Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
ELEANOR SHARPSTON
apresentadas em 13 de julho de 2017 [1]

Processo C-433/15

Comissão Europeia
contra

República Italiana

«Incumprimento de Estado — Leite e produtos lácteos — Imposição suplementar no setor do leite — Campanhas de comercialização de 1995/1996 a 2008/2009 — Incumprimento, em especial, dos artigos 79.°, 80.° e 83.° do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 e dos artigos 15.° e 17.° do Regulamento (CE) n.º 595/2004 — Incumprimento da obrigação de garantir a adequada repartição da imposição suplementar no setor do leite entre os produtores que contribuíram para que a quantidade de referência fosse excedida — Incumprimento da obrigação de garantir o pagamento da imposição nos prazos fixados — Não recuperação nos casos de falta de pagamento da imposição»

1. Com a sua petição, apresentada nos termos do segundo período do artigo 258.º TFUE, a Comissão Europeia, essencialmente, pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República Italiana não cumpriu o seu dever de: i) assegurar que a imposição suplementar devida no setor do leite e dos produtos lácteos fosse devidamente cobrada aos produtores responsáveis pelo seu pagamento; e de ii) assegurar que a imposição fosse paga pelos produtores e compradores responsáveis pelo seu pagamento a nível nacional e, em caso de impossibilidade de assegurar esse pagamento, proceder à recuperação através dos processos disponíveis a nível nacional, em cada caso relativamente ao período de 1995/1996 a 2008/2009.

Direito da União

Imposição suplementar sobre o setor do leite e dos produtos lácteos

2. A primeira imposição sobre a produção do leite na (antiga) Comunidade Económica Europeia foi estabelecida pelo Regulamento n.º 1079/77 [2]. Revestiu a forma de uma taxa de corresponsabilidade de 1,5% a 4% do preço indicativo do leite, devida pelos produtores de leite relativamente ao período compreendido entre 16 de setembro de 1977 e o fim da campanha leiteira de 1979/1980 [3].

1 Língua original: inglês.

2 Regulamento (CEE) n.º 1079/77 do Conselho, de 17 de maio de 1977, relativo a uma taxa de corresponsabilidade e a medidas destinadas a alargar os mercados no setor do leite e dos produtos lácteos (JO 1977, L 131, p. 6; EE 03 F12 p. 148).

3 O período de aplicação da taxa de corresponsabilidade foi prorrogado várias vezes, a última das quais pelo Regulamento (CEE) n.º 1894/87, de 2 de julho de 1987, que altera o Regulamento n.º 1079/77, no que diz respeito à taxa de co-responsabilidade no setor do leite e dos produtos lácteos (JO 1987, L 182, p. 32), que o prolongou até à campanha leiteira de 1987/1988.

3. Os considerandos do Regulamento n.º 856/84 [4] registam que, não obstante a aplicação da taxa de corresponsabilidade, o aumento da recolha de leite prosseguia a um ritmo tal que o escoamento das quantidades suplementares originava encargos financeiros e dificuldades de mercado que punham em causa o futuro da política agrícola comum [5]. Para resolver esses problemas, o artigo 1.º do regulamento instituiu uma imposição suplementar (a seguir «imposição») sobre as quantidades de leite ou de equivalente de leite [6] que tivessem sido entregues e que excedessem uma quantidade de referência a determinar. A imposição devia ser paga pelos produtores ou compradores relativamente a cinco períodos consecutivos de doze meses a partir de 1 de abril de 1984.

4. O Regulamento de Execução n.º 857/84 [7] previa a afetação pelos Estados-Membros de quantidades de referência individuais aos compradores e produtores de leite, em função das quantidades adquiridas, entregues ou vendidas em 1981. A imposição suplementar sobre as quantidades de leite entregue que ultrapassassem a quantidade de referência era paga pelos compradores e produtores às autoridades nacionais, em frações trimestrais. O montante cobrado seria pago à Comunidade [8].

5. O Regulamento n.º 1109/88 [9] alterou de cinco para oito o número de períodos em que o direito nivelador seria pago e, com o Regulamento n.º 816/92 [10], esse número foi aumentado para nove períodos.

6. Por força dos artigos 15.° e 16.° do Regulamento de Execução n.º 1546/88 [11], tanto os compradores como os produtores estavam obrigados a pagar ao organismo nacional competente, nos três meses seguintes ao final de cada período de doze meses, a imposição relativa a esse período. O artigo 19.º, n.º 1, desse regulamento previa, entre outras coisas, que os Estados-Membros adotariam as medidas complementares necessárias para assegurar a cobrança da imposição.

7. O Regulamento n.º 3950/92 [12] revogou e substituiu as disposições em vigor, para simplificar e clarificar o regime da imposição, a fim de melhor garantir a segurança jurídica dos produtores e dos outros agentes em causa [13]. Por força do artigo 1.º, foi instituída uma imposição suplementar a cargo dos produtores, sobre as quantidades de leite entregues aos compradores ou vendidas diretamente para consumo e que excedessem uma quantidade a determinar. A imposição aplicava-se durante sete novos períodos consecutivos de doze meses, com início em 1 de abril de 1993. O artigo 2.º estabelecia que a imposição era repartida entre os produtores que contribuíam para o excedente e que, regra geral, o comprador era responsável pelo pagamento do montante da imposição (que deduzia do preço do leite pago aos produtores devedores da imposição) ao organismo competente do Estado-Membro.

4 Regulamento (CEE) do Conselho, de 31 de março de 1984, que altera o Regulamento (CEE) n.º 804/68 que estabelece a organização comum de mercado no setor do leite e dos produtos lácteos (JO 1984, L 90, p. 10; EE 03 F30 p. 61).

5 V. terceiro considerando do regulamento.

6 Adiante conjuntamente designados por «leite».

7 Regulamento (CEE) do Conselho, de 31 de março de 1984, que estabelece as regras gerais para a aplicação do direito nivelador referido no artigo 5.º-C do Regulamento n.º 804/68 no setor do leite e produtos lácteos (JO 1984, L 90, p. 13; EE 03 F30 p. 64). O regulamento foi alterado, no tocante à obrigação do Estado-Membro de proceder ao pagamento das imposições cobradas, pelo Regulamento (CEE) n.º 1305/85 do Conselho, de 23 de maio de 1985, que altera o Regulamento n.º 857/84 (JO 1985, L 137, p. 12; EE 03 F34 p. 208).

8 V. artigos 6.° e 9.° do regulamento. V. também acórdão de 13 de novembro de 2001, *França/Comissão* (C-277/98, EU:C:2001:603, n.º 12).

9 Regulamento (CEE) do Conselho, de 25 de abril de 1988, que altera o Regulamento n.º 804/68 (JO 1988, L 110, p. 27).

10 Regulamento (CEE) do Conselho, de 31 de março de 1992, que altera o Regulamento n.º 804/68 (JO 1992, L 86, p. 83).

11 Regulamento (CEE) da Comissão, de 3 de junho de 1988, que fixa as regras de execução da imposição suplementar referida no artigo 5.º-C do Regulamento n.º 804/68 (JO 1988, L 139, p. 12).

12 Regulamento (CEE) do Conselho, de 28 de dezembro de 1992, que institui uma imposição suplementar no setor do leite e dos produtos lácteos (JO 1992, L 405, p. 1).

13 V. segundo considerando.

8. O Regulamento n.º 536/93 [14] estabeleceu as normas de execução do Regulamento n.º 3950/92. Os artigos 3.° e 4.° estipulavam que tanto os compradores como os produtores pagavam à autoridade competente o montante devido, antes de 1 de setembro de cada ano. O artigo 5.º, n.º 2, impunha aos Estados-Membros a adoção «das medidas complementares necessárias» para assegurar o pagamento da imposição devida à Comunidade no prazo estabelecido. Nos termos do artigo 7.º, os Estados-Membros tomavam todas as medidas de controlo necessárias para assegurar a cobrança da imposição e estabeleciam os requisitos de aprovação dos compradores e dos produtores.

9. Com o Regulamento n.º 1256/1999 [15], o regime da imposição foi prorrogado por oito novos períodos consecutivos de 12 meses, até abril de 2008.

10. O artigo 11.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento de Execução n.º 1392/2001 [16] introduziu procedimentos mais rigorosos, com vista a acentuar o papel dos Estados-Membros, no que diz respeito às medidas de controlo e às sanções que deviam prever para assegurar a cobrança correta da imposição [17].

11. O Regulamento n.º 1788/2003 [18] introduziu várias alterações ao regime da imposição. Por força do artigo 1.º, a imposição instituída por esse regulamento foi fixada por onze períodos consecutivos de doze meses, com início em 1 de abril de 2004.

12. Enquanto a legislação anterior tinha imposto aos produtores a obrigação de pagamento da imposição, devendo os Estados-Membros canalizar os montantes cobrados para o orçamento da Comunidade [19], o artigo 3.º daquele regulamento desenvolveu esse regime, impondo aos próprios Estados-Membros a responsabilidade pelo pagamento da imposição à Comunidade. O n.º 1 estabelecia o seguinte:

«Os Estados-Membros devem pagar à Comunidade a imposição resultante da superação da quantidade de referência nacional […] e pagá-la-ão, até ao limite de 99% do montante devido, ao Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) […]» [20]

13. Nos termos do artigo 4.º:

«A imposição é inteiramente repartida, nos termos do disposto nos artigos 10.° e 12.°, entre os produtores que tenham contribuído para cada uma das superações das quantidades de referência nacionais […].

[O]s produtores devem pagar ao Estado-Membro a sua contribuição para a imposição devida pela superação das quantidades de referência disponíveis, calculada de acordo [com] o disposto no Capítulo 3.»

