

Violazione degli obblighi eurounitari in tema di riscossione dei prelievi supplementari sulla produzione di latte

di Simone Pitto

Title: Italy condemned for failure to comply with EU obligations concerning additional levy on milk

Keywords: Milk quotas; Art. 258 TFUE; Incompliance with EU obligations.

1. – La sentenza in commento ha ad oggetto la condanna comminata dalla Corte di Giustizia all'Italia in relazione all'inadempimento agli obblighi eurounitari in tema di riscossione e mancato versamento al Fondo Agricolo di Garanzia dei prelievi supplementari imposti ai produttori di latte e prodotti caseari in caso di superamento delle quote di produzione stabilite dal diritto dell'Unione.

La decisione della Corte origina da un ricorso per inadempimento proposto ai sensi dell'art. 258 del TFUE nell'agosto 2015 dalla Commissione europea, sebbene la vicenda alla base della censura abbia radici più profonde, riferendosi a diritti di prelievo maturati rispetto alla produzione di latte e prodotti caseari realizzata a partire dalle annate 1995-1996 e sino all'ultima campagna 2008-2009 nella quale l'Italia risulta aver riportato una produzione in eccesso rispetto alle quote produttive stabilite per ciascuno Stato membro.

Oltre alle considerazioni strettamente legate al merito della vicenda, la decisione offre interessanti spunti di riflessione rispetto al sistema di articolazione delle relazioni tra Stati membri e Unione in uno dei mercati più strategici della politica agricola europea come quello della produzione di latte e latticini, rispetto al quale si sono verificate ripetute vischiosità e talvolta a vere e proprie tensioni nei rapporti tra gli Stati membri e l'Unione europea.

2. – Prima di esaminare nello specifico gli elementi del *decisum*, occorre ricostruire brevemente il quadro normativo rilevante in tema di imposizione del prelievo supplementare per superamento delle quote di produzione di latte e prodotti caseari, la cui disciplina è stata oggetto di numerosi interventi da parte del diritto eurounitario.

Come noto, già con il regolamento n. 1079/77 si scelse di stabilire a livello europeo una soglia limite per la produzione di latte e latticini da suddividere tra gli Stati membri, al fine di limitare la produzione di latte e ridurre il problema dell'eccedenza della materia prima che aveva prodotto, sin dagli anni Settanta, significativi squilibri sul mercato. A fronte dei significativi sviluppi tecnologici nel settore della produzione di latte, il conseguente aumento di produzione non era adeguatamente assorbito dal mercato del latte europeo, con il conseguente maturare di eccedenze produttive.

In tale prospettiva, il regolamento n. 1079/77 introdusse anche il c.d. prelievo di corresponsabilità, in vigore a partire dal primo aprile 1984, imposto ai produttori di

ciascuno Stato membro in caso di superamento della quota assegnata, il cui ammontare era compreso tra l'1% e ed il 4% del prezzo del latte. Tale misura mirava, dunque, a responsabilizzare i produttori di latte ed orientarli al rispetto delle quote prefissate.

Già a partire dal primo periodo di funzionamento, il prelievo doveva essere versato dai produttori e dagli acquirenti di latte alle autorità nazionali indicate da ciascuno Stato membro, le quali avrebbero quindi provveduto al trasferimento all'allora Comunità europea.

Il sistema così delineato subì alcune successive modifiche prima con il regolamento n. 1109/88 prima e, successivamente con il regolamento n. 3950/92, motivate – come emerge dal secondo considerando del regolamento n. 3950/92 – dalla necessità di chiarire alcuni aspetti dubbi del funzionamento del prelievo e garantire al contempo una maggior certezza giuridica per produttori e interessati.

Ulteriori modifiche al sistema, specie in tema di misure di controllo e sanzioni in caso di mancata riscossione, vennero ancora inserite dai regolamenti nn. 1256/1999 e 1788/2003. L'art. 3, paragrafo 1, del regolamento 1788/2003, in particolare, introdusse l'obbligo degli Stati membri di trasferire il prelievo riscosso alla Comunità: «Gli Stati membri sono debitori verso la comunità del prelievo risultante dal superamento del quantitativo di riferimento nazionale». Il versamento del predetto prelievo, inoltre, doveva essere effettuato al Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAOG).

