**N. 05874/2012REG.PROV.COLL.**

**N. 04854/2012 REG.RIC.**

****

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4854 del 2012, proposto da:  Agea - Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura, rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

*contro*

Coam Scarl Coop Allevatori della Murgia, rappresentata e difesa dall'avv. Maria Goffredo, con domicilio eletto presso Angela Palmisano in Roma, via Tevere, n. 46;

*per la riforma*

della sentenza del T.A.R. PUGLIA - BARI: SEZIONE III n. 01887/2011, resa tra le parti, concernente quote latte;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Coam Scarl Coop Allevatori della Murgia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 27 luglio 2012 il Cons. Alessandro Palanza e uditi per le parti l’avvocato Goffredo e l’avvocato dello Stato Spina;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

L’AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura) propone appello avverso la sentenza citata in epigrafe, con cui il TAR Puglia ha accolto il ricorso proposto dalla cooperativa odierna appellata avverso il provvedimento della Regione Puglia 8 settembre 2005 prot. n. 12447, che aveva intimato alla parte appellata quale primo acquirente del latte, il versamento del prelievo supplementare delle quote latte alla luce della determinazione dei quantitativi individuale di riferimento (QRI) relativi alla campagna 2005/2006 assegnati ai soci della cooperativa ricorrente.

Afferma l’ente appellante che il giudice di primo grado ha ritenuto fondate le censure relative al riscontrato contrasto dell’art. 2 del d.l. n. 49/2003 (convertito dalla legge n. 119/2003) con la normativa comunitaria, in quanto il quantitativo individuale di riferimento (QRI) assegnato in Italia dal 1993 è risultato del tutto inattendibile, essendo stato determinato sulla base di autocertificazioni degli stessi produttori. Pertanto, il giudice di primo grado, previa disapplicazione della normativa nazionale in quanto incompatibile con la normativa comunitaria, ha annullato l’intimazione di versamento impugnata in primo grado.

L’AGEA sostiene, al contrario, che è assolutamente infondato l’assunto del TAR Puglia secondo il quale l’art. 2 del decreto legge n. 49/2003, convertito nella legge n. 119/2003, sia incompatibile con il diritto comunitario. L’assegnazione del QRI di ogni produttore alla stregua di tale disposizione legislativa avviene sulla base delle produzioni che ciascuna ditta ha asseverato e che sono state accertate dall’Amministrazione negli anni di riferimento 1998/1999 per la quota A, e 1991/1992 per la quota B, nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria antecedente alla legge n. 199/2003. In forza di tale legge le due quote (A + B) sono unificate ( art. 2, comma 1), concorrendo a formare il cosiddetto QRI attuale. Tale procedura è conforme al disposto dell’art. 25 del Regolamento CEE 595/2004.

Né elementi di contrario tenore emergerebbero dalle conclusioni della Commissione di indagine amministrativa istituita con decreto del Ministro delle politiche agricole n. 6088 del 25 giugno 2009, depositata in giudizio dai ricorrenti in primo grado, su cui il giudice di primo grado ha, invece, fondato il proprio convincimento. Tale Commissione, lungi dall’aver messo in discussione la legislazione nazionale in questione, si è limitata a denunciare errori commessi nell’attribuzione dei QRI. Si tratta di singoli casi che non possono giustificare una generalità di mancanza di legittimazione del meccanismo. Qualora la controparte avesse avuto ragione di ritenere l’erroneità di determinazione dei QRI dei suoi soci, avrebbe dovuto far valere le proprie ragioni rivolgendosi alle apposite commissioni istituite presso ciascuna Provincia ai sensi della legge n. 5/1998.

Si è costituita la cooperativa appellata, la quale, dopo aver riassunto la disciplina in materia di quote latte, afferma che le difficoltà di applicazione del sistema delle quote latte sono state fin dall’inizio talmente gravi che, anche per la campagna 2005/2006, come per le precedenti ed in modo particolare a partire dal 2000/2001, i dati utilizzati sono risultatissero ingiustificatamente inferiori rispetto alle quantità prodotte.