14 Regulamento (CEE) da Comissão, de 9 de março de 1993, que estabelece as normas de execução da imposição suplementar no setor do leite e dos produtos lácteos (JO 1993, L 57, p. 12).

15 Regulamento (CE) do Conselho, de 17 de maio de 1999, que altera o Regulamento n.º 3950/92 (JO 1999, L 160, p. 73).

16 Regulamento (CE) da Comissão, de 9 de julho de 2001, que estabelece normas de execução do Regulamento n.º 3950/92 (JO 2001, L 187, p. 19).

17 V. considerando 5.

18 Regulamento (CE) do Conselho, de 29 de setembro de 2003, que institui uma imposição no setor do leite e dos produtos lácteos (JO 2003, L 270, p. 123).

19 V., a esse respeito, acórdão de 13 de novembro de 2001, *França*/*Comissão* (C-277/98, EU:C:2001:603, n.ºs 34 a 36). Apesar de as modalidades concretas de aplicação da imposição determinassem que, em muitos casos, os compradores eram os devedores da imposição às autoridades responsáveis, a obrigação efetiva de pagamento impendia sobre os produtores. V. também nota de pé de página 62, *infra*.

20 A redução de 1% visava «ter em conta os casos de falência ou de incapacidade definitiva de certos produtores de pagarem a sua contribuição para a imposição devida» (considerando 6).

14. O artigo 15.º do Regulamento de Execução n.º 595/2004 [21] estabelecia que os compradores e produtores pagavam a imposição à autoridade nacional competente antes de 1 de setembro de cada ano [22] e impunha aos Estados-Membros a obrigação de comunicarem ao FEOGA os montantes resultantes da aplicação do artigo 3.º do Regulamento n.º 1788/2003. Por força do artigo 17.º daquele regulamento, os Estados-Membros deviam tomar as medidas necessárias para assegurar que a imposição fosse corretamente cobrada e repercutida nos produtores que tivessem contribuído para a superação.

15. O Regulamento n.º 1234/2007 [23] (também designado por «Regulamento "OCM única"») substituiu vários regulamentos distintos [24] por um único instrumento legislativo sem, todavia, alterar a política de fundo subjacente ao regime da imposição sobre as quotas leiteiras ou as modalidades do seu pagamento.

16. A secção III daquele regulamento tinha a epígrafe «Leite». A subsecção III da secção II, com a epígrafe «Superação das quotas», compreendia os artigos 78.° a 84.° O artigo 78.º estabelecia que era devida uma imposição sobre os excedentes de leite e outros produtos lácteos comercializados que excedessem as quotas nacionais. Os Estados-Membros eram responsáveis perante a Comunidade pelo pagamento ao Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) de 99% do montante da imposição devido.

17. De acordo com o artigo 79.º daquele regulamento, a imposição era inteiramente repartida pelos produtores que tivessem contribuído para cada uma das superações das quotas nacionais. Esses produtores, «pelo simples facto de terem superado as suas quotas disponíveis», deviam pagar ao Estado-Membro a sua contribuição para a imposição devida.

18. O artigo 80.º, n.º 3, dispunha que as contribuições dos produtores para o pagamento da imposição eram fixadas por decisão do Estado-Membro, após eventual reatribuição — proporcionalmente às quotas individuais de cada produtor ou de acordo com critérios objetivos a definir pelos Estados-Membros — da parte não utilizada da quota nacional afetada às entregas.

19. Segundo o artigo 83.º do regulamento, no caso das vendas diretas, a contribuição de cada produtor para o pagamento da imposição era fixada por decisão do Estado-Membro, após eventual reatribuição da parte não utilizada da quota nacional afetada às vendas diretas, ao nível territorial adequado ou ao nível nacional. A Comissão determinava as modalidades e a data de pagamento da imposição ao organismo competente do Estado-Membro [25].

21 Regulamento (CE) da Comissão, de 30 de março de 2004, que estabelece regras de execução do Regulamento n.º 1788/2003 (JO 2004, L 94, p. 22).

22 Com o Regulamento (CE) n.º 1468/2006 da Comissão, de 4 de outubro de 2006, que altera o Regulamento n.º 595/2004 (JO 2006, L 274, p. 6), este prazo foi alterado para 1 de outubro de cada ano.

23 Regulamento (CE) do Conselho, de 22 de outubro de 2007, que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas (JO 2007, L 299, p. 1).

24 Incluindo o Regulamento n.º 1788/2003.

25 Afigura-se que essa tarefa foi realizada através da manutenção em vigor do calendário estabelecido pelo Regulamento n.º 595/2004, conforme alterado. V. Regulamento de Execução (UE) 2015/517 da Comissão, de 26 de março de 2015, que altera o Regulamento n.º 595/2004 (JO 2015, L 82, p. 73).

20. O artigo 1.º do Regulamento n.º 1034/2008 [26] alterou o Regulamento n.º 885/2006 [27] através da introdução do artigo 5.º-B, entre outros. Esse artigo dispunha o seguinte:

«Sem prejuízo de quaisquer outras medidas de execução previstas no direito nacional, os Estados-Membros deduzem de qualquer pagamento futuro a efetuar pelo organismo pagador [28] responsável pela cobrança da dívida de um beneficiário qualquer dívida pendente do mesmo beneficiário que tenha sido estabelecida em conformidade com o direito nacional.»

21. Por força do artigo 230.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1308/2013 [29], a imposição foi abolida, com efeitos a partir de 31 de março de 2015.

Auxílio de Estado

22. Os considerandos 2 a 5 e 8 da Decisão 2003/530 [30] dispunham:

«2) Os produtores italianos de leite ultrapassaram as suas quantidades de referência durante o período de 1995/1996 a 2001/2002 e devem à Comunidade um montante de 1 386 475 250 euros em virtude da imposição suplementar sobre o setor do leite e dos produtos lácteos estabelecida pelo Regulamento (CEE) n.º 3950/92.

3) Na sequência das suspensões de pagamento obtidas pelos produtores através dos tribunais administrativos nacionais, o referido montante não foi, em grande parte, recuperado pelas autoridades italianas.

4) A atual situação em Itália é caracterizada pelo facto de a cobrança da imposição suplementar ter encontrado uma série de dificuldades que resultaram, nomeadamente, num grande número de processos judiciais pendentes que podem continuar a atrasar a concretização dos pagamentos durante um período consideravelmente longo.

5) As autoridades italianas preveem medidas destinadas a resolver os litígios pendentes e aliviar as tensões sociais atualmente existentes, permitindo aos produtores de leite que liquidem as suas dívidas por meio de um pagamento diferido, sem juros, ao longo de um certo número de anos.

[…]

8) A fim de evitar problemas financeiros insuportáveis para os produtores italianos de leite em questão, que uma cobrança imediata e integral de todos os montantes devidos poderia originar, e a fim de aliviar as atuais tensões sociais, existem circunstâncias excecionais que justificam que o auxílio que a República Italiana tenciona conceder a esses produtores de leite sob a forma de um adiantamento e de um pagamento diferido seja considerado compatível com o mercado comum, em derrogação do artigo 87.º do Tratado, se as condições constantes da presente decisão forem respeitadas.»

26 Regulamento (CE) da Comissão, de 21 de outubro de 2008, que altera o Regulamento (CE) n.º 885/2006 que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 no respeitante à acreditação dos organismos pagadores e de outros organismos e ao apuramento das contas do FEAGA e do FEADER (JO 2008, L 279, p. 13). O regulamento entrou em vigor em 29 de outubro de 2008.

27 Esse regulamento introduziu disposições de execução do Regulamento (CE) n.º 1290/2005, de 21 de junho de 2005, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO 2005, L 209, p. 1), que, entre outras coisas, substituiu o FEOGA pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2007.

28 Conforme definido no artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1290/2005.

29 Regulamento (UE) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas e que revoga os Regulamentos do Conselho (CEE) n.º 922/72 (CEE) n.º 234/79 (CE) n.º 1037/2001 (CE) n.º 1234/2007 (JO 2013, L 347, p. 671).

30 Decisão do Conselho, de 16 de julho de 2003, relativa à compatibilidade com o mercado comum de um auxílio que a República Italiana tenciona conceder aos seus produtores de leite (JO 2003, L 184, p. 15).

23. O artigo 1.º dessa decisão estabelecia:

«Excecionalmente, o auxílio que a República Italiana tenciona conceder aos produtores de leite, assegurando o pagamento à Comunidade do montante total devido por esses produtores em virtude da imposição suplementar no setor do leite e dos produtos lácteos durante o período de 1995/1996 a 2001/2002 e permitindo a esses produtores liquidar a sua dívida através de um pagamento diferido [31] sem juros ao longo de alguns anos, é considerado compatível com o mercado comum, na condição de:

– a amortização ser efetuada integralmente em prestações anuais iguais,

– o período de amortização não exceder 14 anos, a contar de 1 de janeiro de 2004.»

24. Na Decisão 2013/665 [32], a Comissão observou que a Itália tinha introduzido legislação que prorrogava o prazo de pagamento de determinadas prestações referidas na Decisão 2003/530, violando desse modo a condição estabelecida no artigo 1.º dessa decisão de que todas as amortizações fossem efetuadas em prestações iguais. Os artigos 1.º e 2.º da Decisão 2013/665 estabeleciam que a prorrogação de pagamento em causa constituía um auxílio estatal incompatível com o mercado interno e intimou a Itália a exigir dos beneficiários o reembolso do auxílio incompatível.

Direito nacional

25. A falta de espaço não permite que seja efetuada uma análise exaustiva da legislação italiana relevante neste domínio. Grande parte dessa legislação é extremamente complexa. A análise que se segue reflete a necessidade de concisão.