Il quadro normativo europeo è stato ulteriormente ampliato prima dal regolamento n. 1234/2007 ed in seguito dal regolamento 1034/2008, il quale introduce la possibilità di una compensazione (*recte* deduzione) tra i debiti maturati dai produttori per il superamento delle quote ed i «futuri pagamenti effettuati dall'organismo pagatore» (art. 1 del regolamento che introduce un nuovo art. 5 ter al regolamento 885/2006).

Il sistema del prelievo supplementari è stato infine del tutto abolito dall'art. 230 del regolamento n. 1308/2013 a decorrere dal 31 marzo 2015.

532

3. – A livello nazionale il sistema di riscossione dei contributi supplementari sulle eccedenze di produzione di latte e prodotti latticino-caseari è stato attuato con considerevole ritardo solo nel 1992 – come rilevato anche nelle conclusioni dell'Avv. Generale Eleanor Sharpston – e con diverse difficoltà.

Le prime misure legislative nazionali adottate, infatti, furono accompagnate da diversi errori nell'indicazione dei quantitativi di riferimento per il calcolo dei prelievi, in parte dovuti al fatto che i dati erano forniti e certificati direttamente dagli stessi produttori, in modo talvolta piuttosto impreciso.

La prima autorità nazionale incaricata della gestione del prelievo fu l'AIMA (Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo) alla quale era attribuito il compito di provvedere all'indicazione dei quantitativi di riferimento.

Successivamente le funzioni dell'AIMA vennero assunte, in virtù del d.l. n. 4/2003, dall'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA), ente di diritto pubblico istituito con decreto legislativo n. 165/99, a cui venne altresì attribuita la gestione delle riserve nazionali e la determinazione dei prelievi e degli importi da versare all'allora Comunità europea.

Nell'ambito del complesso e articolato contesto normativo italiano (che non viene neppure ricostruito né dalla Corte né dall'Avv. Generale a motivo della “estrema complessità” dello stesso, si legge nelle conclusioni), spiccano alcune censure della Corte nella decisione *de qua*, caratterizzate da un certo *favor* per i produttori e dal fine di evitare l'insorgere di procedure giurisdizionali in una materia già ricca di contenzioso.

In particolare:

- (a) l'articolo 3, commi 5 *duodecies* e 5 *terdecies*, della legge n. 231/2005 ha ad esempio introdotto un divieto di compensazione tra prelievi dovuti dai produttori e somme a questi spettanti e a carico degli stessi organismi pagatori, riconosciuti ai sensi del regolamento n. 1663/95;

(b) l'articolo 8 *quinquies* della legge n. 33/2009 ha introdotto diverse disposizioni al fine di consentire la rateizzazione del prelievo, previa richiesta dei produttori all'AGEA, con possibilità di rateizzazione fino a trenta anni. Giova rilevare che la norma prevedeva l'espressa rinuncia dei produttori ad ogni azione giudiziaria pendente o futura per la concessione della rateizzazione;

(c) la legge n. 228/2012, nel mantenere il ruolo dell'AGEA come responsabile della riscossione dei prelievi insoluti, ha per la prima volta previsto la possibilità dell'assistenza delle società del Gruppo Equitalia nella riscossione;

Anche in virtù delle criticità normative sopra richiamate nonché, secondo alcuni, di una generale volontà politica poco incline ad adottare misure sfavorevoli per gli allevatori, l'attuazione del sistema dei prelievi sulle eccedenze di latte nel nostro Paese è sempre stata accompagnata da ritardi delle autorità preposte nella riscossione dei contributi dai produttori, con conseguenti ripetute censure e solleciti da parte delle istituzioni europee.

4. – Giova rilevare, sotto altro profilo, come, intorno al prelievo sulle eccedenze di latte e prodotti caseari si sia sviluppato un rilevante volume di contenzioso che ha contribuito, assieme alle predette ulteriori problematiche, a rendere più difficoltoso il prelievo dai produttori.

Uno dei principali punti di criticità, in particolare, era rappresentato dalla natura giuridica del prelievo e dalla sua eventuale natura sanzionatoria. Detto dubbio interpretativo è stato al centro di diversi giudizi culminati con il rinvio pregiudiziale da parte della Corte di Cassazione e del Tar Lazio alla Corte di Giustizia.

