

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

24 gennaio 2018 (*)

«Inadempimento di uno Stato – Latte e latticini – Prelievo supplementare sul latte – Campagne dal 1995/1996 al 2008/2009 – Regolamento (CE) n. 1234/2007 – Articoli 79, 80 e 83 – Regolamento (CE) n. 595/2004 – Articoli 15 e 17 – Violazione – Mancato pagamento effettivo del prelievo entro i termini impartiti – Mancato recupero in caso di omesso versamento del prelievo»

Nella causa C-433/15,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto il 6 agosto 2015,

Commissione europea, rappresentata da P. Rossi, D. Nardi e J. Guillem Carrau, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da P. Gentili e S. Fiorentino, avvocati dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da T. von Danwitz, presidente di sezione, C. Vajda, E. Juhász (relatore), K. Jürimäe e C. Lycourgos, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: R. Schiano, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'8 settembre 2016,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 13 luglio 2017,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana, avendo omesso 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 è stata accertata una produzione in eccesso (2008/2009),

- fosse effettivamente addebitato ai singoli produttori che avevano contribuito a ciascun superamento di produzione, nonché
- fosse tempestivamente pagato, previa notifica dell'importo dovuto, dall'acquirente o dal produttore, in caso di vendite dirette, ovvero

- qualora non pagato nei termini previsti, fosse iscritto a ruolo ed eventualmente riscosso coattivamente presso gli stessi acquirenti o produttori,

è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza delle pertinenti disposizioni del diritto dell'Unione applicabili alle campagne interessate, e precisamente 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 (GU 1992, L 405, pag. 1), 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 (GU 2003, L 270, pag. 123, e rettifica GU 2004, L 94, pag. 71), 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 (regolamento unico OCM) (GU 2007, L 299, pag. 1), nonché, per quanto riguarda le disposizioni di esecuzione della Commissione, l'articolo 7 del regolamento (CEE) n. 536/93, 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), l'articolo 11, paragrafi 1 e 2, del regolamento (CE) n. 1392/2001, del 9 luglio 2001, recante modalità d'applicazione del regolamento n. 3950/92 (GU 2001, L 187, pag. 19) e, da ultimo, gli articoli 15 e 17 del regolamento (CE) n. 595/2004, del 30 marzo 2004, recante modalità d'applicazione del regolamento n. 1788/2003 (GU 2004, L 94, pag. 22), come modificato dal regolamento (CE) n. 1468/2006 della Commissione, del 4 ottobre 2006 (GU 2006, L 274, pag. 6) (in prosieguito: il «regolamento n. 595/2004»).

Contesto normativo

- 2 Conformemente al primo considerando del regolamento n. 3950/92, il regime di prelievo supplementare nel settore del latte e dei latticini, che «è volto a ridurre sia lo squilibrio tra offerta e domanda di latte e prodotti lattiero-caseari, sia le conseguenti eccedenze strutturali, (...) resta necessario per il futuro per il conseguimento di un migliore equilibrio del mercato».

- 3 L'articolo 1 del regolamento n. 3950/92 così dispone:

«A decorrere dal 1° aprile 1993 è istituito, per altri sette periodi consecutivi di dodici mesi, un prelievo supplementare a carico dei produttori di latte vaccino; tale prelievo si applica ai quantitativi di latte o di equivalente latte, consegnati ad un acquirente o venduti direttamente per il consumo nel corso del periodo di dodici mesi di cui trattasi, che superano un quantitativo da determinare.

Il prelievo è fissato al 115% del prezzo indicativo del latte».

- 4 L'articolo 2, paragrafo 1, di tale regolamento prevede quanto segue:

«Il prelievo si applica a tutti i quantitativi di latte o di equivalente latte, commercializzati nel periodo di dodici mesi in questione, che superano l'uno o l'altro dei quantitativi di cui all'articolo 3. Esso è ripartito tra i produttori che hanno contribuito al superamento.

A seconda della decisione dello Stato membro, il contributo dei produttori al pagamento del prelievo dovuto è stabilito, previa riassegnazione o meno dei quantitativi di riferimento inutilizzati, a livello dell'acquirente in base al superamento sussistente dopo la ripartizione, proporzionale ai quantitativi di riferimento a disposizione di ciascun produttore, dei quantitativi di riferimento inutilizzati oppure a livello nazionale in base al superamento del quantitativo di riferimento a disposizione di ciascun produttore».

- 5 Il regolamento n. 3950/92 è stato abrogato, a decorrere dal 1° aprile 2004, dall'articolo 25 del regolamento n. 1788/2003. Il considerando 5 di tale ultimo regolamento così recita:

«È opportuno che il prelievo sia fissato ad un livello dissuasivo, sia dovuto dagli Stati membri non appena il quantitativo di riferimento nazionale viene superato e sia ripartito dallo Stato membro tra i produttori che hanno contribuito al superamento. Questi ultimi sono debitori verso lo Stato membro del pagamento del loro contributo al prelievo dovuto soltanto per il superamento dei rispettivi quantitativi di riferimento disponibili».

