

Publicato il 15/04/2025

N. 03224/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00560/2023 REG.RIC.
N. 00562/2023 REG.RIC.
N. 00561/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 560 del 2023, proposto da:

Concato Angelo, Concato Enrico, Concato Giorgio, Nassari Nila, tutti in proprio e quali soci della Società Agricola Concato Angelo e co., rappresentati e difesi dagli avvocati Maddalena Aldegheri e Marco Guerreschi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Avepa (Agenzia Veneta per i pagamenti), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonella Cusin, Tito Munari, Bianca Peagno, Francesco Zanlucchi e Giacomo Quarneti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 562 del 2023, proposto da:

Merzari Roberto, in proprio e quale titolare dell'omonima azienda agricola,

rappresentato e difeso dagli avvocati Maddalena Aldegheri, Marco Guerreschi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Avepa (Agenzia Veneta per i pagamenti), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonella Cusin, Tito Munari, Bianca Peagno, Francesco Zanlucchi e Giacomo Quarneri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 561 del 2023, proposto da:

Mori Rino, Mori Mario e Mori Damiano, tutti in proprio e quali soci dell'Azienda agricola Mori Rino, Mario e Damiano s.s., rappresentati e difesi dagli avvocati Maddalena Aldegheri e Marco Guerreschi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Avepa (Agenzia Veneta per i pagamenti), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonella Cusin, Tito Munari, Bianca Peagno, Francesco Zanlucchi e Giacomo Quarneri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma:

A) quanto al ricorso n. 560 del 2023:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (sezione Prima) n. 01013/2022, resa tra le parti;

B) quanto al ricorso n. 562 del 2023:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (sezione Prima) n. 01003/2022, resa tra le parti;

C) quanto al ricorso n. 561 del 2023:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (sezione Prima) n. 00998/2022, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di **Avepa**;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 marzo 2025 il Consigliere Lorenzo Cordi' e uditi, per le parti, gli avvocati Maddalena Aldegheri, Emanuela Vergine (per delega dell'avvocato Cesare Tapparo) e Raffaella Chiummiento (per delega dell'avvocato Tito Munari).

A. LE CONTROVERSIE NELLE CAUSE PRINCIPALI: SINTESI DEL FATTO E SVOLGIMENTO DEL GIUDIZIO.

1. Gli odierni appellanti sono soci o titolari di tre aziende agricole che, nella campagna lattiero-casearia 2005/2006, avevano conferito la loro produzione di latte alla Società Cooperativa Latte 2001 s.c.r.l., nonostante a tale Società fosse stato revocato il riconoscimento di primo acquirente con decreto del Direttore generale agricoltura della Regione Lombardia n. 1214 dell'1.2.2005.

2. L'**Avepa** (Agenzia Veneta per i pagamenti in agricoltura, competente *ratione loci*) aveva, quindi, emesso nei confronti delle aziende tre intimazioni di pagamento per aver effettuato consegne di latte nel periodo 2005/2006 ad acquirente non riconosciuto, in violazione dell'art. 24, par. 1, del Regolamento (CE) n. 595/2004 e dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 49/2003, convertito, con modificazioni dalla L. n. 119 del 2003 (di seguito anche solo "*d.l. n. 49/2003*").

3. Gli odierni appellanti hanno impugnato tali provvedimenti dinanzi al T.A.R. per il Veneto, lamentandone l'illegittimità in quanto: *i*) la misura aveva natura sanzionatoria ma non era stata preceduta dalla comunicazione di un verbale di accertamento *ex* L. n. 689/1981 ed era stata emanata da **Avepa** e non dalla Regione Lombardia, ritenuta competente ai sensi dell'art. 17, comma 5, della L. n. 689/1981 (primo e secondo motivo di ricorso); *ii*) il provvedimento era stato emanato oltre i termini di cui all'art. 14 della L. n. 689/1981 (terzo

motivo di ricorso); *iii*) il provvedimento aveva esteso analogicamente, in violazione dell'art. 1 della L. n. 689/1981, il precetto di cui all'art. 4, comma 2, del d.l. n. 49/2003 (quarto motivo); *iv*) la perdita del riconoscimento di acquirente della Società non era stata comunicata all'Azienda, che doveva, quindi, ritenersi esente da responsabilità anche ai sensi dell'art. 3 della L. n. 689/1981 (quinto motivo); *v*) la sanzione irrogata non aveva tenuto conto della sospensione del provvedimento di revoca sino alla data dell'8.4.2005, facendo decorrere la misura dall'1.4.2005 (sesto motivo).

4. Con le separate sentenze indicate in epigrafe, il T.A.R. ha accolto i soli motivi relativi alla misura delle sanzioni in ragione della sospensione del provvedimento di revoca sino alla data dell'8.4.2005 e ha respinto, per il resto, i ricorsi, negando la natura sanzionatoria dei provvedimenti.

5. Le parti hanno appellato le sentenze dinanzi a questo Consiglio deducendo due motivi di ricorso, di identico contenuto.