I giudici lussemburghesi, in diverse pronunce fra cui si ricordano la sentenza del 25 marzo 2004 *Cooperativa Lattepiù c. Aima* (procedimenti riuniti C-231/00, C-303/00 e C-451/00) e la sentenza *Azienda agricola Visentin c. Aima* (procedimento C-495/00), avevano affermato la natura non sanzionatoria del prelievo.

La Corte, in particolare, aveva escluso l'equiparabilità del prelievo alle penalità previste dagli artt. 3 e 4 del regolamento 536/93 CE, stante la *ratio* di regolazione dei mercati europei e la destinazione al finanziamento del settore lattiero (F. Vignoli, *Diritti di prelievo supplementare in materia di quote latte*, in *Gius. Civ.*, 12, 2006 p. 2752).

Il punto ha rappresentato un elemento di estrema rilevanza anche per i numerosi contenziosi promossi per impugnare i provvedimenti di richiesta di pagamento dei contributi. Una volta esclusa la natura sanzionatoria, infatti, detti procedimenti non risultavano regolati dal rito speciale di cui alla l. n. 689/1981 ma ricadevano nell'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo (cfr. anche la successiva conferma da parte delle Sezioni Unite della Cassazione con sentenza del 29 novembre 2005, n. 25889).

Oltre al contenzioso sviluppatosi su impulso dei produttori, la vicenda della riscossione dei prelievi per l'eccesso di produzione di latte ha anche originato un contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale relativo ai rapporti tra la normativa interna in materia e quella di diritto sovranazionale.

A seguito di una pronuncia della Corte di Giustizia del 1987 (sentenza 17 giugno 1987 C-394/85) che aveva accertato l'inadempimento dell'Italia alla disciplina in tema di prelievi e del conseguente scorporo degli importi dovuti alla Comunità dai contributi comunitari del settore agricolo dovuti all'Italia, la Corte dei Conti avviò un procedimento per danno erariale nei confronti dell'allora Ministro dell'Agricoltura.

Il Parlamento intervenne a sua volta nella vicenda con l'approvazione della l. 10 luglio 1991, n. 201. In particolare l'art. 1, comma 3, della legge, stabiliva che «gli obblighi derivanti dalle disposizioni in materia di prelievo supplementare sul latte di vacca di cui al regolamento CEE n. 804/68 del 27 giugno 1968 e successive modificazioni e integrazioni, si applicano a partire dal periodo 1991-92 su tutto il territorio nazionale»,

così sostanzialmente differendo il momento iniziale di applicazione della normativa comunitaria in tema di prelievo addizionale sul latte vaccino.

La Corte dei Conti nello stesso giudizio promosso nei confronti del Ministro dell'Agricoltura, sollevò una questione di legittimità in via incidentale, dubitando della legittimità costituzionale della disposizione per violazione, fra l'altro, dell'art., primo comma, 10 Cost. laddove veniva meno agli obblighi comunitari e si risolveva in una misura che aveva l'effetto di rendere incensurabili le condotte del Ministro e degli altri soggetti nei cui confronti era stato promosso il giudizio, con conseguente eccesso di potere legislativo.

La Consulta, in tale occasione, dichiarò infondate le questioni proposte, pur non entrando nel merito del contrasto tra la norma nazionale ed il regolamento e limitandosi a riferire l'inconferenza del parametro costituzionale evocato, dovendosi all'epoca ricondurre l'ipotesi di conflitto tra norme di diritto interno e norme di diritto comunitario all'art. 11 Cost.

Anche sotto il profilo dell'eccesso di potere la Corte dichiarò la questione infondata, con il conseguente permanere in vigore di una disciplina interna in tema di prelievi lattieri con diversi profili d'incertezza circa la conformità col diritto comunitario.

Il contenzioso istituzionale in tema di quote latte e relativi prelievi proseguì anche negli anni successivi (cfr. sentenze C. cost. nn. 398/98; 174/98 e 324/2005). Spesso, peraltro, la Consulta fu chiamata a pronunciarsi su procedimenti promossi dalle regioni – in particolare a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione – volti a rivendicare maggiori competenze in materia di quote-latte e relativi prelievi.

In altre occasioni, invero, i giudizi vennero promossi dallo Stato in riferimento a normative regionali che introducevano vere e proprie discipline speciali di matrice regionale in tema di quote-latte e prelievi supplementari. È il caso dell'art. 17, commi 1 e 2, e dell'art. 20 della legge della Regione Valle d'Aosta, che istituiva un meccanismo di compensazione regionale dei prelievi sulle eccedenze produttive ed una riserva regionale di materia prima, i quali furono dichiarati incostituzionali dalla Consulta con sentenza n. 286/2005, per violazione degli obblighi relativi al diritto comunitario.