La cooperativa appellata afferma che le assegnazioni di QRI 2005/2006 effettuate dalla Regione Puglia nei loro confronti sono illegittime, dal momento che riprendono i medesimi dati contenuti nelle assegnazioni di QRI precedenti, non fondati sulle effettive quantità prodotte, come richiesto dalla normativa comunitaria, ma su dati presuntivi e non certi. Ne consegue che le norme nazionali (l. n. 5/1998, l. n. 118/1999, l. n. 79/2000 e l. n. 119/2003), che demandano alla P.A. di determinare il QRI sulla base di dati non certi, si pongono in contrasto con i regolamenti CEE in materia, che prevedono invece l’accertamento amministrativo della produzione di ciascun produttore, con conseguente obbligo di disapplicazione delle stesse. L’appellata lamenta in particolare che la disciplina introdotta dal decreto legge n. 49/2003 e dal decreto legge n. 157/2004 prevedaa meccanismi contrari a quelli previsti dall’art. 2, comma 1, del Regolamento CEE 3950/92. Lo stesso decreto n. 49/2003 prevede che i produttori debbano versare il corrispettivo del prezzo del latte commercializzato in esubero rispetto al proprio QRI, a prescindere dal fatto che la produzione nazionale abbia superato il QGG Nazionale, come previsto dal Regolamento (CE) 1788/03 (punto 5 dei considerando).

La relazione della Commissione d’inchiesta istituita con D.L. n. 11/1997 attesta al riguardo che il QRI assegnato in Italia nel 1993 alle aziende - in base alla Legge 468/1992- è risultato del tutto inattendibile. Circostanza questa confermata dalla Corte di Giustizia con Sentenza del 25 marzo 2004, C- 480/00, che segnala come i quantitativi di riferimento individuali, inizialmente attribuiti dalle autorità italiane, contenevano numerosissimi errori.

Tali elementi sono ulteriormente confermati anche dalle più recenti indagini ministeriali e in particolare dalle conclusioni della Commissione di indagine amministrativa istituita con decreto n. 6088 del 25 giugno 2009 e dalla successiva relazione effettuata dal Comando Carabinieri politiche agricole e alimentari. Gli esiti di tali relazioni non possono essere messi in dubbio dai documenti presentati solo in appello dall’appellante (documento di approfondimento sui dati utilizzati per il calcolo di prelievo supplementare del Dipartimento delle Politiche Europee e l’analisi per schemi di cui alla relazione sui problemi relativi al regime delle quote latte presentata dall’allora Ministro Galan nel Consiglio dei Ministri del 22 ottobre 2010). I documenti allegati, per la loro stessa derivazione, hanno una valenza meramente politica e non quella di oggettiva verifica tecnico amministrativa da parte di organismi indipendenti. In ogni caso si eccepisce l’inammissibilità di tali allegazioni in quanto non presentate in primo grado.

La cooperativa appellata lamenta, inoltre, la violazione dei principi di certezza del diritto e di tutela dell’iniziativa e dell’affidamento delle imprese, anche ai sensi della giurisprudenza della Corte di Giustizia (CGCE sent. 11 agosto 1995, in causa C-1-94). Inoltre, la mancanza di una base di dati relativi alle quantità effettivamente prodotte, impedirebbe lo svolgimento della funzione solidaristica propria del sistema delle quote latte, di fatto alterando lo svolgimento ordinario dell’attività produttiva e violando gli art. 3 e 41 della Costituzione, che garantiscono la libertà di iniziativa economica.