5.1. Con il primo motivo le parti hanno dedotto la natura sanzionatoria dei provvedimenti, per le ragioni che saranno di seguito indicate e hanno chiesto al Collegio – in caso di eventuali dubbi sulla natura sanzionatoria della misura – di rimettere alla Corte di Giustizia dell'Unione europea la seguente questione pregiudiziale: *“se l'art. 4, par. 2, Reg. (CE) n. 1877/03 e l'art. 24, Reg. (CE) n. 595/04, letti anche alla luce dei principi unionali di non discriminazione, di uguaglianza, della certezza del diritto, del legittimo affidamento, di proporzionalità e di effettività, possono essere interpretati nel senso di consentire agli Stati membri di imporre ai produttori che hanno consegnato ad un acquirente cui è stato revocato il riconoscimento, un prelievo, anziché una sanzione, calcolato sull'intero quantitativo consegnato all'acquirente medesimo, ossia anche per i quantitativi consegnati entro la quota loro attribuita”*.

5.2. Con il secondo motivo le parti hanno dedotto l'illegittimità delle intimazioni per omessa preventiva comunicazione da parte di **Avepa** dell'avvenuta revoca del riconoscimento dell'acquirente.

6. **Avepa** si è costituita in tutti i giudizi in epigrafe, chiedendo di respingere i ricorsi in appello. All'udienza del 20 marzo 2025 la causa è stata trattenuta in

decisione.

B. RIUNIONE DEI GIUDIZI.

7. Preliminarmente va disposta la riunione la riunione dei giudizi in epigrafe *ex art. 70 c.p.a.* (operante in grado di appello *ex art. 38 c.p.a.*), trattandosi di ricorsi in appello relativi alle medesime questioni e sorretti da identiche censure.

C. LA SUSSISTENZA DEI PRESUPPOSTI PER IL RINVIO PREGIUDIZIALE EX ART. 267 T.F.U.E.

8. Il Collegio ritiene sussistenti i presupposti per disporre il rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del T.F.U.E., alla luce degli insegnamenti espressi da codesta Corte di Giustizia, secondo la quale il Giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi ricorso giurisdizionale di diritto interno - quale deve intendersi il Consiglio di Stato italiano (v: C.G.U.E., Grande Sezione, 21.12.2021, causa C-497/2020) - quando è chiamato a pronunciarsi su una questione d'interpretazione del diritto dell'Unione, può essere esonerato dall'obbligo di rinvio ai sensi dell'articolo 267, par. 3, T.F.U.E. solo quando abbia constatato che la questione sollevata non è rilevante, o che la disposizione del diritto dell'Unione di cui trattasi è già stata oggetto d'interpretazione da parte della Corte, oppure che la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si impone con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi (punto 33 della sentenza).

8.1. Secondo la giurisprudenza di codesta Corte: *i*) la questione pregiudiziale afferente alla corretta interpretazione del diritto unionale deve ritenersi irrilevante nel caso in cui la sua soluzione, qualunque essa sia, non possa in alcun modo influire sull'esito della controversia (punto 34); *ii*) la questione pregiudiziale può ritenersi già oggetto di interpretazione da parte della Corte qualora sia materialmente identica ad altra questione, sollevata in relazione ad analoga fattispecie, che sia già stata decisa in via pregiudiziale o nell'ambito del medesimo procedimento nazionale ovvero qualora una giurisprudenza consolidata della Corte risolva il punto di diritto di cui trattasi, quale che sia la

natura dei procedimenti che hanno dato luogo a tale giurisprudenza, anche in mancanza di una stretta identità delle questioni controverse (punto 36); *iii*) l'interpretazione corretta del diritto dell'Unione si impone con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi qualora il giudice nazionale maturi il convincimento che la stessa evidenza si imporrebbe altresì ai giudici di ultima istanza degli altri Stati membri e alla Corte (punto 40).

8.2. Declinando tali principi al caso di specie, il Collegio ritiene che non vi siano i presupposti per potersi ritenere esonerato dal rinvio a codesta Corte di Giustizia atteso che: *i*) la questione che sarà esposta è rilevante in quanto un'eventuale decisione di codesta Corte che ritenesse il diritto comunitario ostare a regole come quelle previste nell'ordinamento italiano inciderebbe sulle regole poste a fondamento dei provvedimenti, comportando l'obbligo per questo Giudice di disapplicarle e di dichiarare l'invalidità delle intimazioni impugnate; *ii*) la giurisprudenza di codesta Corte non ha deciso questioni “*materialmente identiche*” a quella che si espone, non risultando a questo Giudice precedenti sul punto; *iii*) l'interpretazione corretta del diritto unionale non si impone con evidenza, come si esporrà di seguito formulando il quesito che si sottopone a codesta Corte di Giustizia.

D. LA NORMATIVA COMUNITARIA RILEVANTE.

9. Prima di procedere all'esposizione del quesito occorre indicare la normativa comunitaria (e, successivamente, quella interna) rilevante.

