra diritto interno e il diritto comunitario*, Torino, 1998, 224-234), così come, sia in dottrina che in giurisprudenza, i riferimenti all'affidamento ingenerato dall'azione amministrativa vengono per lo più espressi con l'intento di rafforzare argomentazioni in realtà fondate sui diversi canoni di ragionevolezza e proporzionalità. Per la dottrina infatti la violazione del legittimo affidamento rientrerebbe nell'ambito della figura dell'eccesso di potere piuttosto che tra i vizi del procedimento. E non a caso anche la giurisprudenza amministrativa italiana riconosce il legittimo affidamento solo quando l'aspettativa degli interessati sia fondata su una prassi legittima, o comunque su circolari o fonti secondarie. Laddove si coglie appunto il collegamento tra il principio ed il vizio di eccesso di potere. Ed invero il ritiro di un provvedimento che abbia comportato l'affidamento del privato è illegittimo soprattutto perché se la pubblica amministrazione intenda disattendere una propria circolare è tenuta a motivare sufficientemente la sua decisione proprio per non incorrere nell'eccesso di potere (V. De Falco, *Azione amministrativa e procedimenti nel diritto comparato*, op. cit.,301-302).

Nella sentenza in analisi, secondo il giudice comunitario, non si rileva in primis quindi alcuna situazione giuridica soggettiva consolidata. I criteri adottati dal giudice nazionale per attribuire il rimborso in oggetto risultano infatti totalmente divergenti da quelli disposti a livello europeo e ciò impedisce, con tutta evidenza, la formazione di un legittimo affidamento. Non rilevano cioè gli elementi tipici che rendono possibile l'applicazione, al caso di specie, del suddetto parametro di valutazione delle posizioni giuridiche soggettive, ossia: la buona fede del soggetto agente, un beneficio chiaro ed univoco, un atto stabile ed efficace nonché il trascorrere del tempo. Ed invero i criteri nazionali non si omologano alla nozione di categorie prioritarie disposte ex articolo 9 del regolamento n.1392/2001, violando ancora una volta il principio della prevalenza del diritto europeo su quello nazionale, né in ultima analisi risultano, con certezza, adottati in accordo con la Commissione europea.

In base all'articolo 2, paragrafo 4, del regolamento n. 3950/92 quando il prelievo supplementare riscosso dai produttori sia superiore rispetto al quantum dovuto, lo Stato membro può rimborsare l'eccedenza versata ai produttori che rientrino nelle "categorie prioritarie" dallo stesso fissate, in linea con i criteri tassativi disposti dall'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento n.1392/2001 (posizione geografica e densità massima degli animali dell'azienda, quantitativo del riferimento individuale ed entità del superamento del medesimo, nonché il riconoscimento ufficiale, da parte dello Stato membro che la totalità o una parte del prelievo sia stata indebitamente riscossa); e solo qualora l'applicazione dei suddetti criteri obiettivi non esaurisca il finanziamento disponibile per un determinato periodo, a norma del sopracitato articolo 9, paragrafo 2, lo Stato membro può fissarne altri, previa consultazione della Commissione. Ciò premesso, la normativa italiana sul punto dispone, invece, (ex articolo 2, comma 3, del decreto legge n.157/2004 - Disposizioni urgenti per l'etichettatura di alcuni prodotti agroalimentari, nonché in materia di agricoltura e pesca) che il prelievo versato in eccesso dai produttori vada restituito, ai sensi dell'articolo 9 della legge n.119/2003 (in via prioritaria) ai medesimi che risultino in regola con i versamenti ex art. 5 decreto legge n.49/2003. Vale a dire che il legislatore italiano ha chiaramente violato le disposizioni comunitarie, poiché nessuno dei criteri elencati all'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento n.1392/2001 menziona una ipotesi simile. Di conseguenza, uno Stato membro non può rimborsare in via prioritaria i produttori che abbiano adempiuto al versamento del prelievo supplementare. In tal caso infatti un produttore, pur rientrando in una delle categorie prioritarie ex articolo 9, per il solo fatto di non aver adempiuto all'obbligo di versamento mensile, potrebbe usufruire del rimborso esclusivamente in via subordinata e sempre che sussistano fondi ancora disponibili.

Il riferimento del Consiglio di Stato alla tutela del legittimo affidamento non è dunque attinente, non avendo, il caso in questione, nemmeno ad oggetto un provvedimento di annullamento o revoca di un atto amministrativo. Del resto l'esigua applicazione del principio rappresenta una tendenza tipica dell'esperienza italiana anche nei procedimenti di II grado, dove si rinviene un più forte richiamo allo stesso (cfr. ex multis M. Sinisi, *Il "potere" di revoca*, in *Dir. amm.*, 2007, 625-663; G. Piperita, *Il ritiro del provvedimento amministrativo tra annullamento e revoca, commento a Consiglio di Stato, sez. VI, 14 gennaio 2009*, n. 136, in *Gior. dir. amm.*, n.11, 2009, 1191-1199). Risultano sporadiche infatti le ipotesi in cui il giudice amministrativo italiano abbia annullato provvedimenti di annullamento o revoca soltanto sulla base del legittimo affidamento se non in taluni casi in cui è stato reputato eccessivo il lasso di tempo trascorso tra l'adozione del provvedimento e l'atto di ritiro. In prevalenza il principio viene richiamato per giustificare la ragionevolezza dell'azione amministrativa, per cui il criterio della logicità diventa l'ambito di verifica delle violazioni dell'affidamento ingenerato nei destinatari dei provvedimenti (F. Merusi, *Il punto sulla tutela dell'affidamento nel diritto amministrativo*, in *Giur. it.*, 2012 ss.).

Il principio non costituisce dunque un vero e proprio ostacolo alla prevalenza dell'interesse pubblico se non quando è coinvolto il diritto alla salute, o nei settori della concorrenza come nel caso degli appalti pubblici, dove rileva, secondo la giurisprudenza, in tutte le fasi dell'evidenza pubblica (L. Bertonazzi, *La tutela dell'affidamento nelle procedure selettive*, in *Dir. proc. amm.*, n.1, 2010, 39-118). Ciò detto la sentenza in commento conferma che, anche dal punto di vista del giudice comunitario, nell'ordinamento italiano non sia ricavabile un'ipotesi applicativa consolidata dell'affidamento in occasione degli atti di ritiro. Circostanza questa che rende evidenti tutte le problematiche che ne derivano in termini di certezza del diritto come evidenziato anche dalla più recente giurisprudenza amministrativa che ribadisce le difficoltà attuative caratterizzanti il principio nell'esperienza italiana (Consiglio di Stato, sentenza n.7246/2019, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).