26. Apesar de a imposição sobre a produção do leite ter sido inicialmente instituída a nível comunitário em 1984, o acórdão do Tribunal de Justiça no processo Lattepiù [33] refere que as medidas legislativas relativas à Itália foram adotadas pela primeira vez em 1992 [34]. Afigura-se que essas medidas tenham sido malogradas, na medida em que, por um lado, as quantidades de referência individuais atribuídas pelas autoridades italianas continham numerosos erros, principalmente devidos ao facto de terem sido atestadas pelos próprios produtores [35], e, por outro lado, parte da legislação nacional subsequente foi declarada inválida pela Corte costituzionale (Tribunal Constitucional) [36].

27. O artigo 2.º da Lei n.º 5/98 concedia à Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (organismo público de intervenção no mercado agrícola; a seguir «AIMA») um certo número de poderes de gestão do regime da imposição suplementar sobre o leite, incluindo, em especial, a fixação das quantidades de referência e a sua comunicação aos produtores [37].

31 Adiante designarei essas modalidades de pagamento diferido por «plano de pagamento diferido de 2003».

32 Decisão da Comissão, de 17 de julho de 2013, relativa ao auxílio estatal SA.33726 (11/C) [ex SA.33726 (11/NN)] concedido pela Itália (prorrogação do pagamento da imposição no setor do leite em Itália) (JO 2013, L 309, p. 40).

33 Acórdão de 25 de março de 2004, *Cooperativa Lattepiù e o.* (C-231/00, C-303/00 e C-451/00, EU:C:2004:178).

34 V. n.º 15 do acórdão. A principal legislação de execução era a Lei n.º 468/92, de 26 de novembro de 1992, embora a Comissão também refira na sua petição o Decreto Ministerial n.º 258/89 e a Lei n.º 209/91. Essa passagem refere que à Lei n.º 468/92 «seguiu-se abundante regulamentação que foi objeto de várias alterações».

35 V. n.º 79 do acórdão.

36 V. n.º 16 do acórdão.

37 V. n.º 20 do acórdão.

28. Na sequência do relatório de uma comissão governamental de inquérito, foram adotadas novas medidas, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 43/99 (que passou, após alteração, a Lei n.º 118, de 27 de abril de 1999; a seguir «Lei n.º 118/1999»). O artigo 1.º desse decreto-lei concedia à AIMA um prazo de 60 dias para proceder às adequadas compensações nacionais para os períodos de produção de leite de 1995/1996 e de 1996/1997. Por força da mesma disposição, as quantidades de referência individuais, quando necessário objeto das compensações da AIMA, eram definitivas no que respeitava ao pagamento da imposição [38].

29. O Decreto-Lei n.º 49/2003, de 28 de março de 2003 (que passou, após alteração, a Lei n.º 119, de 27 de abril de 1999) dispunha que as obrigações em matéria de fiscalização do cumprimento do regime da imposição e de procedimentos de cobrança coerciva impendiam sobre as regiões e as províncias autónomas. A Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (organismo agrícola pagador; a seguir «AGEA») [39] tinha responsabilidade exclusiva pela gestão da reserva nacional e pelo cálculo das quantidades aplicáveis e dos montantes devidos.

30. O artigo 3.º, n.º 5-K e L da Lei n.º 231/2005 estabeleceu a proibição de compensação das importâncias devidas aos requerentes por organismos pagadores aprovados nos termos do Regulamento n.º 1663/95 [40].

31. O artigo 8.º-D (em especial) da Lei n.º 33/2009 introduziu no Decreto-Lei n.º 49/2003 novas disposições relativas ao pagamento diferido da imposição [41]. Os devedores podiam requerer à AGEA uma prorrogação por prazo até 30 anos, na condição de desistirem de todos os processos judiciais pendentes que tivessem instaurado. Caso um produtor não requeresse, no prazo previsto, a participação no novo regime, cessasse a sua participação ou não cumprisse pontualmente uma obrigação de pagamento imposta por esse regime, a sua dívida seria imediatamente recuperável e objeto de um processo de cobrança coerciva, nos termos do Decreto Real n.º 639/1910.

32. A Lei n.º 228/2012 [42] introduziu alterações substanciais ao artigo 8.º-D da Lei n.º 33/2009. Apesar de a AGEA permanecer como principal responsável pela recuperação das imposições não pagas, devia exercer essa competência através de um processo de avaliação com o apoio dos membros do grupo Equitalia [43] e da Guardia di Finanza (Polícia Fiscal).

Procedimento pré-contencioso

33. Através de várias trocas de correspondência durante o período compreendido entre julho de 2008 e julho de 2012, na sua maior parte ao abrigo do processo EU Pilot, a Comissão procurou obter da Itália informações sobre a repartição da imposição pelos responsáveis pelo seu pagamento e sobre as medidas adotadas para a sua recuperação em caso de não pagamento. A Comissão expressou a sua preocupação com o que estimou serem montantes significativos não pagos.

34. Por considerar insuficientes as informações prestadas pela Itália, em 21 de junho de 2013 a Comissão enviou a esse Estado-Membro uma notificação para cumprir, convidando-o a apresentar as suas observações. A Itália respondeu através de várias cartas datadas de 23 de setembro de 2013 e de datas posteriores.

38 V. n.os 19, 21 e 22 do acórdão.

39 A AGEA substituiu a AIMA em 1999.

40 Regulamento (CE) da Comissão, de 7 de julho de 1995, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CEE) n.º 729/70 no que respeita ao processo de apuramento das contas do FEOGA, secção «Garantia» (JO 1995, L 158, p. 6).

41 Adiante designarei essas modalidades de pagamento diferido por «plano de pagamento diferido de 2009».

42 Também conhecida por «Lei da estabilidade de 2013».

43 A Equitalia SpA é uma sociedade controlada pelo Estado italiano.

35. Em virtude daquilo que designou por «estagnação persistente dos processos de recuperação e montantes significativos em dívida», em 10 de julho de 2014 a Comissão emitiu um parecer fundamentado. A Itália requereu uma prorrogação do prazo para a apresentação da sua resposta, que foi fixado em 11 de outubro de 2014, e respondeu em 13 de outubro de 2014.

Tramitação do processo e pedidos das partes

36. Por entender que a Itália não tinha prestado informações que respondessem às suas preocupações, a Comissão propôs a presente ação em 6 de agosto de 2015.

37. A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que:

– declare que, ao não garantir que a imposição suplementar devida pela produção realizada em Itália que excede o nível da quota nacional, a partir da primeira campanha em que foi imposta efetivamente a referida imposição em Itália (1995/1996) e até à última campanha na qual se verificou neste país um excesso de produção (2008/2009), fosse efetivamente suportada por cada um dos produtores que tinham contribuído para o excesso da produção e tempestivamente paga, mediante prévia notificação do montante em dívida, pelo adquirente ou pelo produtor, no caso de vendas diretas, ou, quando não paga no prazo fixado, registada e iniciada a correspondente ação executiva contra os respetivos compradores ou produtores, o Governo italiano não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições pertinentes do direito da União aplicáveis às campanhas em causa, em particular, os artigos 1.° e 2.° do Regulamento n.º 3950/92; o artigo 4.º do Regulamento n.º 1788/2003; os artigos 79.°, 80.° e 83.° do Regulamento n.º 1234/2007; e, relativamente às disposições de execução da Comissão, o artigo 7.º do Regulamento n.º 536/1993; o artigo 11.º, n.ºs 1 e 2 do Regulamento n.º 1392/2001 e, por último, os artigos 15.° e 17.° do Regulamento (CE) n.º 595/2004; e

– condene a República Italiana no pagamento das despesas.

38. A República Italiana pede ao Tribunal de Justiça que:

– julgue improcedente a ação; e

– condene a Comissão no pagamento das despesas.

39. Na audiência de 8 de setembro de 2016, a Comissão e a Itália apresentaram alegações orais e responderam às questões do Tribunal de Justiça.

Análise

Observação preliminar

Admissibilidade

40. Embora não tenha arguido formalmente uma exceção de inadmissibilidade, a Itália alega em sua defesa que, uma vez que a imposição foi entretanto abolida, a Comissão não tem qualquer interesse em agir no presente caso [44]. Caso esse argumento fosse aceite, a ação seria inadmissível e o facto de a Itália não ter arguido formalmente qualquer exceção seria irrelevante, dado que o Tribunal de Justiça pode examinar oficiosamente se estão preenchidos os pressupostos previstos no artigo 258.º TFUE para intentar uma ação por incumprimento [45].

41. No entanto, não creio que o argumento da Itália possa ser aceite.

42. É jurisprudência assente do Tribunal de Justiça que a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado [46]. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça julgará inadmissível a ação sempre que o Estado-Membro em causa tenha sanado a alegada infração antes do termo desse prazo [47]. Pelo contrário, o Tribunal assim não fará nos casos em que a violação tenha cessado somente após a expiração desse prazo. A esse respeito, foi alegado que o interesse na propositura da ação pode consistir, nomeadamente, em estabelecer a base da responsabilidade em que pode incorrer um Estado-Membro relativamente àqueles que retiram direitos do seu incumprimento [48].

43. No meu entender, o mesmo raciocínio se aplica nos casos em que a legislação que constitui o objeto do parecer fundamentado tenha sido revogada após o termo do prazo nele estabelecido, como acontece no presente caso [49]. Na verdade, conforme a Comissão corretamente salienta, a não cobrança da imposição às pessoas responsáveis pelo seu pagamento terá prejudicado os produtores que efetivamente procederam ao seu pontual pagamento, na medida em que terão sofrido uma desvantagem económica comparativamente com as pessoas que não pagaram ou que pagaram fora do prazo. Essa situação gera inevitavelmente (e pode continuar a gerar) distorções injustificadas da concorrência suscetíveis de afetar não só os produtores em Itália, mas também globalmente os da União Europeia. A Comissão continua a ter interesse em agir e, portanto, a ação é admissível.