9.1. A tal fine si osserva che, nelle presenti controversie, assumono rilievo, in primo luogo, i considerando n. 6 e 7 del Regolamento (CE) n. 595/2004 della Commissione, a mente dei quali:

i) “È indispensabile, da un lato, controllare l'esattezza dei dati comunicati dagli acquirenti e dai produttori e, dall'altro, ripercuotere effettivamente il prelievo sui produttori responsabili del superamento dei quantitativi di riferimento nazionali. A tal fine occorre accentuare il ruolo degli Stati membri per quanto attiene alle misure di controllo e alle sanzioni che sono tenuti a predisporre per garantire la corretta riscossione dei contributi al pagamento del prelievo. In particolare è opportuno che gli Stati membri elaborino, sulla scorta dell'analisi

dei rischi, un piano di controllo nazionale per ciascun periodo di dodici mesi e che svolgano controlli a livello dell'azienda, del trasporto e dell'acquirente ai fini della lotta contro eventuali irregolarità e frodi. È inoltre necessario precisare le scadenze e il numero di controlli necessari per consentire la verifica, entro un termine preciso, del rispetto del regime da parte di tutti gli attori. Inoltre, sono necessarie sanzioni in caso di inosservanza di queste esigenze fondamentali”;

ii) “Occorre inoltre che gli Stati membri riconoscano gli acquirenti che operano sul loro territorio e che siano previste disposizioni dettagliate in caso di inosservanza del presente regolamento da parte degli acquirenti”.

9.1.1. Osserva il Collegio come il considerando n. 6 sia omologo al considerando n. 5 del Regolamento (CE) n. 1392/2001, recante modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 3950/92 del Consiglio, per la cui attuazione sono state adottate le disposizioni di cui al decreto-legge n. 49/2003.

9.2. Inoltre, assumono rilievo le disposizioni del Regolamento (CE) n. 595/2004 della Commissione e in particolare:

2) le disposizioni di cui all'art. 23, a mente delle quali: “1. Per poter acquistare latte dai produttori ed operare sul territorio di un dato Stato membro, l'acquirente deve essere riconosciuto da tale Stato membro. 2. Fatte salve disposizioni più limitative dello Stato membro interessato, un acquirente è riconosciuto soltanto se: a) comprova la propria qualità di commerciante ai sensi delle disposizioni nazionali; b) dispone, nello Stato membro in questione, di locali in cui l'autorità competente possa consultare la contabilità di magazzino, i registri e gli altri documenti di cui all'articolo 24, paragrafo 2; c) si impegna a tenere aggiornati la contabilità di magazzino, i registri e gli altri documenti di cui all'articolo 24, paragrafo 2; d) si impegna a trasmettere almeno una volta all'anno all'autorità competente dello Stato membro in questione i conteggi e le dichiarazioni di cui all'articolo 8, paragrafo 2. 3. Fatte salve eventuali sanzioni adottate dallo Stato membro interessato, il riconoscimento è revocato se non sono più soddisfatte le condizioni di cui al paragrafo 2, lettere a) e b). Qualora venga constatato che l'acquirente ha trasmesso un conteggio o una dichiarazione inesatti o non ha rispettato l'impegno di cui al paragrafo 2, lettera c), o

ripetutamente, un altro obbligo del regolamento (CE) n. 1788/2003, del presente regolamento o della normativa nazionale applicabile in materia, lo Stato membro revoca il riconoscimento o impone il pagamento di un importo proporzionale al volume di latte di cui trattasi e alla gravità dell'irregolarità. 4. Su richiesta dell'acquirente, il riconoscimento può essere ristabilito dopo un periodo di almeno sei mesi, purché un nuovo controllo approfondito dia risultati soddisfacenti. Le sanzioni di cui al paragrafo 3 non sono imposte qualora lo Stato membro constati che si tratta di un caso di forza maggiore o che l'irregolarità non è stata commessa deliberatamente o per negligenza grave o ancora che è di importanza trascurabile in relazione al funzionamento del regime o all'efficacia dei controlli”;

ii) la disposizione di cui all'art. 24, par. 1, a mente della quale: “1. Il produttore si accerta che l'acquirente da lui rifornito sia riconosciuto. Gli Stati membri stabiliscono sanzioni in caso di consegna ad un acquirente non riconosciuto”.

9.2.1. Le disposizioni indicate sono, sostanzialmente omologhe a quelle già contenute negli artt. 13 e 14 del Regolamento (CE) n. 1392/2001, recante modalità d'applicazione del Regolamento (CEE) n. 3950/92 del Consiglio (sostituito dal Regolamento n. 1788/2003, con decorrenza dall'1.4.2004), per la cui attuazione sono state adottate le disposizioni di cui al decreto-legge n. 49/2003. Solo per completezza espositiva, si provvede a riportare tali disposizioni, illustrando che:

i) l'art. 13 di tale Regolamento prevedeva: “1. Ogni acquirente che operi nel territorio di un dato Stato membro deve essere riconosciuto da tale Stato membro. 2. Fatte salve disposizioni più limitative dello Stato membro interessato, un acquirente è riconosciuto soltanto se: a) può comprovare la propria qualità di commerciante ai sensi delle vigenti disposizioni nazionali; b) dispone, nello Stato membro in questione, di locali in cui l'autorità competente possa consultare la contabilità di magazzino, i registri e gli altri documenti di cui all'articolo 14, paragrafo 2; c) si impegna a tenere aggiornati la contabilità di magazzino, i registri e gli altri documenti di cui all'articolo 14, paragrafo 2; d) si impegna a trasmettere almeno una volta all'anno all'autorità competente dello Stato membro in questione i conteggi o la dichiarazione di cui all'articolo 5, paragrafo 2. 3. Fatte salve eventuali sanzioni adottate o da adottare da parte dello Stato membro interessato, il