6 L'articolo 1 di tale regolamento, intitolato «Finalità», così dispone:

«1. È istituito, per 11 periodi consecutivi di dodici mesi (in seguito denominati “periodi di dodici mesi”) a decorrere dal 1° aprile 2004, un prelievo (in seguito denominato “il prelievo”) sui quantitativi di latte vaccino o di altri prodotti lattiero-caseari commercializzati nel corso del periodo di dodici mesi in questione che superano i quantitativi di riferimento nazionali stabiliti nell'allegato I.

2. Tali quantitativi sono ripartiti tra i produttori a norma dell'articolo 6, operando una distinzione tra consegne e vendite dirette, quali definite all'articolo 5. Il superamento del quantitativo di riferimento nazionale e il prelievo derivante sono stabiliti a livello nazionale in ciascuno Stato membro, ai sensi del capo 3 e separatamente per le consegne e le vendite dirette.

3. I quantitativi di riferimento nazionali di cui all'allegato I sono fissati fatto salvo un eventuale riesame alla luce della situazione generale del mercato e delle condizioni specifiche esistenti in taluni Stati membri».

7 L'articolo 3 del regolamento n. 1788/2003, intitolato «Versamento del prelievo», prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri sono debitori verso la Comunità del prelievo risultante dal superamento del quantitativo di riferimento nazionale, stabilito a livello nazionale e separatamente per le consegne e le vendite dirette e lo versano, entro il limite del 99% dell'importo dovuto, al Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) anteriormente al 1° ottobre successivo al periodo di dodici mesi in questione.

2. Se il versamento di cui al paragrafo 1 non è stato effettuato entro la data fissata, e previa consultazione del Comitato del [FEAOG], la Commissione deduce una somma equivalente al prelievo non pagato dagli anticipi mensili sull'imputazione delle spese effettuate dallo Stato membro in questione ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1 e dell'articolo 7, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 1258/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999, relativo al finanziamento della politica agricola comune [GU 1999, L 160, pag. 103] (...).

3. La Commissione definisce le modalità di applicazione del presente articolo secondo la procedura di cui all'articolo 23, paragrafo 2».

8 Ai sensi dell'articolo 4 di tale regolamento, intitolato «Contributo dei produttori al prelievo dovuto»:

«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 di cui all'articolo 1, paragrafo 2.

Fatto salvo l'articolo 10, paragrafo 3, e l'articolo 12, paragrafo 1, 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».

9 Il regolamento n. 1788/2003 è stato abrogato dall'articolo 201, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1234/2007, a decorrere dal 1° aprile 2008. Le disposizioni del regolamento citato da ultimo che disciplinano il regime di contenimento della produzione nel settore del latte si applicano, ai sensi dell'articolo 204, paragrafo 2, lettera f), di quest'ultimo, a decorrere dal 1° luglio 2008. Il considerando 38 di detto regolamento così recita:

«È opportuno che il prelievo sulle eccedenze sia fissato ad un livello dissuasivo e sia dovuto dagli Stati membri non appena la quota nazionale viene superata. Lo Stato membro dovrebbe quindi ripartire l'onere del pagamento tra i produttori che hanno contribuito al superamento. Tali produttori dovrebbero essere debitori verso lo Stato membro del pagamento della loro parte del contributo al prelievo dovuto al fatto di aver superato i quantitativi di cui disponevano. Gli Stati membri dovrebbero versare al Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) il prelievo corrispondente al superamento delle rispettive quote nazionali, ridotto di un importo forfettario dell'1% per tener conto dei casi di fallimento o di incapacità definitiva di alcuni produttori di versare la loro parte del prelievo dovuto».

10 L'articolo 78 del regolamento n. 1234/2007, intitolato «Prelievo sulle eccedenze», è formulato come segue:

«1. Un prelievo sulle eccedenze è riscosso per il latte e i prodotti lattiero-caseari commercializzati in eccesso rispetto alla quota nazionale stabilita a norma della sottosezione II.

Il prelievo è fissato a 27,83 [euro] per 100 kg di latte.

(...)

2. Gli Stati membri sono debitori verso la Comunità del prelievo sulle eccedenze risultante dai superamenti della quota nazionale, stabilita a livello nazionale e separatamente per le consegne e le vendite dirette, e lo versano, entro il limite del 99% dell'importo dovuto, al FEAGA tra il 16 ottobre e il 30 novembre successivi al periodo di dodici mesi in questione.

3. Se il versamento di cui al paragrafo 1 non è stato effettuato entro la data fissata, e previa consultazione del comitato dei fondi agricoli, la Commissione detrae una somma equivalente al prelievo sulle eccedenze non versato dai pagamenti mensili ai sensi dell'articolo 14 e dell'articolo 15, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1290/2005. Prima di prendere la sua decisione la Commissione avverte lo Stato membro interessato, che esprime il suo punto di vista entro una settimana. (...)

(...))».

11 L'articolo 79 di tale regolamento, intitolato «Contributo dei produttori al prelievo sulle eccedenze dovuto», così dispone:

«Il prelievo sulle eccedenze è interamente ripartito, ai sensi degli articoli 80 e 83, tra i produttori che hanno contribuito a ciascun superamento delle quote nazionali di cui all'articolo 66, paragrafo 2.

Fatto salvo l'articolo 80, paragrafo 3, e l'articolo 83, paragrafo 1, i produttori sono debitori verso lo Stato membro del pagamento del contributo al prelievo sulle eccedenze dovuto, calcolato ai sensi degli articoli 69, 70 e 80, per il semplice fatto di aver superato le rispettive quote di cui dispongono».