5. – La decisione in commento si colloca, dunque, in un quadro normativo e politico particolarmente complesso nel quale si è assistito, a più riprese, a tensioni politiche, economiche ed istituzionali tra vari livelli, che hanno senz'altro contribuito a rendere più difficoltosa l'attuazione degli obblighi di riscossione dei prelievi per eccesso di produzione lattiera.

Del resto, accanto alla richiamata pronuncia della Corte di giustizia del 1987, vi erano stati anche diversi ulteriori richiami della Commissione all'Italia a causa del massiccio volume di prelievi supplementari sulla produzione di latte in eccesso non riscossi.

Nella fase che ha preceduto l'instaurarsi del giudizio conclusosi con la pronuncia *de qua*, in particolare, vi erano state fra il 2008 ed il 2012 diversi scambi tra la Commissione e l'Italia, dapprima con la richiesta di informazioni inoltrata alle autorità italiane per verificare le modalità di riscossione, le procedure amministrative e le misure di gestione dell'ampio contenzioso nelle more insorto. Tali richieste d'informazioni, tuttavia, furono presto seguite da veri e propri ammonimenti della Commissione in relazione al notevole volume di importi insoluti maturato.

Nel 2013, a fronte dell'inerzia italiana, la Commissione inoltrava dunque formale lettera di messa in mora, a cui l'Italia rispondeva inviando rassicurazioni ritenute, tuttavia, insoddisfacenti, tanto che nel luglio 2014 veniva espresso un parere motivato che invitava all'adozione di tutte le misure necessarie a conformarsi agli obblighi di riscossione.

Ritenendo nuovamente insoddisfacenti le risposte dell'Italia a tale misura, la Commissione proponeva dunque ricorso per inadempimento ex art. 258 TFUE.

A sostegno del ricorso, in particolare, la Commissione esponeva il mancato rispetto da parte delle autorità italiane degli obblighi imposti dal diritto dell'Unione nelle campagne dal 1995/1996 al 2008/2009, in relazione al regime del prelievo supplementare per la produzione di latte in eccesso rispetto alle quote nazionali a disposizione dell'Italia.

Nello specifico sarebbero state violate le disposizioni di cui agli artt.:

- i. 1 e 2 del regolamento n. 3950/92;
- ii. 4 del regolamento n. 1788/2003;
- iii. 79, 80 e 83 del regolamento n. 1234/2007;
- iv. 7 del regolamento n. 536/93;
- v. 11, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1392/2001
- vi. 15 e 17 del regolamento n. 595/2004.

L'inottemperanza alle predette disposizioni di diritto dell'Unione, ad avviso della Commissione, risulterebbe da molteplici e ripetute condotte delle autorità italiane ricondotte a quattro differenti profili: in primo luogo l'Italia avrebbe adottato la normativa dell'Unione in modo eccessivamente confuso, così ingenerando significativi ritardi nell'applicazione del regime dei prelievi nonché producendo un ampio contenzioso che avrebbe contribuito a rendere più arduo il recupero di quanto dovuto.

In secondo luogo, la Commissione lamenta il mancato utilizzo di procedure amministrative ed altri istituti giuridici quali la compensazione tra poste attive e passive con i produttori, che avrebbe potuto essere adottate al fine di incrementare il recupero del dovuto. Il regime compensatorio, in particolare sarebbe stato introdotto a livello nazionale solo tardivamente ed in modo incompleto, stante la sua applicabilità non generalizzata.

Il terzo profilo, di violazione del diritto eurounitario, riguarderebbe l'adozione di un pacchetto di misure approvate legislative approvate nel 2003 del tutto inadeguate, che avrebbero, di fatto, bloccato le procedure di recupero.

Da ultimo, a seguito di numerosi errori commessi nell'ambito delle attività di recupero dei prelievi supplementari e delle complesse modifiche normative nelle more intervenute, l'Italia avrebbe ammesso di trovarsi in una situazione di stallo nel recupero, con conseguente indebolimento, secondo la Commissione, dell'effettività della riscossione.