La difesa dell’appellata eccepisce, altresì, che il provvedimento è viziato per difetto d’istruttoria ed eccesso di potere in quanto la pretesa di applicare quote immotivatamente inferiori determina uno sviamento dell’azione amministrativa rispetto al fine pubblico di tutelare le imprese e non di distruggerle. Infine, il provvedimento impugnato è illegittimo in quanto è in contrasto con il provvedimento del Giudice del Tribunale di Brindisi, che ha ordinato al primo acquirente e all’AGEA di sospendere ogni applicazione del sistema delle quote latte per la campagna 2005/2006.

All’udienza camerale del 27 luglio 2012, sussistendone i presupposti, la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

DIRITTO

L’appello è fondato alla luce della giurisprudenza recente della Sezione su casi analoghi a quello in esame.

Con la sentenza n. 3872/2012 questa Sezione ha affermato, in un caso analogo a quello in esame, oggetto dell’appello della sentenza dello stesso TAR n. 582/2011, a sua volta richiamata dalla sentenza qui appellata, che, in mancanza di specifiche censure avverso il provvedimento impugnato, non sia sufficiente fare riferimento ad una situazione generale di difficoltà operativa od una denuncia generale del malfunzionamento di un meccanismo complesso di riequilibrio della produzione di latte, come accertata da indagini amministrative svolte dagli organi preposti (nello stesso senso CdS, III Sezione, n. 3665/2012). Occorre, invece, dimostrare l’illegittimità del singolo provvedimento, che è l’ambito di esame devoluto al giudice amministrativo.

Al riguardo la cooperativa appellata ha affermato il malfunzionamento di tale sistema e le sue generali conseguenze sulla libertà d’iniziativa economica dei produttori (tutelata dall’art. 41 Cost.), ma non ha dimostrato il contrasto delle norme interne con la normativa comunitaria che demanda alla normativa nazionale il meccanismo di determinazione e di ripartizione del QRI, né la illegittimità dei provvedimenti attinenti la rispettiva produzione aziendale. DagliGli esiti delle indagini amministrative effettuate (ed anche a prescindere dalle produzioni documentali di AGEA, la cui ammissibilità in appello è contestata dalla cooperativa appellata) non si evince che tutto il sistema delle quote latte attuato in Italia sia inaffidabile: infatti, se è pur vero che molte disfunzioni sono state accertate, da ciò non consegue automaticamente l’inaffidabilità complessiva del sistema stesso.

D’altronde, la stessa Corte di Giustizia C.E., con sentenza del 25 marzo 2004 C-480/00, ha affermato che la disciplina comunitaria non osta a che uno stato membro rettifichi i quantitativi individuali *ex post* e, quindi ricalcoli, a seguito di riassegnazione dei QRI, i prelievi supplementari dovuti successivamente al termine di scadenza del pagamento di tali prelievi. Ciò comporta che il meccanismo di attribuzione del QRI *ex post* previsto dalla normativa italiana, di per sé, non si configura come illegittimo, salvo verificare nel caso concreto l’illegittima determinazione dello stesso: ma a questo fine, come sopra evidenziato, la cooperativa appellata non ha fornito i necessari elementi di valutazione.

Non è stato neppure dimostrato il contrasto - che motiva la sentenza del TAR - tra la normativa italiana di cui all’art.2 del decreto legge n. 49/2003 convertito dalla legge n. 119/2003 e le corrispondenti disposizioni dei regolamenti comunitari in vigore pro tempore, né gli altri contrasti tra norme comunitarie e nazionali asseriti dalla difesa della parte appellata con riferimento sia ai criteri e tempi di determinazione e ripartizione e riscossione con eventuale restituzione del prelievo supplementare. Si osserva al riguardo che:

la normativa europea rinvia alla normativa nazionale il meccanismo di determinazione del QRI, limitandosi a stabilire principi necessari a garantire il contenimento complessivo e quello di una sua ripartizione tra i produttori, senza determinare tempi e modalità;