Montante da imposição não recuperada

44. As partes discordam quanto ao montante preciso da imposição que não foi recuperado.

44 V. n.º 21, *supra*.

45 V., entre outros, acórdão de 31 de março de 1992, *Comissão/Itália* (C-362/90, EU:C:1992:158, n.º 8).

46 V., entre outros, acórdão de 27 de outubro de 2005 (*Comissão/Itália*, C-525/03, EU:C:2005:648, n.º 14).

47 V. acórdão de 27 de outubro de 2005, *Comissão/Itália* (C-525/03, EU:C:2005:648, n.º 17).

48 V., entre outros, acórdão de 14 de setembro de 2004, *Comissão/Espanha* (C-168/03, EU:C:2004:525, n.º 24).

49 O prazo fixado no parecer fundamentado expirou, após prorrogação, em 11 de outubro de 2014 (v. n.º 35, *supra*). A imposição foi abolida, com efeitos a partir de 31 de março de 2015 (v. n.º 21, *supra*).

45. Apesar de não especificar qualquer quantia no seu pedido, a Comissão afirma na petição que, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado [50], o montante total da imposição devida na Itália ascendia a aproximadamente 2 305 milhões de euros. Este valor pode ser decomposto da seguinte forma:

– o montante da imposição que foi recuperado cifra-se aproximadamente em 282 milhões de euros (este valor não inclui as importâncias cobertas pelo plano de pagamento diferido de 2003 [51], de cerca de 469 milhões de euros);

– o montante ainda em dívida, após dedução dessas duas quantias, é de 1 554 milhões de euros;

– dessa quantia devem ser deduzidos aproximadamente 211 milhões de euros por corresponderem a quantias que se tornaram irrecuperáveis (por exemplo, devido à insolvência do produtor ou à existência de decisões judiciais de anulação da obrigação de pagamento), restando um montante de cerca de 1 343 milhões de euros;

– esse valor engloba as importâncias que são objeto de processos judiciais nos órgãos jurisdicionais italianos e relativamente às quais foram proferidas decisões que suspendem a obrigação de pagamento, num montante que a Comissão estima em aproximadamente 500 milhões de euros;

– o montante recuperado até ao momento representa 21% do total em dívida, após dedução das quantias que se tornaram irrecuperáveis [52].

46. A Itália adota uma posição diferente, aceitando os valores acima referidos pela Comissão. Porém, alega que o montante de 1 343 milhões de euros indicado no n.º 45 não deve ser tido em conta, por incluir quantias que não são recuperáveis em virtude da prolação de decisões judiciais de suspensão do pagamento. Ao invés, considera que o montante em dívida deve ser fixado em 827,39 milhões de EUR. A este valor deve ser contraposto o montante de 962 milhões de EUR, que corresponde à soma dos i) montantes recuperados à data pertinente, incluindo as quantias recuperadas através de planos de pagamento diferido e de compensação; ii) montantes «em vias de recuperação» nos termos dos planos de pagamento diferido; e iii) montantes irrecuperáveis devido à insolvência do produtor, à existência de decisões judiciais de anulação da obrigação de pagamento ou a qualquer outro motivo. Desse modo, alega a Itália, o montante recuperado ou «considerado recuperado» representa 42% da imposição total de 2 289,77 milhões de euros, o montante que atualmente não está em dívida corresponde a 21,85% desse valor e o montante relativamente ao qual estão pendentes processos de cobrança coerciva é de 36,13% desse valor.

47. Pode afirmar-se que os números da Comissão induzem em erro na medida em que, se os montantes recuperados ou recuperáveis no âmbito dos planos de pagamento diferido não forem chamados à colação, é impossível extrair uma imagem fiel da medida do incumprimento da Itália. Todavia, o mesmo pode ser dito da descrição da Itália, uma vez que: i) deduz montantes que se tornaram juridicamente irrecuperáveis e que, caso a Itália tivesse agido com a devida diligência, poderiam não o ser (pelo menos em parte); e ii) (provavelmente) se a Itália tivesse aplicado corretamente logo de início as medidas de recuperação da imposição, os planos de pagamento diferido não teriam sido necessários.

50 Ou seja, depois da prorrogação concedida pela Comissão (v. n.º 35, *supra*), 11 de outubro de 2014.

51 V. n.º 22 e segs., *supra*.

52 Na sua petição, a Comissão apresenta também um conjunto de valores alternativos, em que o montante em dívida ascende a 1 068 milhões de euros, fixando-se a percentagem do montante recuperado em 23%. Tendo sido pedida a clarificação destes valores na audiência, a Comissão afirmou que o montante de 1 068 milhões de euros corresponde ao montante em dívida após dedução das importâncias que a Itália não sugeriu deverem ser desconsideradas por serem objeto de processos nos órgãos jurisdicionais nacionais. Como, porém, a Comissão também afirmou que o montante de 1 343 milhões de euros acima referido correspondia ao montante a recuperar e a sua petição indica que o montante objeto de decisões judiciais é de 500 milhões de euros, não me é possível reconciliar esses valores. Pelos motivos que exponho no n.º 48, *infra*, entendo que não é necessário aprofundar esta questão.

48. Não creio que seja necessária uma resposta concludente a estes argumentos. Conforme já referi, o pedido da Comissão não refere números [53]. Ainda que os dados estatísticos fornecidos por ambas as partes possam revestir interesse informativo geral, o cálculo preciso do montante devido não é essencial, no presente processo, para a causa de nenhuma das litigantes. Portanto, a questão que cumpre decidir no presente processo é a que consiste em determinar se a Comissão fundamentou as suas alegações de incumprimento contra a Itália e, em caso afirmativo, se a Itália apresentou uma defesa válida. É a esses aspetos que dedicarei de seguida a minha análise. Entretanto, limito-me a referir que é evidente que, seja qual for a base de cálculo utilizada, a Itália não recuperou montantes substanciais da imposição em dívida até ao termo do prazo estabelecido no parecer fundamentado.

Argumentos gerais de defesa da Itália

49. A Itália apresenta dois argumentos gerais em sua defesa. Cada um deles, a ser válido, determinaria a improcedência da ação. Por conseguinte, considerá-los-ei antes de analisar pormenorizadamente as alegações da Comissão.

– *Violação do princípio ne bis in idem*

50. A Itália alega que, ao intentar uma ação por incumprimento, a Comissão violou o princípio *ne bis in idem*. Baseia o seu argumento no regime geral da imposição que foi introduzido pelo Regulamento n.º 1788/2003. Antes da entrada em vigor desse regulamento, a legislação da União dispunha expressamente que só os compradores e produtores eram devedores e responsáveis pelo pagamento da imposição ao organismo nacional competente. Apesar de os Estados-Membros estarem obrigados a assegurar a cobrança da imposição [54] não lhes incumbia expressamente o dever de pagar a totalidade da imposição à Comunidade. Rejeitando o argumento da Comissão de que esse dever estaria implícito, o Tribunal de Justiça declarou em 2001 que impendia sobre os Estados-Membros uma obrigação de meios (relativa ao pagamento da imposição à Comissão), mas não uma obrigação de resultado [55]. Como consequência, foi adotado o Regulamento n.º 1788/2003; o seu artigo 3.º, n.º 1, impôs aos Estados-Membros a obrigação adicional de pagarem a imposição à (atual) União Europeia [56].

51. A Itália não contesta a obrigação de cobrar a imposição ao nível nacional e de a pagar à União Europeia. Pelo contrário, sugere que o processo de correção financeira relativo às importâncias devidas no âmbito da política agrícola comum corresponde à sanção que é imposta aos Estados-Membros por não procederem à cobrança dessas importâncias, uma vez que esse incumprimento tem necessariamente impacto no orçamento de qualquer Estado-Membro que não efetue a cobrança integral da imposição. Penalizar ainda mais a Itália intentando contra esse Estado-Membro uma ação por incumprimento violaria o princípio *ne bis in idem* e seria desproporcionado [57].

52. No meu entender, esse argumento não pode ser aceite.

53 V. n.º 45, *supra*.

54 V., entre outros, artigos 15.º, 16.º e 19.º do Regulamento n.º 1546/88.

55 V. acórdão de 13 de novembro de 2001, *França*/*Comissão* (C-277/98, EU:C:2001:603, n.º 36).

56 Até 99% do montante total. V. também nota de pé de página 20, *infra*.

57 Em apoio do seu argumento nesta matéria, a Itália cita o acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de novembro de 2001, *França*/*Comissão* (C-277/98, EU:C:2001:603). Mas, nos aspetos relevantes para a linha argumentativa da Itália, este acórdão não vai além das conclusões já explanadas no n.º 50, *supra*. A Itália invoca ainda três acórdãos do Tribunal Geral citados pela Comissão na sua petição. Trata-se dos acórdãos de 9 de outubro de 2012, *Itália*/*Comissão* (T-426/08, não publicado, EU:T:2012:526); de 6 de julho de 2015, *Itália*/*Comissão* (T-44/11, não publicado, EU:T:2015:469); e de 2 de dezembro de 2014, *Itália*/*Comissão* (T-661/11, EU:T:2014:1016). Todavia, a Itália não refere quais os números desses acórdãos que corroboram a sua posição e a sua leitura não parece oferecer qualquer apoio para os argumentos por si aduzidos. Por conseguinte, não lhes dedicarei mais atenção.