12 L'articolo 80 del regolamento in parola, intitolato «Prelievo sulle eccedenze per le consegne», nella versione modificata dal regolamento (CE) n. 72/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009 (GU 2009, L 30, pag. 1), prevede quanto segue:

«1. Per stabilire il computo finale del prelievo sulle eccedenze, i quantitativi consegnati da ciascun produttore sono aumentati o ridotti per tener conto delle eventuali differenze tra il tenore di grassi effettivo e il tenore di grassi di riferimento, applicando coefficienti e condizioni che devono essere stabiliti dalla Commissione.

A livello nazionale il prelievo sulle eccedenze è calcolato sulla somma delle consegne adeguate a norma del primo comma.

(...)

3. Il contributo di ciascun produttore al pagamento del prelievo sulle eccedenze è stabilito mediante una decisione dello Stato membro, dopo che è 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 dovranno essere fissati dagli Stati membri:

- a) a livello nazionale in base al superamento della quota a disposizione di ciascun produttore;
- b) oppure in un primo tempo a livello dell'acquirente e successivamente, se del caso, a livello nazionale.

Ove si applichi l'articolo 78, paragrafo 1, terzo comma, gli Stati membri, nello stabilire il contributo di ciascun produttore all'importo del prelievo sulle eccedenze dovuto in applicazione della percentuale

superiore di cui a detto comma, assicurano che contribuiscano proporzionalmente a tale importo i produttori responsabili, in base a criteri oggettivi che saranno definiti dallo Stato membro».

- 13 Ai sensi dell'articolo 83 del regolamento n. 1234/2007, intitolato «Prelievo sulle eccedenze per le vendite dirette»:

«1. In caso di vendite dirette il contributo di ciascun produttore al pagamento del prelievo sulle eccedenze è stabilito con decisione dello Stato membro, dopo che è stata riassegnata o meno la parte inutilizzata della quota destinata alle vendite dirette, al livello territoriale appropriato o a livello nazionale.

2. Gli Stati membri stabiliscono la base per il calcolo del contributo del produttore al prelievo sulle eccedenze dovuto per il quantitativo totale di latte venduto, ceduto o utilizzato per fabbricare i prodotti lattiero-caseari venduti o ceduti, applicando criteri fissati dalla Commissione.

3. Per stabilire il computo finale del prelievo sulle eccedenze non si tiene conto delle correzioni connesse al tenore di grassi.

4. La Commissione fissa le modalità e la data di pagamento del prelievo all'organismo competente dello Stato membro».

- 14 L'articolo 7 del regolamento n. 536/93 dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri adottano le necessarie misure di controllo per garantire la riscossione del prelievo sui quantitativi di latte o di equivalente latte commercializzati in eccesso rispetto ai quantitativi di cui all'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 3950/92. (...)

(...)

3. Lo Stato membro verifica concretamente l'esattezza della contabilizzazione dei quantitativi commercializzati di latte e di equivalente latte; a tal fine, esso procede ad accertamenti sui trasporti di latte durante le operazioni di raccolta nelle aziende e, in particolare, controlla sul posto:

a) presso gli acquirenti (...)

b) presso i produttori (...)

(...)».

- 15 Il regolamento n. 1392/2001, ai sensi dei suoi articoli 16, paragrafo 1, e 17, ha sostituito il regolamento n. 536/93 a decorrere dal 31 marzo 2002. L'articolo 11 del regolamento n. 1392/2001, intitolato «Controlli degli Stati membri», prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che il prelievo sui quantitativi di latte o di equivalente latte commercializzati che superano i quantitativi di cui all'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 3950/92 sia correttamente riscosso e, nel caso delle consegne, si ripercuota sui produttori interessati.

2. Gli Stati membri adottano misure complementari allo scopo di:

a) controllare i casi di abbandono totale o parziale della produzione lattiera e/o del quantitativo di riferimento, conformemente all'articolo 8, lettera a), del regolamento (CEE) n. 3950/92, quando si applicano le pertinenti disposizioni;

b) garantire l'informazione degli interessati per quanto riguarda le sanzioni penali o amministrative alle quali si espongono in caso di inosservanza delle norme del regolamento (CEE) n. 3950/92 e del presente regolamento.

(...)».

16 Il regolamento n. 1392/2001 è stato abrogato, a decorrere dal 1° aprile 2004, dal regolamento n. 595/2004, le cui disposizioni si applicano, ai sensi del suo articolo 28, a partire dal periodo 2004/2005. L'articolo 15 del regolamento citato da ultimo, intitolato «Termine di pagamento», così dispone:

«1. Ogni anno, anteriormente al 1° ottobre, l'acquirente o, in caso di vendite dirette, il produttore, versa all'autorità competente l'importo del prelievo dovuto, secondo le modalità all'uopo stabilite dallo Stato membro.

2. In caso di inosservanza del termine di pagamento di cui al paragrafo 1, alle somme dovute [s]i applica un interesse annuale in base ai tassi di riferimento a tre mesi applicabili al 1° ottobre di ogni anno, conformemente all'allegato II, maggiorati di un punto percentuale.