riconoscimento è revocato se non sono più soddisfatte le condizioni di cui al paragrafo 2, lettere a) e b). Qualora venga constatato che l'acquirente ha trasmesso un conteggio o una dichiarazione inesatti o non ha rispettato l'obbligo di cui al paragrafo 2, lettera c), o ripetutamente, un altro obbligo del regolamento (CEE) n. 3950/92, del presente regolamento o della normativa nazionale applicabile in materia, lo Stato membro revoca il riconoscimento o impone il pagamento di un importo proporzionale al volume di latte di cui trattasi e alla gravità dell'irregolarità. 4. Su richiesta dell'acquirente, il riconoscimento può essere ristabilito dopo un periodo di almeno sei mesi se un nuovo controllo approfondito dà risultati soddisfacenti. Le sanzioni di cui al paragrafo 3 non sono imposte qualora lo Stato membro constati che si tratta di un caso di forza maggiore o che l'irregolarità non è stata commessa deliberatamente o per negligenza grave o ancora che è di importanza trascurabile in relazione al funzionamento del regime o all'efficacia dei controlli?";

ii) la disposizione di cui all'art. 14, par. 1, prevedeva: "1. Il produttore è tenuto ad accertarsi che l'acquirente da lui rifornito sia riconosciuto. Gli Stati membri possono prevedere delle sanzioni in caso di consegna ad un'acquirente non riconosciuto".

E. LA NORMATIVA INTERNA RILEVANTE.

10. Nelle controversie principali assumono rilievo le disposizioni di cui all'art. 4, del decreto-legge n. 49/2003, che, come spiegato, ha dato attuazione alle previsioni contenute nel Regolamento n. 1392/2001, che, in *parte qua*, non divergono da quelle contenute nel successivo Regolamento n. 595/2004, riportate nel precedente paragrafo.

10.1. Le disposizioni di cui all'art. 4 del decreto-legge n. 49/2003, prevedono: "1. Il riconoscimento delle ditte acquirenti di cui all'articolo 13 del regolamento (CE) n. 1392/2001 è subordinato alla verifica del rispetto di tutti i requisiti ivi indicati, nonché delle disposizioni del decreto di cui all'articolo 1, comma 7. Le regioni istituiscono un apposito albo degli acquirenti e provvedono, prima dell'avvio di ogni campagna di commercializzazione, alla pubblicazione dell'elenco degli acquirenti riconosciuti. 2. Ogni produttore è tenuto ad accertarsi che l'acquirente cui intende conferire latte sia riconosciuto ai sensi del presente articolo; il latte o equivalente latte conferito ad un acquirente non riconosciuto è interamente assoggettato a prelievo supplementare a carico del produttore. 3.

Le regioni e le province autonome revocano il riconoscimento agli acquirenti già riconosciuti nel caso vengano meno i requisiti di cui al comma 1, o negli altri casi previsti dal presente decreto. L'acquirente assoggettato ad un provvedimento definitivo di revoca è tenuto a rendere noto entro 15 giorni dalla notifica il provvedimento stesso ai propri conferenti; qualora non adempia a tale obbligo, i quantitativi di latte eventualmente ritirati dopo la decorrenza della revoca e fino al termine del periodo di commercializzazione in corso sono assoggettati a prelievo supplementare a carico dell'acquirente stesso. La revoca del riconoscimento deve essere notificata dalla regione o dalla provincia autonoma competente all'acquirente interessato, nonché resa nota ai produttori con adeguate forme di pubblicità. La revoca ha effetto a decorrere dal quarantacinquesimo giorno successivo alla notifica e comunque entro il termine del periodo di commercializzazione in corso, per il quale restano fermi gli obblighi relativi agli adempimenti degli acquirenti. 4. L'acquirente che opera in assenza del riconoscimento di cui al presente articolo è assoggettato a sanzione amministrativa pari all'importo del prelievo supplementare sull'intero quantitativo di prodotto ritirato in assenza del riconoscimento”.

F. QUESITO PREGIUDIZIALE.

11. Il presente quesito pregiudiziale verte sull'interpretazione delle disposizioni contenute negli artt. 23 e 24, par 1, del Regolamento (CE) n. 595/2004 (omologhe, come visto, a quelle già contenute negli artt. 13 e 14 del previgente Regolamento n. 1392/2001), e, in particolare, si intende richiedere a codesta Corte se queste disposizioni ostano al diritto interno di cui al d.l. n. 49/2003. Come esposto in precedenza, questa normativa interna ha dato attuazione alle previsioni di cui al previgente Regolamento n. 1392/2001, che ha, quindi, costituito il fondamento in forza del quale tali regole sono state introdotte nell'ordinamento italiano. Queste regole non sono state, successivamente, modificate dal legislatore italiano in quanto le disposizioni materiali contenute nel Regolamento (CE) n. 595/2004 sono, come detto, sostanzialmente omologhe alle precedenti, e, pertanto, non vi era necessità di modificare il diritto interno. Nel provvedimento impugnato si è fatto

riferimento alle regole nel nuovo Regolamento, vigente *ratione temporis*; pertanto, nell'esposizione del quesito si farà riferimento a queste previsioni.