53. Primeiro, como bem refere a Comissão, o Tribunal de Justiça já declarou, no contexto dos deveres de um Estado-Membro relativamente ao processo do apuramento das contas do FEOGA, que esse processo prossegue finalidades diferentes das da ação por incumprimento. No primeiro caso, o processo visa assegurar a observância dos requisitos do orçamento da União e não se põe a questão das sanções [58]. O segundo é um processo que visa a declaração de que um Estado-Membro não cumpriu os seus deveres nos termos do direito da União. Essa abordagem afigura-se-me manifestamente válida no caso presente. É evidente que a ação por incumprimento pode prosseguir objetivos que ultrapassam a mera definição de posições no âmbito da relação entre o Estado-Membro e a União Europeia. Conforme já referi [59], esse processo pode também ser relevante, por exemplo, para determinar a base da responsabilidade em que um Estado-Membro pode incorrer relativamente àqueles que retiram direitos do seu incumprimento e para eliminar distorções injustificadas da concorrência eventualmente resultantes do alegado incumprimento. Mas não me parece que constitua uma «sanção» no sentido corrente desse termo.

54. Além disso, da interpretação das obrigações dos Estados-Membros no tocante à imposição que é defendida pela Itália resultaria que o dever de proceder à cobrança da imposição a nível nacional seria, na realidade, opcional. Não obstante ser verdade que o Tribunal de Justiça declarou que a imposição tem um objetivo económico, na medida em que permite à Comunidade a obtenção dos fundos necessários ao escoamento da produção realizada pelos produtores que ultrapassam as suas quantidades, simultaneamente sublinhou que a imposição tinha um «objetivo evidente» de obrigar os produtores de leite a respeitar as quantidades de referência que lhes foram atribuídas [60]. Essa afirmação é claramente contrária à posição da Itália e, também por esse motivo, o argumento desse Estado-Membro deve ser rejeitado. Se a Itália «absorver» o impacto económico da imposição deixando de a recuperar junto dos operadores económicos em causa, a imposição perde o seu efeito desejado sobre o funcionamento do mercado no setor do leite.

– Alegada inadequação da ação por incumprimento nos casos de auxílio de Estado

55. A própria Itália parece aceitar o raciocínio exposto no fim do n.º 53, referindo que o incumprimento por um Estado-Membro da obrigação de aplicar o regime da imposição ao nível nacional podia resultar em concorrência desleal por parte dos produtores que não pagam a imposição. No entanto, alega que, nessas circunstâncias, a via de ação adequada é a abertura pela Comissão de um procedimento de fiscalização da legalidade de um auxílio estatal, nos termos do artigo 108.º TFUE. Logo, a Comissão errou ao intentar uma ação por incumprimento, uma vez que não é possível recorrer a esse processo quando podem ser utilizadas outras vias de ação.

56. Esse argumento pode ser facilmente refutado, dado que contraria diretamente a jurisprudência assente. Assim:

«[…] em conformidade com a jurisprudência constante do Tribunal, o processo aplicável para declarar o incumprimento das regras de uma organização comum de mercado é o processo por incumprimento previsto no [artigo 258.º TFUE]. De acordo com esta jurisprudência, embora o [artigo 108.º, n.º 2, TFUE] tenha instituído […] um processo especialmente adaptado aos problemas específicos que os auxílios estaduais suscitam para a concorrência no mercado comum, a existência desse processo não levanta qualquer obstáculo a que a compatibilidade de um regime de auxílio com outras regras [da União], que não as contidas no artigo [107.° TFUE], seja apreciada de acordo com o processo previsto no [artigo 258.º TFUE] […]» [61].

58 V., nesse sentido, acórdãos de 11 de janeiro de 2001, *Grécia*/*Comissão* (C-247/98, EU:C:2001:4, n.os 13 e 14), e de 9 de setembro de 2004, *Grécia* /*Comissão* (C-332/01, EU:C:2004:496, n.º 63).

59 V. n.º 42, *supra*.

60 V. acórdão de 25 de março de 2004, *Cooperativa Lattepiù e o.* (C-231/00, C-303/00 e C-451/00, EU:C:2004:178, n.º 75).

61 V. acórdão de 12 de julho de 1990, *Comissão*/*Grécia* (C-35/88, EU:C:1990:302, n.º 11 e jurisprudência aí referida).

57. Consequentemente, o segundo argumento geral de defesa da Itália deve ser rejeitado.

Âmbito do pedido

58. A Comissão pede ao Tribunal de Justiça, em resumo, que declare que a Itália não cumpriu as suas obrigações à luz dos atos legislativos da União que aplicam a imposição ao leite:

– a partir da campanha de 1995/1996, em que a imposição foi pela primeira vez efetivamente aplicada em Itália, e até 2008/2009, em que pela última vez se verificou um excesso de produção nesse Estado-Membro;

– ao não garantir: i) que a imposição fosse efetivamente suportada por cada um dos produtores que tinham contribuído para o excesso da produção e incorrido em responsabilidade pelo pagamento da imposição; ii) que a imposição fosse tempestivamente paga pelo comprador ou, no caso de vendas diretas, pelo produtor; e iii) que, quando não paga no prazo fixado, fosse iniciada a correspondente ação executiva e utilizados os adequados processos de recuperação previstos no ordenamento jurídico nacional.

59. No essencial, a Comissão acusa a Itália do criticável incumprimento — durante 14 exercícios consecutivos — das suas obrigações a nível nacional no tocante, em geral, à imposição. Não foram proferidas alegações nem existe qualquer diferendo sobre as obrigações da Itália relativas ao pagamento à União Europeia do montante correspondente à imposição, nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 1788/2003 e da legislação que lhe sucedeu.

60. Uma vez que as acusações da Comissão estão intimamente relacionadas entre si, analisá-las-ei conjuntamente.

Acusações da Comissão

61. Começando por abordar a repartição da imposição, o Tribunal de Justiça já declarou que os Estados-Membros devem repartir a imposição entre os produtores, uma vez que essa etapa constitui uma parte intrínseca do processo que conduz ao seu pagamento [62].

62. No tocante às fases iniciais do período abrangido pelas alegações da Comissão, é evidente que, por vezes, a Itália foi pouco feliz no cumprimento dessa obrigação. No acórdão Lattepiù, por exemplo, o Tribunal de Justiça referiu que, segundo os despachos de reenvio ao seu dispor, «as quantidades de referência individuais atribuídas inicialmente pelas autoridades italianas continham numerosos erros devidos, nomeadamente, ao facto de a produção efetiva com base na qual essas quantidades foram atribuídas ter sido atestada pelos próprios produtores. Entre os erros detetados, a comissão governamental de inquérito constatou, designadamente, que mais de 2 000 explorações agrícolas que tinham declarado produzir leite não possuíam vacas» [63]. No mesmo processo, o Tribunal de Justiça declarou que só em 1999 as recorrentes nos processos principais puderam tomar conhecimento das quantidades de referência atribuídas [64].

62 V., nesse sentido, acórdão de 25 de março de 2004, *Azienda Agricola Ettore Ribaldi e o.* (C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00 a C-491/00 e C-497/00 a C-499/00, EU:C:2004:179, n.º 87), em que o Tribunal de Justiça considerou que as atribuições das quantidades de referência individuais devem ser comunicadas aos produtores pelas autoridades nacionais competentes, de forma a prestar às pessoas em causa toda a informação relativa à atribuição. Não obstante o estreito envolvimento dos compradores no processo destinado ao pagamento da imposição (v., por exemplo, sétimo considerando do Regulamento n.º 536/93, que refere que «os compradores são os principais agentes da correta aplicação do regime») e o facto de, em muitos casos, terem sido os compradores a suportar e a pagar a imposição às autoridades nacionais competentes, a imposição era repartida, como tal, entre os produtores. V., por exemplo, artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3950/92.

63 Acórdão de 25 de março de 2004, *Cooperativa Lattepiù e o.* (C-231/00, C-303/00 e C-451/00, EU:C:2004:178, n.º 79).

64 V. n.º 81 do acórdão.

63. Em termos mais gerais, a Comissão chama a atenção para os dados estatísticos relativos à recuperação da imposição em Itália [65] e faz algumas alegações concretas.

Prática legislativa deficiente: disposições nacionais ilegais, ambíguas e contraditórias

64. A Comissão acusa a Itália de má conceção ou elaboração da legislação nacional relativa à imposição, associada à sua aplicação ineficiente pelas autoridades nacionais, resultando na instauração de processos nos tribunais nacionais. A Comissão baseia essas alegações nas informações prestadas pela Avvocatura Generale dello Stato (Procuradoria-Geral) na resposta aos pedidos de informações que dirigiu à Itália. A esse respeito, refere especificamente:

– a Lei n.º 118/1999, que os órgãos jurisdicionais, no âmbito de processos de medidas provisórias, declararam ilegal na medida em que atribuiu a imposição retrospetivamente e sem correta notificação dos montantes atribuídos;

– a Lei n.º 5/98, que foi impugnada com sucesso nos órgãos jurisdicionais nacionais por basear as atribuições da imposição em estatísticas inferenciais pouco fiáveis;

– a utilização pelas autoridades competentes de quantidades de referência nacionais que foram contestadas e continuam a sê-lo relativamente às campanhas de 1995/1996 a 1999/2000, e que também resultaram na instauração de processos nos tribunais nacionais. A esse propósito, a Corte dei conti (Tribunal de Contas) afirmou [66] que «o ponto fraco da [Lei n.º 118/99] residia no seu recurso continuado a processos e métodos de cálculo que foram anulados na sequência de ações de fiscalização da constitucionalidade e da prolação de decisões judiciais».

65. A Comissão observa ainda que a confusão legislativa inicial parece ter dado origem a processos judiciais que, pelo menos aquando da instituição da imposição em Itália, resultaram na prolação de decisões favoráveis às pessoas que impugnaram as leis nacionais e impediram as autoridades competentes de desempenharem as suas funções. Em virtude da grande morosidade que, pode afirmar-se, caracteriza o sistema jurisdicional italiano, o processo de recuperação da imposição estagnou. A esse respeito, a Comissão refere que, em 2010, a AGEA declarou que «o estado de incerteza resultante da suspensão em primeira instância, pedida pelos demandantes e decidida com caráter de urgência pelo órgão jurisdicional competente […], e a prolação em sede de recurso em segunda instância de qualquer decisão definitiva geram uma perturbação grave que compromete perigosamente o sistema de quotas leiteiras».