Gli interessi sono pagati allo Stato membro.

3. Gli Stati membri dichiarano al Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) gli importi risultanti dall'applicazione dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1788/2003 insieme alle spese dichiarate a titolo del mese di novembre di ogni anno.

(...))».

17 L'articolo 17 del regolamento n. 595/2004, intitolato «Imposizione del prelievo», prevede quanto segue:

«Gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie affinché l'imposizione del prelievo venga effettuata correttamente e si ripercuota sui produttori che hanno contribuito al superamento».

18 Il 16 luglio 2003 il Consiglio ha adottato la decisione 2003/530/CE sulla compatibilità con il mercato comune di un aiuto che la Repubblica italiana intende concedere ai suoi produttori di latte (GU 2003, L 184, p. 15), sulla base dell'articolo 88, paragrafo 2, terzo comma, CE che è divenuto l'articolo 108, paragrafo 2, terzo comma, TFUE. I punti da 2 a 5 nonché 7 e 8 di tale decisione così recitano:

«(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.

(...)

(7) Il governo italiano si è impegnato ad evitare in avvenire simili problemi imponendo una rigorosa applicazione del prelievo supplementare sulla base di una nuova legge per la futura gestione delle quote latte che prevede un radicale riesame e ammodernamento delle sue disposizioni di attuazione. Stando alla valutazione della Commissione, tale legge costituisce una corretta base legislativa per l'applicazione del regime e, se pienamente e correttamente attuata, consentirà un buon funzionamento del regime.

- (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 (...) 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».

19 L'articolo 1 della decisione in parola così dispone:

«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 differiti 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 [d]al 1° gennaio 2004».

Procedimento precontenzioso e conclusioni delle parti

- 20 Dopo aver raccolto informazioni sull'insufficienza delle somme riscosse in Italia a titolo del prelievo supplementare dovuto dai produttori di latte vaccino, la Commissione ha ritenuto che la Repubblica italiana non avesse adempiuto i propri obblighi, consistenti nel ripartire integralmente tra i produttori che hanno contribuito a ciascun superamento dei quantitativi di riferimento nazionali il prelievo supplementare dovuto singolarmente da tali produttori, nel calcolare il debito individuale corrispondente, nel controllare il pagamento effettivo di tale debito da parte degli interessati e, in caso di mancato versamento, nel recuperare le somme dovute.
- 21 Con una serie di scambi epistolari tra luglio 2008 e luglio 2012, la maggior parte dei quali intercorsi nell'ambito del procedimento EU Pilot, la Commissione ha chiesto informazioni al governo italiano in merito allo stato di avanzamento del recupero di tale prelievo supplementare sul latte. Le richieste della Commissione vertevano, segnatamente, sulla ripartizione del prelievo supplementare tra i soggetti passivi e sui provvedimenti adottati per il recupero in caso di mancato versamento, sull'impatto delle modifiche legislative introdotte sull'efficacia del recupero del prelievo supplementare nonché sulle procedure amministrative di recupero e sulla gestione del contenzioso.
- 22 Non soddisfatta delle risposte fornite dalle autorità italiane, la Commissione ha diffidato formalmente la Repubblica italiana con lettera del 21 giugno 2013, invitandola a presentare le sue osservazioni in proposito. Tale Stato membro ha risposto con lettera del 23 settembre 2013, accompagnata da tre lettere integrative del 30 settembre 2013, del 21 gennaio e del 7 febbraio 2014.
- 23 Il 10 luglio 2014 la Commissione, alla luce dello «stagnare perdurante delle procedure di recupero e dell'entità dei recuperi ancora dovuti», ha emesso un parere motivato nei confronti della Repubblica italiana e ha invitato tale Stato membro ad adottare le misure necessarie per conformarsi a tale parere motivato entro il termine di due mesi dal ricevimento di quest'ultimo. Poiché il governo italiano ha chiesto di potersi avvalere di una proroga del termine per la risposta, la Commissione ha accolto tale richiesta consentendole di depositare la propria risposta fino all'11 ottobre 2014.
- 24 Con lettera del 13 ottobre 2014, integrata il 22 ottobre e il 25 novembre 2014, la Repubblica italiana ha risposto alle censure sollevate nel parere motivato.
- 25 Poiché l'argomentazione delle autorità italiane non ha convinto la Commissione, quest'ultima ha deciso di proporre il presente ricorso.