12. Operata questa precisazione il Collegio osserva come: *i)* la previsione di cui all'art. 23, par. 1, del Regolamento (CE) n. 595/2004 disponga che “*per poter acquistare latte dai produttori ed operare sul territorio di un dato Stato membro, l'acquirente deve essere riconosciuto da tale Stato membro*”; *ii)* la previsione di cui all'art. 24, par. 1, del medesimo Regolamento disponga che “*il produttore si accerta che l'acquirente da lui rifornito sia riconosciuto. Gli Stati membri stabiliscono sanzioni in caso di consegna ad un acquirente non riconosciuto*”. Il Regolamento (CE) aveva già previsto che: *i)* “*1. Ogni acquirente che operi nel territorio di un dato Stato membro deve essere riconosciuto da tale Stato membro*” (art. 13, par. 1); *ii)* “*Il produttore è tenuto ad accertarsi che l'acquirente da lui rifornito sia riconosciuto. Gli Stati membri possono prevedere delle sanzioni in caso di consegna ad un'acquirente non riconosciuto*” (art. 14, par. 1).

12.1. La disposizione di cui all'art. 24, par. 1, del Regolamento (CE) n. 595/2004 impone, quindi, agli Stati membri di prevedere delle sanzioni, rimettendo, tuttavia, alla loro autonomia la decisione in ordine alle tipologie e ai contenuti di tali “*sanzioni*”, non indicando né i soggetti attivi, né i presupposti oggettivi dell'illecito, né, in ultimo, il trattamento sanzionatorio.

12.2. Nel dare attuazione all'omologa previsione di cui all'art. 14, par. 1, del Regolamento (CE) n. 1392/2001, l'ordinamento italiano ha previsto due differenti misure. Infatti, l'art. 4 del d.l. n. 49/2003 ha previsto: *i)* al comma 2, che “*ogni produttore è tenuto ad accertarsi che l'acquirente cui intende conferire latte sia riconosciuto [...]; il latte o equivalente latte conferito ad un acquirente non riconosciuto è interamente assoggettato a prelievo supplementare a carico del produttore*”; *ii)* al comma 4, che “*l'acquirente che opera in assenza del riconoscimento [...] è assoggettato a sanzione amministrativa pari all'importo del prelievo supplementare sull'intero quantitativo di prodotto ritirato in assenza del riconoscimento*”.

12.3. Il legislatore nazionale ha, quindi, espressamente previsto una sanzione amministrativa per il solo acquirente che operi in assenza del riconoscimento,

mentre non ha qualificato come sanzione l'assoggettamento a prelievo supplementare a carico del produttore. Queste due previsioni sono, inoltre, accomunate nella misura prevista quale effetto della condotta, ma sono differenziate in ordine al soggetto attivo e alla qualificazione giuridica espressa dal legislatore. Nel caso di cui al comma 2 il soggetto attivo è il produttore e la natura della misura non è indicata dal legislatore; nel caso di cui al comma 4 il soggetto attivo è l'acquirente e la misura è espressamente qualificata come sanzione amministrativa.

12.4. In relazione alla misura di cui al comma 2, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione (ordinanza dell'11.8.2009, n. 18195) hanno affermato che:

i) *“la natura di sanzione amministrativa del prelievo supplementare in detta ultima ipotesi non può ricavarsi dalla formulazione del riferito art. 24, comma 1, del reg. 595/04, [...] trattandosi di disposizione di carattere generale, cui deve essere data attuazione, nel loro potere discrezionale, dagli Stati membri”;*

ii) *“la L. n. 119 del 2003, art. 4, nel disciplinare le conseguenze del conferimento di latte ad un acquirente non riconosciuto, mentre per quanto riguarda il produttore, al comma 2, stabilisce testualmente che “il latte o equivalente latte conferito ad un acquirente non riconosciuto è interamente assoggettato a prelievo supplementare a carico del produttore”, per quanto riguarda l'acquirente, invece, stabilisce che “l'acquirente che opera in assenza del riconoscimento” di cui all'art. 13 del regolamento CE n.1392/2001 “è assoggettato a sanzione amministrativa pari all'importo del prelievo supplementare sull'intero quantitativo di prodotto ritirato in assenza di riconoscimento”;*

iii) *“dal tenore letterale dalla norma summenzionata si evince chiaramente che, mentre per quanto riguarda il produttore (in coerenza con la ipotesi di prelievo supplementare per la fornitura di latte eccedente la quota assegnata) il prelievo supplementare viene in considerazione esclusivamente quale misura (di riequilibrio del mercato), cui deve essere assoggettato il latte conferito ad acquirente non riconosciuto, per quanto riguarda l'acquirente viene in considerazione non per tale sua specifica natura, ma esclusivamente*