66. A Comissão refere ainda que a Avvocatura Generale dello Stato afirmou, na primeira resposta à notificação para cumprir, que, em virtude da incerteza quanto à legislação interna, não impugnou as decisões de suspensão dos órgãos jurisdicionais nacionais e, em alguns casos, tão-pouco apresentou defesa quanto ao mérito, porque aguardava «a consolidação de disposições legislativas e regulamentares em constante mutação». Na segunda resposta à notificação para cumprir, a Avvocatura Generale dello Stato referiu que a ambiguidade e a complexidade dessa legislação tinham inquestionavelmente contribuído para a instauração de numerosos processos nos tribunais judiciais e administrativos nacionais, razão pela qual não tinham sido contestados os pedidos de medidas de suspensão.

65 V. n.ºs 44 a 48, *supra*.

66 Relatório Especial n.º 2/2012.

Incumprimento da aplicação da compensação

67. A Comissão alega ainda que a Itália não utilizou adequadamente o mecanismo da compensação no pagamento de montantes devidos nos termos da política agrícola comum. Refere, a esse respeito, que o artigo 1.º do Regulamento n.º 1034/2008, que entrou em vigor em 29 de outubro de 2008, foi ao ponto de obrigar os Estados-Membros a deduzirem de quaisquer pagamentos futuros a efetuar pelo organismo pagador responsável pela cobrança da dívida de um beneficiário qualquer dívida pendente do mesmo beneficiário que tenha sido estabelecida em conformidade com o direito nacional [67]. Em termos mais gerais, a Comissão refere que a Corte dei Conti (Tribunal de Contas) afirmou [68] que o recurso à compensação tinha sido prejudicado por uma «legislação ambígua e pouco clara» e pelo facto de o organismo pagador (a AGEA) e o organismo ou organismos responsáveis pela recuperação (as regiões e as províncias autónomas) serem entidades diferentes, o que impedia a aplicação da compensação nos termos do direito interno.

68. Em face dessas dificuldades, em 2006 o Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Ministério da Agricultura, da Alimentação e das Florestas) celebrou um acordo com as regiões e as províncias autónomas, com vista à aplicação da compensação nesses casos. Porém, essa tentativa falhou. Foi recuperado um montante total de apenas 118 milhões de euros relativamente às importâncias em dívida no tocante à imposição por todas as campanhas de 1995/1996 a 2008/2009, ou seja, pouco mais de um nono dos montantes pagos ao setor entre 2010 e 2013.

69. A Comissão alega que a explicação deste fracasso reside parcialmente no facto de o procedimento ter sido introduzido tardiamente e de forma contraditória. De acordo com informações transmitidas à Comissão pelas autoridades italianas, muitos produtores impugnaram a aplicação da compensação nos órgãos jurisdicionais nacionais e, uma vez mais, foi decretada a suspensão, impedindo o recurso a esse mecanismo. Afigura-se que grande parte dessa oposição tenha assentado no facto de a compensação em causa se basear num acordo celebrado entre o Estado e as regiões e não em legislação adotada pelo Estado. Consequentemente, foi alegada a ilegalidade do acordo.

70. Outro impedimento à aplicação da compensação resultou da adoção da Lei n.º 231/2005, cujo artigo 3.º, n.º 5-K e L estabelecia que as importâncias devidas pelos organismos pagadores da União não podiam ser objeto de penhora, arresto ou medidas cautelares. Por força do disposto no artigo 1246.º, n.º 3, do Codice civile (Código Civil italiano), as importâncias que não podem ser objeto de penhora tão-pouco podem ser objeto de compensação. Na sequência de discussões entre a AGEA e a Comissão, o artigo 8.º-B da Lei n.º 33/2009 foi introduzido para reconhecer juridicamente o direito de compensação previsto no acordo referido no n.º 68, *supra*. No entanto, uma vez que o artigo 3.º, n.º 5-K e L não foi simultaneamente revogado, a confusão legislativa manteve-se (e essa legislação permanece em vigor atualmente).

67 O artigo 1.º do Regulamento n.º 1034/2008 alterou o Regulamento n.º 885/2006. Esse regulamento foi revogado, com efeitos a partir de 7 de setembro de 2014, pelo Regulamento Delegado (UE) n.º 907/2014 da Comissão, de 11 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que se refere aos organismos pagadores e outros organismos, à gestão financeira, ao apuramento das contas, às garantias e à utilização do euro (JO 2014, L 255, p. 18).

68 Relatório n.º 11/2013/G relativo às quotas leiteiras.

Tratamento preferencial dos não pagadores da imposição

71. O artigo 8.º *A*, n.º 2, da Lei n.º 33/2009 introduziu um novo artigo 10.º A na Lei n.º 119/2003, com vista à atribuição da quota leiteira aumentada disponível em Itália por força dos Regulamentos n.ºs 248/2008 [69] e 72/2009 [70]. Esse artigo estabelecia que devia ser dada prioridade aos produtores que tivessem excedido as suas quotas individuais durante a campanha de 2007/2008. A Comissão não compreende por que motivo foi estabelecida essa regra nem por que motivo essas quotas não foram retiradas aos produtores que tinham desrespeitado as regras.

Lei n.º 33/2009 e o plano de pagamento diferido de 2009

72. O efeito combinado dos n.ºs 2 e 10 do artigo 8.º-D da Lei n.º 33/2009 consiste na suspensão dos processos de recuperação (quer por compensação, inscrição nos registos jurisdicionais ou cobrança coerciva) já iniciados contra devedores participantes no plano de pagamento diferido de 2009 e, na falta de adesão ao plano de pagamentos, na realização de um novo processo de recuperação, já não em conformidade com o Decreto Presidencial n.º 602/1973 (como até aí), mas com o (muito anterior) Decreto Real n.º 639/1910. Os procedimentos previstos nessa lei são consideravelmente mais longos e mais complexos do que os da lei mais recente e a autoridade competente para gerir esses procedimentos não é a região nem a província autónoma, agindo por intermédio da Equitalia, mas sim a AGEA.

73. No caso, afigura-se que todos os processos de recuperação foram suspensos aquando da entrada em vigor da Lei n.º 33/2009, independentemente de o devedor ter ou não aderido ao plano de pagamento diferido de 2009. Em resposta a um pedido de informações da Comissão de novembro de 2011, a AGEA esclareceu que, relativamente aos produtores que *não* tinham aderido ao plano de pagamento, tinha pedido à Equitalia que reativasse os processos de recuperação, mas esta tinha respondido que isso não era possível em virtude da redação do artigo 8.º-D, n.º 10, daquela lei e que, daí em diante, só a AGEA tinha competência para o fazer. Sendo assim, seria necessária a adoção de um decreto do Ministério da Economia e das Finanças que atribuísse à AGEA os poderes necessários. Não obstante a Comissão ter pedido repetidamente a atualização dessa situação, o decreto só foi adotado em 12 de novembro de 2012, ou seja, quase três anos após a entrada em vigor da Lei n.º 33/2009. As próprias autoridades italianas admitiram que essa lei tinha conduzido a «um grave impasse nas recuperações».

Incapacidade das autoridades nacionais competentes de controlarem adequadamente e de recuperarem os montantes em dívida

74. A Comissão alega que, em virtude das informações prestadas pela Itália durante o processo EU Pilot [71] que precedeu o envio da notificação para cumprir em junho de 2013, ficou claro que a AGEA, que era responsável, nomeadamente, pelo controlo das importâncias devidas nos termos do regime da imposição, tinha sobreavaliado os montantes impugnados nos órgãos jurisdicionais nacionais. Quando o leite era entregue às empresas de tratamento, estas eram obrigadas a reter uma parte do preço e a registar os montantes assim retidos no que se designava por «nota conjunta», indicando a imposição devida por referência a cada produtor. Verifica-se que a AGEA suspendeu sistematicamente a

69 Regulamento (CE) do Conselho, de 17 de março de 2008, que altera o Regulamento (CE) n.º 1234/2007 no que respeita às quotas leiteiras nacionais (JO 2008, L 76, p. 6).

70 Regulamento (CE) n.º 72/2009 do Conselho, de 19 de janeiro de 2009, que adapta a Política Agrícola Comum pela alteração dos Regulamentos (CE) n.º 247/2006 (CE) n.º 320/2006 (CE) n.º 1405/2006 (CE) n.º 1234/2007 (CE) n.º 3/2008 e (CE) n.º 479/2008 e revogação dos Regulamentos (CEE) n.º 1883/78 (CEE) n.º 1254/89 (CEE) n.º 2247/89 (CEE) n.º 2055/93 (CE) n.º 1868/94 (CE) n.º 2596/97 (CE) n.º 1182/2005 e (CE) n.º 315/2007 (JO 2009, L 30, p. 1).

71 V. n.º 9 das minhas conclusões no processo *Suécia*/*Comissão* (C-562/14 P, EU:C:2016:885), para mais pormenores sobre este processo.

recuperação de *todos* os montantes registados na nota, embora apenas *um* dos produtores tivesse instaurado uma ação e obtido uma decisão de suspensão. Desta prática resultou a não recuperação de montantes consideráveis. A Comissão só foi informada de que essa prática tinha cessado na primeira resposta ao parecer fundamentado, em 13 de outubro de 2014.