Sul ricorso

Osservazioni preliminari

- 26 In primo luogo, occorre osservare che nelle conclusioni del suo ricorso la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana ha disatteso gli obblighi imposti «dalle pertinenti disposizioni di diritto dell'Unione applicabili nelle campagne interessate, e precisamente» dalle disposizioni di cui al punto 1 della presente sentenza. Tuttavia, nella parte introduttiva di tale ricorso e al punto 2 di quest'ultimo, la Commissione elenca, senza fare riferimento al termine «precisamente», le diverse disposizioni del diritto dell'Unione che costituiscono l'oggetto dell'inadempimento contestato. Inoltre, da tale ricorso non emerge che la Commissione abbia inteso includere nel suo ricorso disposizioni del diritto dell'Unione diverse da quelle che sono esplicitamente contemplate al punto 1 della presente sentenza. Alla luce di ciò, le conclusioni del ricorso devono essere intese nel senso che esse riguardano solo queste ultime disposizioni.
- 27 In secondo luogo, occorre precisare che il ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione verte sull'omessa adozione, da parte della Repubblica italiana, delle misure necessarie per conformarsi a determinati obblighi imposti dal diritto dell'Unione e relativi al regime del prelievo supplementare per la produzione di latte realizzata in eccesso rispetto alla quota nazionale a disposizione di tale Stato membro. La Commissione contesta allo Stato membro in parola di non aver istituito un regime che garantisca che il prelievo supplementare dovuto a livello nazionale sia effettivamente addebitato agli operatori economici interessati e pagato da questi ultimi o, in caso di mancato pagamento, riscosso dalle autorità competenti.
- 28 Le conclusioni del ricorso non menzionano, tuttavia, gli importi esatti che il mancato recupero avrebbe generato durante le diverse campagne d'imposizione e neppure l'importo complessivo a copertura di tutte le campagne d'imposizione di cui trattasi.
- 29 Ne consegue che non è necessario determinare, nell'ambito del presente ricorso, se l'importo totale dei prelievi supplementari non ancora recuperati corrisponda alla somma di EUR 1 343 milioni, come emerge dalle memorie della Commissione, o alla somma di EUR 827,39 milioni, secondo la Repubblica italiana.
- 30 Ciò premesso, malgrado le posizioni divergenti delle parti in merito agli importi già recuperati e a quelli ancora da recuperare, si deve constatare che, alla data dell'11 ottobre 2014, di cui al punto 23 della presente sentenza, vale a dire più di 18 anni dopo la conclusione della prima campagna d'imposizione del prelievo supplementare in Italia e più di 5 anni dopo l'ultima campagna, le autorità italiane non avevano ancora recuperato i considerevoli importi dovuti a titolo del prelievo supplementare.
- 31 È alla luce di tali osservazioni che occorre esaminare il presente ricorso.

Nel merito

Argomenti delle parti

- 32 La Commissione sostiene che, alla data dell'11 ottobre 2014, ossia quella di scadenza del termine fissato nel parere motivato, alla quale è stato aggiunto un termine supplementare di un mese, la Repubblica italiana non aveva istituito un regime effettivo che le consentisse di recuperare gli importi dovuti a titolo del prelievo supplementare sul latte per le campagne dal 1995/1996 al 2008/2009.
- 33 La Commissione ritiene che la Repubblica italiana abbia disatteso il suo obbligo di ripartire e di riscuotere integralmente, con diligenza e celerità, il prelievo supplementare tra i produttori che hanno contribuito a ciascun superamento dei quantitativi di riferimento nazionali. A tal riguardo, la Commissione si basa, segnatamente, sulla giurisprudenza derivante dalla sentenza del 21 gennaio 1999, Germania/Commissione (C-54/95, EU:C:1999:11, punto 177), in base alla quale spetterebbe agli Stati membri, in forza dell'obbligo di diligenza generale di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, riscuotere prontamente le somme dovute a titolo del prelievo supplementare.
- 34 Essa ritiene pertanto che la circostanza che gli importi dovuti a titolo del prelievo supplementare sul latte siano così elevati, come emerge dal punto 29 della presente sentenza, deriva da negligenze proprie

della Repubblica italiana e dall'assenza di effettività del regime introdotto da tale Stato membro per garantire l'imputazione e la riscossione di tale prelievo sul proprio territorio durante il periodo indicato nel ricorso.

- 35 Ad avviso della Commissione, in primo luogo, l'attuazione nel diritto nazionale della normativa dell'Unione in materia è stata eccessivamente confusa, il che avrebbe generato notevoli ritardi nell'applicazione del regime nazionale del prelievo supplementare e un contenzioso significativo. Di conseguenza, il recupero di tale prelievo sarebbe stato reso più arduo, segnatamente a motivo delle dilazioni nel pagamento concesse da determinati organi giurisdizionali in via cautelare.
- 36 In secondo luogo, la Repubblica italiana non avrebbe utilizzato efficacemente le procedure amministrative alle quali sarebbe potuta ricorrere per recuperare le somme dovute a titolo del prelievo supplementare, in particolare il regime della compensazione. In Italia, la possibilità di compensare le somme dovute a tale titolo con gli importi degli aiuti da versare nell'ambito della politica agricola comune sarebbe stata introdotta tardivamente e in modo inefficace. Inoltre, la Commissione ritiene che talune disposizioni normative ancora in vigore impediscano l'applicazione della compensazione.
- 37 In terzo luogo, le procedure di recupero sarebbero state in gran parte bloccate a partire dall'entrata in vigore di alcune modifiche legislative introdotte durante il 2003, a motivo della mancanza di disposizioni di esecuzione o di accordi convenzionali tra le autorità e le collettività interessate, necessari al loro recupero.
- 38 In quarto luogo, la Commissione afferma che, a motivo degli errori commessi dalle autorità nazionali incaricate di effettuare il recupero del prelievo supplementare e delle numerose modifiche introdotte nella procedura di recupero, la stessa Repubblica italiana ha ammesso di trovarsi di fronte a «una situazione di sostanziale stallo nelle riscossioni». Tale istituzione precisa al riguardo che importi esigibili sarebbero stati considerati, erroneamente, irrecuperabili, il che avrebbe altresì indebolito l'effettività di tale recupero.
- 39 In risposta, la Repubblica italiana, da un lato, sostiene che il ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione ai sensi dell'articolo 258 TFUE viola, nelle circostanze del caso di specie, i principi del *ne bis in idem*, di proporzionalità e di specialità. Essa afferma, dall'altro, che la Commissione non fornisce la prova che la Repubblica italiana abbia violato gli obblighi ad essa incombenti nell'ambito dell'imputazione e del recupero del prelievo supplementare.