quale parametro di riferimento per determinare la entità della somma pecuniaria da irrogarsi a quest'ultimo a titolo di sanzione amministrativa”;

iv) “tale diversa formulazione della norma summenzionata porta logicamente ad escludere che il prelievo supplementare posto a carico del produttore possa essere annoverato tra le sanzioni amministrative (in senso proprio)”;

v) “tale soluzione è avvalorata anche da quanto stabilito, in via di interpretazione, dalla sentenza del 25 marzo del 2004 della Corte di Giustizia, la quale, come detto, ha affermato che i diritti di prelievo supplementare sul latte vaccino e sui suoi derivati (prodotti lattiero - caseari), introdotti dal regolamento CE n. 856/84 (successivamente modificato e integrato dal reg. n. 3950/92) al fine di riequilibrare tale settore di mercato, appartengono agli strumenti regolatori del mercato agricolo che non hanno natura sanzionatoria”;

vi) “se il prelievo supplementare sul latte conferito in eccedenza rispetto alla quota assegnata rientra tra gli strumenti regolatori del mercato agricolo non aventi natura di sanzione amministrativa, la stessa natura deve riconoscersi al prelievo supplementare applicato al produttore per il latte fornito ad acquirente non riconosciuto, trattandosi anche in tal caso di comportamento idoneo ad eludere la normativa CEE volta a ridurre lo squilibrio tra offerta e domanda di latte e prodotti lattiero - caseari, nonché le conseguenti eccedenze strutturali ed a conseguire un migliore equilibrio di mercato”.

12.5. In sostanza, secondo la Corte di Cassazione – nonché secondo questo Consiglio di Stato (Sez. VI, 31.10.2013, n. 5261), con la misura di cui all’art. 4, comma 2, del d.l. n. 49/2003, il legislatore italiano non ha posto a carico del produttore una sanzione amministrativa in senso proprio, ma - nell’ambito di una scelta discrezionale che, secondo la Corte di Cassazione, sarebbe stata consentita dalla norma comunitaria – una misura di riequilibrio del mercato consistente nell’integrale recupero del quantitativo consegnato all’acquirente non riconosciuto.

12.6. La ricostruzione del sistema effettuata dalla giurisprudenza nazionale è, invece, contestata dalle parti appellanti, secondo le quali la misura avrebbe, invece, natura sanzionatoria in quanto:

i) la disposizione di cui all'art. 24, par. 1, del Regolamento CE 594/2004 ha previsto l'obbligo del produttore di accertarsi che l'acquirente da lui rifornito fosse riconosciuto e ha abilitato gli Stati membri a stabilire sanzioni in caso di consegna ad un acquirente non riconosciuto;

ii) la disposizione contenuta all'interno dell'art. 4 del d.l. n. 49/2003 - nel prevedere che il latte o equivalente latte conferito ad un acquirente non riconosciuto fosse interamente assoggettato a prelievo supplementare del produttore - ha, in sostanza, inserito la sanzione prevista dal diritto comunitario;

iii) l'attribuzione a tale misura di una natura diversa da quella sanzionatoria comporterebbe la disapplicazione del diritto interno per aver previsto un prelievo estraneo al sistema comunitario, che consente la soggezione a prelievo nei soli limiti dei quantitativi ulteriori rispetto alla quota stabilita;

iv) la misura prevista non sarebbe una regolazione del mercato ma una misura afflittiva, applicata su tutti i quantitativi di latte consegnati ad acquirenti non riconosciuti e non solo sulla parte consegnata oltre la quota attribuita;

v) il prelievo regola, infatti, il mercato contingentando la produzione, mentre la misura applicata sanziona i comportamenti elusivi dell'obbligo di verificare il riconoscimento dell'acquirente.

12.7. Nel rimettere la questione che si indicherà infra a codesta Corte, il Collegio ritiene di evidenziare come sia dell'avviso che le disposizioni comunitarie indicate non ostino ad una normativa come quella prevista dal legislatore interno, così come interpretata dalla giurisprudenza nazionale che ritiene che la misura applicata al produttore non abbia carattere sanzionatorio in senso proprio ma sia una misura di riequilibrio del sistema. Si osserva, infatti, come la disposizione di cui all'art. 24, par. 1, del Regolamento n. 595/2004 (al pari della previgente regola di cui all'art. 14, par. 1, del Regolamento n. 1392/2001) sia inserita all'interno di un capo (il IV, nel caso del Regolamento n. 595/2004) che regolamenta in modo analitico i controlli degli Stati e gli obblighi degli acquirenti e dei produttori. In sostanza, il

legislatore comunitario ha, da un lato, allestito un fitto sistema normativo in ordine ai controlli e agli obblighi strumentali al funzionamento del sistema di regolazione del mercato, e, dall'altro, ha lasciato – come spiegato – ampia discrezionalità agli Stati membri in ordine alla scelta delle conseguenze da prevedere. Queste caratteristiche dell'azione del legislatore comunitario emerge, con chiarezza, dal considerando n. 6 del Regolamento [v. *supra*, punto 9.1, sub *ì*]. Il legislatore comunitario ha, quindi, riconosciuto, in termini generali, la necessità di imporre “*sanzioni*” a tutela delle esigenze fondamentali del mercato ma nella fattispecie in esame ha rimesso tale misura agli Stati membri, diversamente da quanto previsto per altre situazioni (v. art. 8, par. 3 e 4; art. 11, par. 3 e 4; art. 24, par. 3, del Regolamento n. 595/2004).