Per rispondere agli addebiti mossi dalla Commissione, la difesa italiana ha innanzitutto eccepito la violazione nel caso *de quo* del principio del *ne bis in idem*. L'Italia, ad avviso della difesa del governo, sarebbe infatti già stata oggetto di una procedura di rettifica finanziaria (procedimento finanziario contabile che comporta una riduzione definitiva dei fondi a favore dello Stato membro a seguito di riscontrate irregolarità di gestione) concernente le somme dovute per i prelievi supplementari sulla produzione di latte, svolta nei confronti nell'ambito della politica agricola comune. Tale procedura di rettifica, ad avviso della difesa del governo italiano, rappresenterebbe una misura di natura sanzionatoria comminata agli Stati membri inadempienti a seguito della mancata riscossione del prelievo, che incide necessariamente sul bilancio dello Stato membro che ometta di riscuotere il prelievo supplementare versato dai produttori. In tale prospettiva la proposizione di un ricorso ex art. 258 TFUE rappresenterebbe un'indebita duplicazione sanzionatoria contraria al principio del *ne bis in idem* e a quello di proporzionalità. Viene infine dedotta la natura di obbligazione di mezzi e non di risultato del versamento dei contributi e la mancata prova da parte della Commissione della violazione degli obblighi lamentati.

6. – La Corte di Giustizia richiama preliminarmente alcune considerazioni introduttive, facendo riferimento a propri procedimenti giurisprudenziali. Viene in particolare menzionato l'obbligo di diligenza ex art. 4, par. 3, TUE, dal quale si desume il dovere degli Stati membri di adottare «prontamente i provvedimenti destinati a rimediare alle irregolarità». L'avverbio «prontamente» assume importanza precipua nel caso *de quo*, laddove, dopo un eccessivo periodo di tempo, la riscossione delle somme dovute in virtù dei prelievi supplementari potrebbe divenire impossibile o comunque più onerosa, ad

esempio per la prescrizione dei crediti o il fallimento delle aziende produttive (Cfr. sentenze CGUE 11 ottobre 1990 - C-34/89, 21 gennaio 1999 - C-54/95 richiamate nella decisione).

In secondo luogo, la Corte premette un richiamo alle regole in materia di onere della prova nei giudizi ex art. 258 TFUE. In tali giudizi in particolare la Commissione ha l'onere di dimostrare l'inadempimento dello Stato membro fornendo alla Corte gli elementi fattuali e probatori necessari e, ove provi che i fatti addebitati si sono svolti nel territorio di tale Stato, ad esso spetterà l'onere di liberarsi dalla responsabilità per inadempimento fornendo gli elementi necessari a superare l'addebito.

In tale prospettiva la Corte determina, innanzitutto, l'avvenuto assolvimento degli oneri probatori incombenti sulla Commissione. Ed infatti – rileva la Corte – la Commissione ha fornito evidenza dei dati degli importi di contributi supplementari non riscossi da parte dell'Italia, confermati dai pareri della stessa Corte dei conti italiana. Dal mero accertamento della maturazione di tali ingenti importi non riscossi, peraltro, emergerebbe con evidenza come le autorità italiane abbiano omesso di adottare le misure necessarie per rispettare gli obblighi di diritto dell'Unione europea, pur riconosciuti come esistenti e validi dalla difesa italiana (cfr. punto 46 della sentenza).

Sotto tale profilo, in particolare, la Corte si premura di smentire l'assunto secondo cui l'obbligo di riscuotere i contributi avrebbe natura di obbligazione di mezzi e non di risultato. Tale argomento, infatti, viene considerato inconferente al *thema decidendum*, atteso che la difesa erariale avrebbe frainteso le conclusioni della Commissione. Essa, infatti, non lamentava una riscossione solo parziale degli importi dovuti dai produttori – come riteneva la difesa italiana – ma imputava l'inadempimento alla radicale mancata attuazione degli obblighi eurounitari di garantire che il prelievo supplementare fosse addebitato ai produttori.

Un altro argomento difensivo disatteso dalla Corte riguarda l'asserita imputabilità dell'inadempimento dell'Italia ai numerosi mutamenti del quadro normativo europeo. Sul punto, infatti, la Corte richiama la propria costante giurisprudenza relativa all'impossibilità degli Stati membri di addurre a motivo della mancata attuazione degli obblighi di matrice europea la presenza di disposizioni o prassi interne. Ciò *a fortiori* laddove, nel caso di specie, l'Italia avrebbe potuto adire la Corte per ottenere una verifica della legittimità delle misure dell'Unione, facoltà per contro mai esercitata.