Giudizio della Corte

- 40 Si deve rammentare che, conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 3950/92, il prelievo supplementare stabilito dall'articolo 1 di tale regolamento è ripartito tra i produttori che hanno contribuito al superamento dei quantitativi di riferimento. Una siffatta ripartizione del prelievo supplementare è altresì prevista dall'articolo 4 del regolamento n. 1788/2003 nonché dagli articoli 79, 80 e 83 del regolamento n. 1234/2007.
- 41 Conformemente all'articolo 7 del regolamento n. 536/93, all'articolo 11, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1392/2001 nonché agli articoli 15 e 17 del regolamento n. 595/2004, gli Stati membri sono tenuti ad adottare tutte le misure necessarie per garantire che tale prelievo, ivi inclusi gli interessi dovuti in caso di mancato rispetto del termine di pagamento, sia correttamente effettuato e si ripercuota sui produttori che hanno contribuito al superamento.
- 42 In tale contesto, secondo una giurisprudenza consolidata, spetta agli Stati membri, in forza dell'obbligo di diligenza generale di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, quale precisato dai regolamenti dell'Unione in materia, adottare prontamente i provvedimenti destinati a rimediare alle irregolarità. Infatti, dopo un certo periodo di tempo, la ripartizione e il recupero del prelievo supplementare rischiano di essere complicati o di divenire impossibili a causa di talune circostanze quali, in particolare, la cessazione delle attività o lo smarrimento di documenti contabili (v., in tal senso, sentenze dell'11 ottobre 1990, Italia/Commissione, C-34/89, EU:C:1990:353, punto 12, e del 21 gennaio 1999, Germania/Commissione, C-54/95, EU:C:1999:11, punto 177).

- 43 Inoltre, in forza di una costante giurisprudenza della Corte relativa all'onere della prova nell'ambito di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, spetta alla Commissione dimostrare la sussistenza dell'asserito inadempimento. È la Commissione che deve fornire alla Corte gli elementi necessari affinché quest'ultima accerti l'esistenza di tale inadempimento (v., in tal senso, sentenza del 28 gennaio 2016, Commissione/Portogallo, C-398/14, EU:C:2016:61, punto 47 e giurisprudenza ivi citata).
- 44 Quando la Commissione ha fornito elementi sufficienti che dimostrano che determinati fatti si sono verificati sul territorio dello Stato membro convenuto, spetta a quest'ultimo contestare in maniera sostanziale e dettagliata gli elementi in tal senso presentati e le conseguenze che ne derivano (v., in tal senso, sentenza del 28 gennaio 2016, Commissione/Portogallo, C-398/14, EU:C:2016:61, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).
- 45 Nel caso di specie, la Commissione ha esposto nelle sue memorie, in modo circostanziato e dettagliato, gli elementi di fatto che, secondo tale istituzione, hanno dato luogo alle negligenze e alle lacune oggetto degli addebiti che essa contesta alla Repubblica italiana. Inoltre, e senza essere contraddetta al riguardo da tale Stato membro, la Commissione ha osservato che tali elementi materiali traggono ampiamente origine dalla documentazione fornita dalle autorità italiane nell'ambito dei loro scambi e sono, in sostanza, confermati dai pareri della Corte dei conti italiana nonché da commissioni d'inchiesta governative e parlamentari di tale Stato membro.
- 46 Alla luce della circostanza che le somme dovute a titolo del prelievo supplementare, quali quelle indicate al punto 29 della presente sentenza, si sono accumulate nel corso di un periodo così lungo, senza che le autorità competenti siano mai giunte a ridurle in modo duraturo, emerge che tali autorità non hanno adottato le misure necessarie per rispettare gli obblighi loro imposti dalle disposizioni del diritto dell'Unione che figurano nelle conclusioni del ricorso.
- 47 Ciò premesso, si deve considerare che la Commissione ha fornito elementi tali da far emergere la realtà dei fatti sui cui essa si basa nel suo ricorso al fine di dimostrare che la Repubblica italiana ha violato gli obblighi derivanti da tali disposizioni. Di conseguenza, conformemente alla giurisprudenza rammentata al punto 44 della presente sentenza, occorre esaminare i motivi difensivi dedotti.
- 48 La Repubblica italiana, pur riconoscendo che esiste un obbligo, in forza del diritto dell'Unione, di effettuare l'imputazione e, se del caso, il recupero del prelievo supplementare, sostiene, innanzitutto, che tale obbligo è un obbligo «di mezzi» e non «di risultato» e che la Commissione non ha fornito la prova dell'inosservanza di quest'ultimo da parte delle autorità italiane.
- 49 A sostegno di tale argomento la Repubblica italiana richiama il punto 36 della sentenza del 13 novembre 2001, Francia/Commissione (C-277/98, EU:C:2001:603), in cui la Corte avrebbe statuito che l'articolo 19 del regolamento (CEE) n. 1546/88 della Commissione, del 3 giugno 1988, che fissa le modalità di applicazione del prelievo supplementare di cui all'articolo 5 quater del regolamento (CEE) n. 804/68 (GU 1988, L 139, pag. 12), ai sensi del quale gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire la riscossione del prelievo supplementare, ha stabilito un obbligo di mezzi e non un obbligo di risultato.
- 50 Essa ritiene, pertanto, che il solo fatto che una parte delle somme relative al prelievo supplementare sul latte non sia stata recuperata non è sufficiente per concludere che sussista l'inadempimento contestato.
- 51 A tal riguardo, sembra che l'argomentazione sviluppata dalla Repubblica italiana derivi da un'errata lettura della conclusioni della Commissione. Infatti, con le sue conclusioni, la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti per non aver adottato, così come rilevato al punto 27 della presente sentenza, le misure necessarie al fine di garantire che il prelievo supplementare sul latte sia addebitato ai produttori interessati e, se del caso, recuperato dalle autorità competenti. L'oggetto di tale inadempimento non verte quindi sul fatto che tale Stato membro non avrebbe recuperato la totalità delle somme dovute a titolo di tale prelievo.
- 52 La Repubblica italiana non può, pertanto, sottrarsi all'inadempimento ad essa contestato sostenendo di aver adottato misure che le hanno consentito di recuperare una parte delle somme dovute a titolo del