A Lei da estabilidade de 2013

75. Menos de um mês e meio após a adoção do instrumento legal necessário para a reativação dos processos de recuperação em conformidade com o Decreto Real n.º 639/1910[72], a legislação que regulava a recuperação da imposição foi substancialmente alterada pela Lei da estabilidade de 2013. Essa lei revogou o artigo 8.º-D, n.º 10, da Lei n.º 33/2009 e substituiu-o pelos novos n.ºs 10, 10-A e 10-B. Por força destas novas disposições, a AGEA continuava a ser a responsável última pela recuperação, mas delegava na Equitalia a competência para a gestão do sistema, através do fornecimento a esse organismo de informações sobre os processos de cobrança coerciva que seriam utilizadas na elaboração de avisos de pagamento. Nos termos de um acordo *ad hoc* a celebrar com a AGEA, a Equitalia devia imprimir esses avisos, que seriam entregues aos devedores pela Guardia di Finanza (Polícia Fiscal). O acordo entre a AGEA e a Equitalia só foi assinado em 11 de novembro de 2013.

76. No que respeita à eficácia dessa lei, um relatório da Corte dei Conti (Tribunal de Contas) de outubro de 2014[73] referiu que «dois anos após a enésima [sic] lei nova em matéria de processos de recuperação, estes ainda não foram iniciados». O mesmo relatório afirmou ainda que «a cobrança coerciva da imposição não avançou desde a adoção da Lei n.º 33/2009». A Comissão afirma não entender por que motivo, tendo sido alterada a Lei n.º 33/2009, a Equitalia não foi designada responsável pela recuperação das dívidas, tal como acontecia nos termos da Lei n.º 119/2003, em conformidade com os procedimentos previstos no Decreto Presidencial n.º 602/1973, e, ao invés, essa tarefa foi confiada à AGEA, «com o apoio da Equitalia e da Guardia di Finanza»[74]. Foi necessário suspender as recuperações até à assinatura do acordo entre as partes em questão. No seu parecer fundamentado de julho de 2014 (ou seja, mais de ano e meio após a entrada em vigor da Lei da estabilidade de 2013), a Comissão solicitou informações sobre as recuperações efetivamente realizadas nos termos do novo procedimento. Não houve resposta; a primeira e a segunda resposta ao parecer fundamentado referem apenas processos de recuperação que estavam prontos para serem implementados, mas que ainda não tinham sido iniciados.

Violação dos princípios da equivalência e da efetividade

77. As alegações acima mencionadas, lidas à luz dos montantes relativos à recuperação da imposição, acima referidos nos n.ºs 44 a 48, constituem um *fumus boni juris* a favor da Comissão?

78. No meu entender, a resposta é afirmativa. No entanto, cumpre-me fazer as seguintes observações.

79. Em primeiro lugar, conforme acima referi no n.º 59, o cerne da acusação da Comissão é o lamentável incumprimento por parte da Itália da legislação aplicável à imposição. A esse propósito, a Comissão dedica especial atenção aos princípios da equivalência e da efetividade.

72 V. n.º 73, *supra*.

73 Relatório n.º 12/2014 G.

74 Artigo 8.º-*D*, n.º 10, da Lei n.º 33/2009, conforme alterado pela Lei da estabilidade de 2013.

80. Tal como é bem sabido, o primeiro estabelece que as modalidades processuais das ações judiciais destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos que decorrem para os particulares do direito da União não sejam menos favoráveis do que as das ações análogas de natureza interna [75]. Mas as alegações da Comissão circunscrevem-se à constatação, por um lado, do fraco nível de recuperação da imposição por parte da Itália e, por outro, da introdução daquilo que designa por «processos especiais» nesse domínio. Na falta de indicações pertinentes que descrevam, com suficiente pormenor, os processos correspondentes a nível nacional, não creio que essa alegação possa ser aceite.

81. No tocante ao princípio da efetividade, este princípio é habitualmente descrito como a regra de que essas modalidades processuais nacionais não impossibilitem ou dificultem excessivamente o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União [76]. Mais uma vez, não extraio deste princípio qualquer orientação útil.

82. Na verdade, quer-me parecer que a invocação de ambos estes princípios visa evitar a análise da questão subjacente ao presente processo, que é a de saber se a Itália não cumpriu as suas obrigações nos termos do direito da União, no tocante ao pagamento e recuperação da imposição.

83. Em segundo lugar, no que respeita às críticas da Comissão relativamente à compensação [77], cumpre referir, na medida em que tais observações se baseiem no Regulamento n.º 1034/2008, que este regulamento só entrou em vigor em 29 de outubro de 2008 e não pode ser aplicado a factos ocorridos antes dessa data. Há também que determinar com clareza o seu âmbito de aplicação. A obrigação que esse regulamento estabelece é a de deduzir de «qualquer pagamento futuro a efetuar pelo organismo pagador responsável pela cobrança da dívida de um beneficiário qualquer dívida pendente do mesmo beneficiário». Isso só se aplica nos casos em que o devedor em causa deve ao organismo pagador a dívida em causa [78]. Por extensão, *não* se aplica quando o organismo pagador não é a mesma entidade à qual a dívida é devida, como se afigura ser de facto a situação no caso presente, pelo menos desde a adoção da Lei n.º 119/2003 [79].

84. Porém, feitas estas considerações, vale a pena referir o considerando 3 do regulamento, que designa a obrigação de compensação como «um processo eficaz e rentável» para permitir aos Estados-Membros a recuperação de montantes em dívida. Não me oponho à tese da Comissão na medida em que esta alega que, caso a Itália tivesse estruturado a relação devedor/credor de tal modo que a compensação pudesse ser legalmente aplicada, esse Estado-Membro teria ficado em melhores condições para proceder à recuperação dos significativos montantes em dívida ou, em alternativa, na medida em que alega que teria sido alcançado um resultado idêntico caso a Itália tivesse adotado, a nível interno, legislação que viabilizasse a compensação atempada e eficaz, mesmo na falta de uma relação direta entre o devedor e o credor.

85. Em terceiro lugar, no tocante à alegação de que a AGEA suspendeu incorretamente a recuperação dos montantes quando tal não era necessário [80], a questão de saber se houve um incumprimento deve ser analisada por referência à situação em que o Estado-Membro se encontrava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado [81]. Nada nos articulados da Comissão sugere que essa situação tenha perdurado após essa data. Daqui decorre que essa acusação não pode ser tida em conta na análise da situação da Itália em relação ao seu alegado incumprimento da legislação em causa.

75 V., entre muitos, acórdão de 7 de junho de 2007, *van der Weerd e o.* (C-222/05 a C-225/05, EU:C:2007:318, n.º 28 e jurisprudência aí referida).

76 V., entre muitos, acórdão de 7 de junho de 2007, *van der Weerd e o.* (C-222/05 a C-225/05, EU:C:2007:318, n.º 28 e jurisprudência aí referida).

77 V. n.os 67 a 70, *supra*.

78 Por outras palavras, tem de existir *concursus debiti et crediti*.

79 V. n.º 29, *supra*.

80 V. n.º 74, *supra*.

81 V. n.º 42, *supra*.

86. Todavia, nenhuma das minhas observações nos n.os 79 a 85, *supra*, se me afigura prejudicar substancialmente a ação da Comissão.

87. Numa perspetiva mais alargada, o Tribunal de Justiça já declarou que a ação de incumprimento tem natureza objetiva e que «em consequência, existe incumprimento das obrigações que incumbem aos Estados-Membros […] seja qual for a amplitude ou a frequência das situações reprovadas» [82]. Cumpre também referir que o Tribunal de Justiça declarou que os prazos previstos na legislação aplicável à imposição são imperativos [83] e que, no que toca à sua cobrança, os Estados-Membros estão vinculados ao dever geral de diligência estabelecido no atual artigo 4.º, n.º 3, TUE [84].

88. Já referi que, seja qual for a base escolhida para o cálculo dos montantes em dívida, é inequívoco que, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, a Itália não tinha recuperado montantes substanciais da imposição em dívida [85]. Concluí também que os argumentos gerais de defesa aduzidos pela Itália devem ser rejeitados [86].

89. No entanto, permanece em aberto a questão de saber se algum dos argumentos específicos de defesa avançados por esse Estado-Membro é suficiente para justificar a improcedência da ação, no todo ou em parte. Analisarei agora esses argumentos.

Argumentos específicos de defesa da Itália

90. Na sua resposta, a Itália apresenta essencialmente quatro argumentos. Primeiro, afirma que a Comissão não fez prova do incumprimento daquilo que designa por obrigação «de meios» que impende sobre a Itália. Alega que o critério não é o que consiste em determinar se a imposição foi integralmente recuperada, mas se o objetivo da recuperação foi prosseguido com a diligência necessária.

91. Segundo, alega (talvez algo surpreendentemente) que não é possível aplicar o princípio, relevante nos processos relativos a auxílios de Estado, segundo o qual um Estado-Membro pode ser dispensado das suas responsabilidades nos termos da legislação da União se puder demonstrar que a recuperação é objetiva e absolutamente impossível.

92. Daqui resulta, no entender da Itália, que os seus processos de recuperação estiveram, em todos os momentos, adaptados às sucessivas alterações do quadro legislativo da União, que descreve como «complexo e em mutação». Os processos judiciais a nível nacional seguiram o mesmo rumo, e dos esforços contínuos do governo e do legislador resultou, com o passar do tempo, a resolução dos problemas nesse domínio. O montante atual não recuperado no âmbito do regime da imposição ascende a apenas 21,85% do total das imposições aplicadas durante as campanhas em causa. Por conseguinte, a Itália não pode, como pretende a Comissão, ser acusada de negligência grosseira no cumprimento das obrigações impostas pelo direito da União.