Dopo aver deliberato la questione dell'assolvimento degli oneri probatori da parte della Commissione, la Corte esamina quindi la possibile fondatezza dell'ulteriore principale eccezione sollevata dal governo italiano, relativa alla presunta violazione del principio del *ne bis in idem*.

La difesa erariale essenzialmente rilevava che, avendo già versato al fondo europeo FEAOG gli importi corrispondenti al prelievo per l'avvenuto superamento della quota nazionale di produzione di latte, il ricorso promosso dalla Commissione ex art. 258 TFUE avrebbe condotto ad una nuova sanzione per l'inadempimento degli stessi obblighi che avevano dato luogo alla procedura di rettifica finanziaria nell'ambito della politica agricola comune, la quale rappresenterebbe già di per sé una sanzione applicata agli Stati membri a fronte della mancata riscossione del prelievo supplementare.

Sotto tale profilo, la Corte ricostruisce preliminarmente il sistema degli obblighi previsti a carico degli Stati membri ex art. 5 del regolamento n. 1788/2003, specificati ulteriormente al considerando 38 del regolamento n. 1234/2007.

In particolare, ogni Stato membro ha da un lato l'obbligo di versare il prelievo supplementare complessivamente maturato per il superamento delle quote nazionali al FEAOG e, dall'altro lato, l'ulteriore obbligo di porre detto prelievo a carico dei produttori che in concreto hanno contribuito al superamento delle quote e dunque recuperarlo dagli stessi tramite procedure eventualmente coattive.

Conseguentemente, anche l'avvenuto adempimento al primo dei predetti obblighi con il versamento degli importi dovuti al FEAOG, non esclude comunque la responsabilità per inadempimento al secondo obbligo.

Sullo sfondo di tale conclusione, pare doversi riconoscere un riferimento alla *ratio* ultima del prelievo: come affermato sin dal celebre caso Cooperativa Lattepiù (sentenza CGUE 25 marzo 2004, cause C-231/00, C-303/00 e C-451/00), infatti, la finalità perseguita da tale misura consisteva nell'intimare ai produttori il rispetto dei quantitativi di produzione di latte assegnati loro e sanzionarli in caso di violazione.

Ove si ammettesse invece la correttezza dell'operato dell'Italia, sottolinea la Corte, si arriverebbe in sostanza ad un appannamento di tale *ratio*, ove l'importo dovuto alle istituzioni europee non sarebbe posto a carico dei soggetti che concretamente hanno contribuito alla sovrapproduzione, bensì rimarrebbe a carico dell'erario. Così facendo, inoltre, verrebbe evidentemente meno la funzione di deterrente di tale misura per i produttori, che non avrebbero motivo di limitare la produzione ai quantitativi stabiliti.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la Corte rigetta anche l'argomento della possibile violazione del principio del *ne bis in idem* eccepita dal governo italiano.

Giova rilevare al riguardo come l'argomento dell'Italia fosse in realtà smentito anche dalla giurisprudenza amministrativa nazionale che, già nel 2003, affermava la natura non sanzionatoria del prelievo sopra indicato (cfr. Cons. St., sez. VI, 13 dicembre 2003).

A ben vedere la Corte di Giustizia, nella decisione in commento, omette di diffondere espressamente sulla natura sanzionatoria della procedura di rettifica finanziaria nell'ambito della politica agricola comune, sulla base della quale l'Italia invocava la presunta doppia procedura sanzionatoria.

Il punto, per contro, è stato ampiamente affrontato nelle conclusioni dell'Avvocato Generale Eleanor Sharpston, presentate il 13 luglio 2017. Ad avviso dell'Avvocato Generale, in particolare, l'argomento dell'Italia andava disatteso ove, in primo luogo, non poteva attribuirsi natura sanzionatoria alla procedura di rettifica finanziaria.