prelievo supplementare sul latte.

- 53 Sebbene la Repubblica italiana dedichi un'ampia parte delle sue memorie alla descrizione dettagliata del quadro giuridico nazionale relativo alla ripartizione e al recupero del prelievo supplementare e delle sue modifiche, essa non fornisce, tuttavia, elementi precisi idonei a mettere in discussione le disfunzioni suffragate dalla Commissione o atti a dimostrare che essa abbia, conformemente all'obbligo di diligenza ad essa incombente, attuato in tempo utile un sistema effettivo in grado di consentirle di recuperare gli importi di cui trattasi secondo i regolamenti citati dalla Commissione.
- 54 In tali circostanze, l'argomento relativo a un asserito «obbligo di mezzi» deve essere respinto in quanto inconferente. Infatti, secondo le constatazioni indicate ai punti da 45 a 47 della presente sentenza, la Repubblica italiana non ha adottato le misure necessarie al fine di garantire prontamente l'imputazione del prelievo ai produttori di latte interessati e il suo efficace recupero.
- 55 La Repubblica italiana afferma poi che i numerosi mutamenti della normativa dell'Unione relativa al prelievo supplementare sul latte hanno sostanzialmente contribuito alle difficoltà legislative e amministrative incontrate sul piano nazionale.
- 56 A tal riguardo, occorre rammentare che, anche supponendo che l'applicazione della normativa dell'Unione relativa al prelievo sul latte abbia fatto sorgere difficoltà significative sul piano nazionale, ciò nondimeno, come la Corte ha ripetutamente giudicato, uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi risultanti dal diritto dell'Unione (v., segnatamente, sentenza del 2 marzo 2017, Commissione/Grecia, C-160/16, non pubblicata, EU:C:2017:161, punto 13 e giurisprudenza ivi citata).
- 57 Inoltre, se la Repubblica italiana riteneva che la normativa dell'Unione relativa al prelievo supplementare sul latte ostacolasse, per sua stessa natura, l'imputazione e, se del caso, il recupero di tale prelievo, prontamente ed efficacemente, tale Stato membro avrebbe potuto proporre ricorsi dinanzi alla Corte per un controllo di legittimità delle misure dell'Unione di cui trattasi. Orbene, nel corso dell'intero periodo controverso, che copre più di dodici anni, nessun ricorso in tal senso è stato proposto dalla Repubblica italiana. Del resto, la circostanza che il regime del prelievo supplementare sul latte abbia fatto sorgere difficoltà di ordine giuridico e politico a livello dell'Unione, e che tale regime sia stato infine sostituito, non giustifica affatto la mancata adozione da parte degli Stati membri di tutte le misure necessarie per garantirne l'effettività a livello nazionale.
- 58 Inoltre, per quanto attiene più precisamente alla decisione 2003/530, dalla quale la Repubblica italiana deduce che il Consiglio dell'Unione europea non avrebbe potuto adottare tale decisione se essa si fosse trovata in una situazione d'inadempimento, è sufficiente rilevare che il Consiglio, con la decisione in parola, si è limitato ad approvare le misure di aiuti volti a facilitare il pagamento del prelievo supplementare da parte dei produttori di latte interessati, senza formulare valutazioni sulla situazione esistente alla data dell'adozione di quest'ultima in Italia. Inoltre, con la decisione 2003/530 il Consiglio ha implicitamente confermato l'obbligo che incombeva a tale Stato membro di garantire il pagamento del prelievo supplementare da parte dei produttori di latte e ha rilevato che, come emerge dal punto 7 di tale decisione, «il governo italiano [si era impegnato a imporre] una rigorosa applicazione del prelievo supplementare sulla base di una nuova legge».
- 59 In tali circostanze, l'argomento della Repubblica italiana riguardante il rispetto degli obblighi ad essa incombenti in materia d'imputazione e di recupero eventuale del prelievo supplementare sul latte non è tale da inficiare le conclusioni della Commissione.
- 60 Occorre altresì esaminare gli argomenti della Repubblica italiana secondo cui il presente ricorso per inadempimento proposto ai sensi dell'articolo 258 TFUE viola i principi del *ne bis in idem*, di proporzionalità e di specialità. Essa afferma che, nei limiti in cui ha già versato al FEAOG le somme relative al prelievo corrispondente al superamento del suo quantitativo di riferimento nazionale, conformemente agli articoli 3 e 4 del regolamento n. 1788/2003 e, in seguito, agli articoli 78 e 79 del regolamento n. 1234/2007, tale ricorso implicherebbe che essa possa essere nuovamente «sanzionata» per l'inadempimento dei medesimi obblighi relativi all'imputazione e, se del caso, al recupero del prelievo supplementare.