12.8. L'ampia discrezionalità conferita dal legislatore comunitario non sembra, quindi, precludere l'imposizione da parte dello Stato membro ai produttori che vendano ad acquirenti non riconosciuti di una misura che non costituisce una sanzione amministrativa in senso stretto, ma una misura di riequilibrio del mercato funzionale alle esigenze del settore. In sostanza, il diritto comunitario non sembra – a parere del Collegio – ostare alla previsione interna che ha inteso assoggettare a prelievo un conferimento non suscettibile di quel tracciamento e dei relativi controlli che sono regolati dal capo IV del Regolamento. Del resto, a bene vedere, il concetto di “*sanzione*” utilizzato dal legislatore comunitario risulta generale e, quindi, non necessariamente riferito alle sole sanzioni amministrative in senso stretto ma anche a misure speciali di prelievo, come quella introdotta dal legislatore nel caso di inadempimento all'obbligo di conferire la produzione solo agli acquirenti riconosciuti e quindi non preclude una misura peculiare come quella prevista in questo caso dal legislatore nazionale.

12.9. A parere del Collegio il diritto comunitario non sembra, quindi, ostare ad una misura come quella in esame, che – si ribadisce – prevede uno speciale prelievo come misura di riequilibrio del mercato, il quale potrebbe avere anche una portata *lato sensu* – e, non quindi, *stricto sensu* - sanzionatoria, in quanto

necessariamente forfettaria atteso che il conferimento ad un acquirente non riconosciuto pone il quantitativo al di fuori del sistema, rendendolo, così, suscettibile di sfuggire al calcolo che deve essere operato a livello regionale, e poi statale, relativo ai quantitativi regolarmente ceduti, alterando il sistema complessivo. Pertanto, anche se il prelievo “*speciale*” previsto quale conseguenza del conferimento ad un acquirente non riconosciuto potrebbe, per la sua imputazione automatica, conferire alla misura un carattere solo in senso lato sanzionatorio – fermo restando la funzione primaria di riequilibrare il sistema – non per questo la misura dovrebbe ritenersi contraria al sistema delle quote latte, potendo, invece, gli Stati membri – come ha fatto l’ordinamento in questo caso – prevedere quale conseguenza dell’inadempimento all’obbligo un’imputazione automatica di prelievo dell’intero latte conferito.

12.10. La circostanza che il diritto interno abbia previsto una sanzione in senso stretto solo per l’acquirente non riconosciuto [dando, quindi, in *parte qua* attuazione alla previsione di cui all’art. 23, par. 3, del Regolamento (UE) n. 595/2004, a mente della quale: “*Fatte salve eventuali sanzioni adottate dallo Stato membro interessato, il riconoscimento [all’acquirente] è revocato se non sono più soddisfatte le condizioni di cui al paragrafo 2, lettere a) e b)*”], e abbia, invece, previsto una misura di prelievo per il produttore, pari all’intero quantitativo conferito e funzionale al riequilibrio del mercato, pur con una eventuale portata *lato sensu* sanzionatoria (per la possibile eccedenza rispetto alla quota) ma con finalità prevalenti di riequilibrio, non sembra, quindi, al Collegio un sistema contrario alle previsioni comunitarie di riferimento e al meccanismo complessivo di contingentamento della produzione, vigente *ratione temporis*. Infatti, l’assoggettamento dell’intero conferimento a prelievo supplementare appare una ragionevole – per quanto speciale - misura di riequilibrio del sistema, alterato da una condotta che elude il sistema di tracciamento e controllo, e, come tale, risulta, altresì, del tutto slegata dalla quota individuale del singolo produttore che può costituire un parametro solo in un sistema di integrale

funzionamento del tracciamento e non, quindi, in una ipotesi come quella di specie in cui la produzione viene esclusa dal computo da operarsi a livello regionale e statale in conseguenza del fatto che il latte viene venduto ad un acquirente che non è per svariati motivi tracciabile.