Lla normativa nazionale contestata tende a realizzare appunto le finalità cui tende la normativa comunitaria, mentre la sua disapplicazione muoverebbe in direzione esattamente opposta;

rRisulta, inoltre, dalla giurisprudenza in materia (CdS, III Sezione n.323/2012) che l’emanazione della normativa che il Tar ritiene illeggittima è stata preceduta dalla consultazione della Commissione europea (v. comunicazione del 27 giugno 2003 del testo del D.L. n. 49/2003, conv. dallain legge n. 119/03 e la nota della Commissione europea dd. 832006, in cui, benché in risposta ad una singola segnalazione, viene esaminata la disciplina italiana introdotta con la legge n. 119/03, che è ritenuta "in tutto e per tutto conforme ai regolamenti comunitari");

Nnon sono state in ogni caso allegate dalla parte appellata procedure di infrazione o altre censure di organi dell’Unione europea al riguardo, nonostante il tempo trascorso;

Lla relazione conclusiva del 26 gennaio 2010 della Commissione di indagine amministrativa ed il conseguente rapporto dei carabinieri rilevano una serie di puntuali irregolarità attuative, ma non attestano la violazione di norme comunitarie da parte delle norme della legislazione italiana, come rilevato dall’Amministrazione nell’appello;

Ppertanto l’eventuale contrasto riguarderebbe solo le modalità attuative che violerebbero quindi in primo luogo le disposizioni della normativa italiana e solo indirettamente la normativa comunitaria.

L lLe inchieste amministrative richiamate dalla parte appellante, poi, dimostrano solo la esistenza di molteplici casi di malfunzionamento. Il contrasto delle modalità attuative con la normativa di riferimento va dimostrato non come generale malfunzionamento, ma nei singoli casi ai fini di potere giudicare illegittimo il provvedimento di volta in volta impugnato.

Tutti i motivi di appello possono ritenersi respinti in base alle argomentazioni sopra riportate in quanto tutti, compreso quello relativo al difetto di istruttoria del provvedimento impugnato, si basano alternativamente o cumulativamente:

sull’asserito e non dimostrato contrasto tra la normativa italiana e la normativa europea con riferimento a diversi aspetti, che non sono stati riscontrati con riferimento alle specifiche norme richiamate in quanto in tutti i casi la normativa comunitaria fa un rinvio sufficientemente ampio alla normativa nazionale;

sul malfunzionamento del complessivo sistema ai danni delle aziende, che motiva in sostanza le censure basate sugli esiti delle inchieste amministrative, quelle relative alla violazione delle finalità proprie del sistema delle quote latte, dei principi di certezza del diritto e di tutela dell’iniziativa e dell’affidamento delle imprese, nonché quelle di violazione degli articoli 3 e 41 della Costituzione.

Non è stata invece dimostrata sotto nessuno dei profili richiamati l’erroneità o l’incongruità e di conseguenza l’illegittimità del singolo provvedimento di determinazione del quantitativo individuale di riferimento e della conseguente intimazione di versamento del prelievo supplementare sulle quote latte. Anche il richiamo al provvedimento del giudice ordinario che ha ordinato all’AGEA e alla cooperativa primo acquirente di sospendere ogni applicazione del sistema delle quote latte per la campagna 2005/2006 non è diversamente argomentato e si deve dunque ritenere che anche il provvedimento del giudice ordinario faccia riferimento ai sopraindicati motivi non ritenuti validi in questa sede.

L’appello, quindi, deve essere accolto e, in riforma della sentenza di primo grado, va respinto il ricorso originariamente proposto.

In relazione alla peculiarità della lite, le spese dei due gradi di giudizio devono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza),

ddefinitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto,

accoglie l 'appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata,. respinge il ricorso presentato in primo grado.

Spese compensate del doppio grado.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 luglio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Botto, Presidente FF

Salvatore Cacace, Consigliere

Dante D'Alessio, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Alessandro Palanza, Consigliere, Estensore

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
|  |  |  |
| **L'ESTENSORE** |  | **IL PRESIDENTE** |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/11/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)