61 A tal riguardo, occorre rammentare che, come emerge altresì dal considerando 5 del regolamento n. 1788/2003 e dal considerando 38 del regolamento n. 1234/2007, le disposizioni citate al precedente punto impongono alla Repubblica italiana diversi obblighi che, da un lato, riguardano il versamento del prelievo supplementare al FEAOG incombente a tale Stato membro, in forza dell'articolo 3 del regolamento n. 1788/2003 e dell'articolo 78, paragrafo 2, del regolamento n. 1234/2007. Dall'altro, lo Stato membro in parola è tenuto a ripartire il prelievo supplementare tra i produttori di latte che hanno contribuito al superamento delle quote nazionali e di recuperarlo conformemente all'articolo 4 del regolamento n. 1788/2003 e all'articolo 79 del regolamento n. 1234/2007. Pertanto, il fatto che la Repubblica italiana abbia eventualmente adempiuto il primo di tali obblighi non esclude che essa possa essere venuta meno al secondo di tali obblighi, il quale costituisce il solo oggetto del presente ricorso per inadempimento.

62 Una simile valutazione s'impone a fortiori ove si consideri che l'argomento della Repubblica italiana equivale, in definitiva, a travisare la finalità del prelievo supplementare consistente nell'obbligare i produttori di latte a rispettare i quantitativi di riferimento ad essi attribuiti (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).

63 Ne consegue che l'argomento della Repubblica italiana relativo a una violazione dei principi del *ne bis in idem*, di proporzionalità e di specialità deve essere respinto.

64 Tenuto conto dell'insieme delle considerazioni sin qui svolte si deve dichiarare che la Repubblica italiana, avendo omesso 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 è stata accertata una produzione in eccesso (2008/2009),

- fosse effettivamente addebitato ai singoli produttori che avevano contribuito a ciascun superamento di produzione, nonché
- fosse tempestivamente pagato, previa notifica dell'importo dovuto, dall'acquirente o dal produttore, in caso di vendite dirette, ovvero
- qualora non pagato nei termini previsti, fosse iscritto a ruolo ed eventualmente riscosso coattivamente presso gli stessi acquirenti o produttori,

è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 1 e 2 del regolamento n. 3950/92, dell'articolo 4 del regolamento n. 1788/2003, degli articoli 79, 80 e 83 del regolamento n. 1234/2007, nonché, per quanto riguarda le disposizioni di esecuzione della Commissione, dell'articolo 7 del regolamento n. 536/93, dell'articolo 11, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1392/2001, e, da ultimo, degli articoli 15 e 17 del regolamento n. 595/2004.

Sulle spese

65 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. La Repubblica italiana, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) **La Repubblica italiana, avendo omesso 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 è stata accertata una produzione in eccesso (2008/2009),**
 - **fosse effettivamente addebitato ai singoli produttori che avevano contribuito a ciascun superamento di produzione, nonché**

- **fosse tempestivamente pagato, previa notifica dell'importo dovuto, dall'acquirente o dal produttore, in caso di vendite dirette, ovvero**
- **qualora non pagato nei termini previsti, fosse iscritto a ruolo ed eventualmente riscosso coattivamente presso gli stessi acquirenti o produttori,**

è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli 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, dell'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, degli 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 (regolamento unico OCM), nonché, per quanto riguarda le disposizioni di esecuzione della Commissione, dell'articolo 7 del regolamento (CEE) n. 536/93, del 9 marzo 1993, che stabilisce le modalità di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, dell'articolo 11, paragrafi 1 e 2, del regolamento (CE) n. 1392/2001, del 9 luglio 2001, recante modalità d'applicazione del regolamento n. 3950/92, e, da ultimo, degli articoli 15 e 17 del regolamento (CE) n. 595/2004, del 30 marzo 2004, recante modalità d'applicazione del regolamento n. 1788/2003, come modificato dal regolamento (CE) n. 1468/2006 della Commissione, del 4 ottobre 2006.

2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.

von Danwitz
Jürimäe

Vajda

Juhász
Lycourgos

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 24 gennaio 2018.

Il cancelliere

Il presidente della Quarta
Sezione

A. Calot Escobar

T. von Danwitz

* Lingua processuale: l'italiano.