12.11. L'interpretazione del Giudice nazionale – comprese le considerazioni esposte dal Collegio nella presente ordinanza – non sembrano, neppure, contraria:

i) al principio di certezza del diritto (che è, certamente, principio generale dell'Unione; v., *ex multis*, C.G.U.E., 27.2.2025, causa C-277/14, punto 55), atteso che la misura è prevista da una norma generale del diritto interno che assicura la prevedibilità degli esiti in caso di violazione dell'obbligo posto in capo al produttore;

ii) al principio del legittimo affidamento, che può essere invocato nei casi in cui un'autorità amministrativa nazionale abbia fatto sorgere fondate speranze a causa di assicurazioni precise che essa gli avrebbe fornito (*ex multis*, C.G.U.E., 19.12.2024, cause C-224/24 e C-290/24), e che non vi sono state nel caso di specie;

iii) al principio di proporzionalità (che costituisce, anch'esso, principio generale del diritto dell'Unione; *cfr.*, *ex multis*, C.G.U.E., 8 marzo 2022, causa C-205/20, punto 31), in quanto la misura è idonea a consentire il riequilibrio del sistema che si determina in caso di conferimento ad un acquirente non riconosciuto, è coerente con lo specifico diritto comunitario e, in particolare, con l'esigenza di controlli e obblighi funzionali al contingentamento della produzione, e non impone un onere eccessivo all'interessato in quanto la sussistenza di una portata in senso lato sanzionatoria della misura – determinata dal carattere forfettario e automatico del prelievo – è, comunque, evenienza fisiologica discente dalla “*sottrazione*” del conferimento ai meccanismi di controllo;

iv) al principio di eguaglianza e non discriminazione di cui agli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che “*esige che situazioni*

comparabili non siano trattate in modo diverso e che situazioni diverse non siano trattate allo stesso modo, a meno che una differenziazione non sia obiettivamente giustificata” (C.G.U.E, 8.3.2022, causa C-205/20, punto 54; Id., 2.9.2021, causa C930/19, punto 57 e giurisprudenza ivi citata), giustificando, quindi, una misura di prelievo “*speciale*”, automatica e forfettaria, per chi conferisca il latte ad acquirente non riconosciuto, in luogo del prelievo “*ordinario*”, discendente dal solo superamento della quota.

12.12. Le considerazioni svolte poggiano su un’interpretazione del diritto comunitario (e, in particolare, dell’art. 24, par. 1, del Regolamento n. 595/2004, e, prima ancora, dell’art. 14, par. 1, del Regolamento n. 1392/2001), che si ritiene non ostativo all’introduzione di una misura di prelievo, pur “*speciale*” come quella esaminata, a carico del produttore che conferisca il latte ad un acquirente non riconosciuto. Trattandosi, tuttavia, di una questione che, come detto, involge l’interpretazione del diritto comunitario (e rispetto alla quale non vi sono precedenti specifici di codesta Corte, né è possibile ritenere che l’interpretazione esposta si imponga con tale evidenza ai giudici di ultima istanza degli altri Stati membri) si rimette a codesta Corte il quesito interpretativo ai sensi delle previsioni di cui agli artt. 19, par. 3, lett. *b*), del Trattato sull’Unione europea, e **267** del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea.

12.13. Si chiede, quindi, a codesta Corte: “*Se il diritto comunitario, e, in particolare, gli articoli 23 e 24, par. 1, del Regolamento (CE) n. 595/2004 - e, prima ancora, gli artt. 13 e 14, par. 1, del Regolamento (CE) n. 1392/2001 – nonché i principi di certezza del diritto, legittimo affidamento, proporzionalità, uguaglianza e non discriminazione, debba essere interpretato nel senso che essa osta ad una norma come quella prevista dall’ordinamento nazionale che, in caso di consegna ad un acquirente non riconosciuto, dispone che il latte o equivalente latte conferito siano assoggettati a prelievo supplementare a carico del produttore*”.

G. STATUIZIONI FINALI.

13. Ai sensi delle “*Raccomandazioni all’attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale*”, pubblicate in G.U.U.E dell’8.11.2019, vanno trasmessi in copia alla Cancelleria della Corte di Giustizia dell’Unione europea, mediante plico raccomandato: i) gli atti ed i provvedimenti impugnati con i ricorsi di primo grado; ii) i ricorsi di primo grado; iii) le sentenze del T.A.R. appellate; iv) gli appelli proposti dalle parti; v) tutte le memorie difensive depositate dalle parti nel giudizio di appello; vi) la presente ordinanza di rimessione alla Corte di Giustizia dell’Unione europea.

14. In applicazione dell’art. 79 cod. proc. amm. e delle predette Raccomandazioni, il presente giudizio rimane sospeso in *parte qua* nelle more della definizione del procedimento incidentale di rinvio e ogni ulteriore decisione, anche in ordine alla legittimazione della Presidenza del Consiglio e al regolamento delle spese processuali, è riservata alla pronuncia definitiva.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta):

i) riunisce i giudizi in epigrafe;

ii) rimette alla Corte di giustizia dell’Unione europea la questione pregiudiziale indicata in motivazione;

iii) invita la Segreteria della Sezione a trasmettere alla medesima Corte copia conforme all’originale della presente ordinanza, nonché copia integrale degli atti indicati in motivazione e dei fascicoli di causa;

iv) sospende il processo nelle more della pronuncia della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, riservata ogni pronuncia.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 marzo 2025 e del 1 aprile 2025 con l’intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Giordano Lamberti, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Lorenzo Cordi', Consigliere, Estensore

Thomas Mathà, Consigliere

L'ESTENSORE
Lorenzo Cordi'

IL PRESIDENTE
Giancarlo Montedoro

IL SEGRETARIO