A sostegno di tale conclusione vengono evocati diversi argomenti: la procedura di rettifica finanziaria, innanzitutto, persegue esigenze del tutto diverse da quelle proprie del ricorso per inadempimento, siccome mira a garantire il rispetto delle esigenze finanziarie e di bilancio dell'Unione europea, come affermato in diversi precedenti della Corte (cfr. le sentenze 11 gennaio 2001 - Grecia/Commissione - C-247/98 e 9 settembre 2004 - Grecia/Commissione - C-332/01, citate nelle conclusioni). Alla luce del perseguimento di tale finalità, inoltre, la Corte di Giustizia ha sempre escluso la natura sanzionatoria della procedura di rettifica finanziaria.

In secondo luogo, considera l'Avvocato Generale, aderire alla posizione italiana significherebbe attribuire alla riscossione del prelievo natura meramente facoltativa, in contrasto con il quadro normativo europeo e finanche con la *ratio* dell'istituto del prelievo stesso.

In conclusione, la Corte, dopo aver considerato assolti gli oneri probatori della Commissione e dopo aver respinto tutti gli argomenti difensivi evocati dalla difesa del governo italiano, ha affermato l'inadempimento dell'Italia agli obblighi su di essa incombenti ai sensi del diritto eurounitario, in tema di riscossione del prelievo supplementare per la produzione di latte in eccesso rispetto alle quote nazionali fissate, in relazione alle campagne dall'annata 1995/1996 e sino all'ultima campagna con produzione in eccesso (2008/2009).

Il dispositivo, peraltro, precisa come detto inadempimento risulti dall'aver l'Italia omesso di:

- addebitare il prelievo ai singoli produttori che avevano contribuito a ciascun superamento di produzione;
- assicurare il tempestivo pagamento degli importi dovuti, anche al fine di evitare che nelle more delle lunghe procedure di recupero potessero verificarsi eventi tali da rendere impossibile la riscossione, quali procedure concorsuali, maturazione di prescrizione dei diritti ecc.;
- assicurare che i contributi non tempestivamente pagati dai produttori fossero immediatamente iscritti a ruolo e riscossi coattivamente.

La decisione non contiene, invece, indicazioni precise quanto agli importi dovuti e non riscossi, invero oggetto di discussione tra la Commissione e le stesse autorità italiane. In particolare ad avviso della Commissione il totale dei prelievi supplementari non riscossi ammonterebbe ad Euro 1.343 milioni, mentre l'Italia riporta una stima pari ad Euro 827,39 milioni.

7. – La sentenza in commento ha sollevato ed è destinata a sollevare in futuro un ampio dibattito politico ed istituzionale.

Sul piano politico, complice la vicinanza temporale alle elezioni del marzo 2018, la condanna dell'Italia è stata oggetto di discussione in relazione alle effettive responsabilità politiche per i ripetuti errori e ritardi nell'adeguare gli strumenti normativi interni alle prescrizioni del diritto europeo che hanno contribuito a provocare la condanna della Corte di Giustizia. Accanto ad alcune difficoltà strutturali e oggettive relative ad esempio all'ampio contenzioso sviluppatosi in oltre diciotto anni di applicazione del sistema delle quote-latte che ha evidentemente penalizzato l'effettività della riscossione, alcuni commentatori hanno evidenziato come alla base dell'inadeguatezza dell'impianto italiano vi fosse in realtà una certa volontà politica volta a supportare le ragioni degli allevatori, senza tuttavia ponderare adeguatamente le conseguenze sul piano sanzionatorio per la violazione del diritto eurounitario. Al netto di tali elementi, invero estranei all'analisi giuridica della decisione, giova rilevare come, un elemento piuttosto sottovalutato nella gestione normativa del sistema nazionale dei prelievi supplementari sia stato la tutela dei livelli di concorrenza del mercato nazionale di latte.

A ben vedere, infatti, omettendo di addebitare ai produttori che hanno superato le quote l'ammontare dei prelievi supplementari dovuti, il risultato ottenuto sul piano economico è stato evidentemente l'attribuzione di un vantaggio indebito ai predetti produttori irrispettosi della normativa, a danno degli altri produttori che hanno invece adeguato la produzione al rispetto delle quote attribuite.

Ed infatti i produttori che hanno contribuito all'eccedenza nella produzione, così contribuendo al maturare dei contributi supplementari, non hanno sopportato le conseguenze economiche di tale scelta, rimaste a carico dell'erario, con conseguente violazione della *ratio* del sistema europeo dei prelievi e responsabilità per inadempimento dell'Italia, che potrebbe essere spostata in futuro ad ulteriori misure e sanzioni.