93. Mais especificamente, a Itália dedica uma parte considerável da sua defesa à descrição dos antecedentes da legislação nacional e da União (inegavelmente complexa) no domínio da imposição. A esse respeito, alega que o Tribunal de Justiça já em duas ocasiões declarou que as leis internas italianas cumpriam os requisitos da legislação da União então em vigor, a saber, nos seus acórdãos Gerekens e

82 Acórdão de 30 de janeiro de 2003, *Comissão/Dinamarca* (C-226/01, EU:C:2003:60, n.º 32).

83 Acórdão de 25 de março de 2004, *Cooperativa Lattepiù e o.* (C-231/00, C-303/00 e C-451/00, EU:C:2004:178, n.º 68).

84 Acórdão de 13 de novembro de 2001, *França/Comissão* (C-277/98, EU:C:2001:603, n.º 40).

85 V. n.º 48, *supra*.

86 V. n.os 54 e 57, *supra*.

Procola [87] e Lattepiù [88], ambos proferidos em 2004. A Itália chama igualmente a atenção para o que considera ser um nível acentuado de melhoria das recuperações após a entrada em vigor da Lei n.º 119/2003, em virtude da devolução às regiões das competências nessa matéria. O mesmo não pode ser dito dos processos de compensação, porque o produtor tinha um incentivo para impugnar esses processos nos órgãos jurisdicionais. A Itália atribui essa circunstância à «falta de clareza da legislação [relevante da União]», dado que o requisito da compensação só foi introduzido nessa legislação com a adoção do Regulamento n.º 1034/2008. Com a Lei n.º 33/2009, foram conseguidas melhorias adicionais, com vista à aceleração do processo de recuperação e à gestão dos litígios nos órgãos jurisdicionais nacionais (que a Itália reconhece constituírem «um obstáculo importante»), especialmente em resultado do novo plano de pagamento diferido que foi instituído por essa lei, a qual fazia depender a adesão ao mesmo da desistência dos processos judiciais pendentes. O sucesso dessas medidas é referido pela própria Comissão no seu parecer fundamentado, que fala de «uma verdadeira revolução a favor do Estado no que toca ao efeito suspensivo».

94. Em terceiro lugar, a Itália salienta o elevado número de casos em que o processo de recuperação é impugnado nos tribunais nacionais e estes ordenam medidas cautelares que suspendem a obrigação de pagamento da imposição até à decisão da causa. No seu entender, não pode ser responsabilizada relativamente aos montantes não pagos nessas circunstâncias.

95. Em quarto lugar, a Itália alega que a Decisão 2003/530 não poderia ter sido adotada se a Itália estivesse em situação de incumprimento das suas obrigações à luz da legislação da União em matéria de recuperação da imposição. Uma instituição da União não pode aprovar uma medida de auxílio estatal quando o Estado-Membro não cumpre as suas obrigações.

96. Analisarei esses três argumentos sucessivamente.

97. Em primeiro lugar, no que concerne aos argumentos da Itália sobre a obrigação «de meios», é verdade que o Tribunal de Justiça considerou, no acórdão França/Comissão [89], que a obrigação que o artigo 19.º do Regulamento n.º 1546/88 impunha aos Estados-Membros relativamente à cobrança da imposição era uma obrigação de meios e não uma obrigação de resultado [90]. Naturalmente, esse acórdão enquadrava-se na legislação em vigor antes da reforma introduzida pelo Regulamento n.º 1788/2003, que impôs aos Estados-Membros novas obrigações em matéria de pagamento da imposição. No entanto, mesmo que se presuma (talvez acertadamente) que o teor das obrigações relativas à recuperação não foi alterado em virtude de tal reforma [91], cabe referir que uma obrigação de meios é, em todo o caso, uma obrigação importante. Caso o montante não recuperado das imposições se cifrasse num valor indiscutivelmente baixo, a defesa da Itália poderia ser digna de séria consideração. Mas como já referi acima que o montante em dívida é considerável [92], não vislumbro qualquer mérito neste argumento.

98. Em segundo lugar, no que toca aos argumentos da Itália relativos (essencialmente) às constantes alterações da estrutura legislativa da União subjacente e às consequentes dificuldades de adaptação administrativas e jurídicas, começo por referir que não extraio qualquer tipo de orientações dos dois acórdãos citados pela Itália em apoio dos seus argumentos. O acórdão Gerekens e Procola respeitava a um pedido de decisão prejudicial de um órgão jurisdicional do Luxemburgo sobre a legislação desse Estado-Membro relativa à imposição. O Tribunal de Justiça concluiu que nenhum Estado-Membro

87 Acórdão de 15 de julho de 2004 (C-459/02, EU:C:2004:454).

88 Acórdão de 25 de março de 2004, *Cooperativa Lattepiù e o.* (C-231/00, C-303/00 e C-451/00, EU:C:2004:178).

89 Acórdão de 13 de novembro de 2001 (C-277/98, EU:C:2001:603).

90 V. n.º 36 do acórdão.

91 Devo acrescentar, por uma questão de exaustividade, que não considero que a condição imposta pelo Regulamento n.º 1788/2003 de que os Estados-Membros paguem ao FEOGA 99% do montante da imposição (v. n.º 12, *supra*) se traduza numa obrigação dos Estados-Membros de recuperarem esse montante junto dos produtores.

92 V. n.º 48, *supra*.

estava impedido de adotar, em substituição de uma antiga regulamentação que o Tribunal de Justiça tivesse considerado discriminatória, uma nova regulamentação que se aplicasse retroativamente às ultrapassagens das quotas de produção iniciais, mas sob a égide da regulamentação nacional substituída [93]. Nada nesse acórdão corrobora de forma significativa a tese da Itália. Apesar de ser verdade que o Tribunal de Justiça considerou, no acórdão Lattepiù [94], que a legislação em vigor na Itália à data dos factos não colidia com a legislação comunitária então aplicável, essa conclusão assentou no pressuposto de que a legislação de um Estado-Membro que retificava quantidades de referência individuais erradas para assegurar a correta aplicação do regime da imposição devia ser mantida. Consequentemente, essa legislação era proporcionada [95]. O Tribunal de Justiça não extraiu conclusões do tipo sugerido pela Itália.

99. Em termos mais gerais, é verdade, como demonstra o contexto da legislação da União relativa à imposição acima descrito nas presentes conclusões, que a sua história está longe de ter sido simples. Porém, conforme o Tribunal de Justiça tem repetidamente sublinhado, um Estado-Membro não pode invocar práticas ou situações da sua ordem jurídica interna para justificar o não cumprimento das obrigações que resultam do direito da União [96]. O facto de, aparentemente, a imposição se ter revelado de difícil implementação a nível da União não dá aos Estados-Membros carta-branca para reduzirem a sua efetividade a nível nacional.

100. Em terceiro lugar, porém, subsiste a questão de saber se esse raciocínio se estende à responsabilização dos Estados-Membros pelas decisões dos seus órgãos jurisdicionais nacionais. Afigura-se-me que, em muitos casos, não são responsáveis. Esses órgãos jurisdicionais são, afinal, independentes do executivo. Os Estados-Membros não podem evitar que um dos seus cidadãos exerça um meio processual que sabe assistir-lhe. Nesse contexto, já foi referido que a instauração de ações por incumprimento contra os Estados-Membros deve pautar-se por bastante moderação [97].

101. No entanto, o Tribunal de Justiça aceitou que esta regra geral pode admitir exceções. Já em 1970 concluiu que o incumprimento de um Estado-Membro pode em princípio ser declarado «qualquer que seja o órgão do Estado cuja ação ou omissão esteja na origem do incumprimento, ainda que se trate de uma instituição constitucionalmente independente» [98]. O Tribunal de Justiça aplicou essa jurisprudência no processo Comissão/Itália, em que considerou que este Estado-Membro não tinha cumprido as suas obrigações nos termos dos Tratados na sequência da prolação pelos órgãos jurisdicionais italianos de várias decisões que tornaram a aplicação do (então) direito comunitário em matéria de reembolso de impostos cobrados em violação das regras aplicáveis praticamente impossível ou excessivamente difícil. O Tribunal de Justiça referiu que não podem ser tomadas em conta as decisões judiciais isoladas ou francamente minoritárias nesse contexto e que a legislação nacional deve ser suficientemente clara para assegurar uma aplicação compatível com o direito comunitário. A parte dispositiva do acórdão é importante. O Tribunal de Justiça não concluiu que a Itália não tinha

93 Acórdão de 15 de julho de 2004, *Gerekens e Procola* (C-459/02, EU:C:2004:454, n.º 38).

94 Acórdão de 25 de março de 2004, *Cooperativa Lattepiù e o.* (C-231/00, C-303/00 e C-451/00, EU:C:2004:178).

95 V. n.os 80, 84 e 85 do acórdão.

96 V., entre outros, acórdão de 7 de setembro de 2016, *Comissão/Grécia* (C-584/14, EU:C:2016:636, n.º 53). V., também, no contexto da transposição de diretivas para o direito interno, acórdão de 7 de maio de 2002, *Comissão/Países Baixos* (C-364/00, EU:C:2002:282, n.os 7 a 10), em que o Tribunal de Justiça rejeitou os argumentos do Governo neerlandês sobre as dificuldades (sem dúvida consideráveis) que enfrentou para transpor uma determinada disposição. É também digno de menção que, quando interrogada na audiência sobre a taxa relativa de recuperação noutros Estados-Membros, a Comissão respondeu que, relativamente às campanhas de 2003/2004 a 2006/2007, o montante da imposição não recuperada nos Países Baixos era zero. Nessas circunstâncias, a recuperação integral torna-se num objetivo alcançável. V. ainda, a respeito do papel dos próprios tribunais nacionais no contexto do artigo 267.º TFUE, conclusões do advogado-geral A. Tizzano no processo Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, n.os 60 e segs.).

97 V., a esse respeito, Timmermans, C.W.A., «Use of the Infringement Procedure in Cases of Judicial Errors», *The European Union, an Ongoing Process of Integration*, T.M.C. Asser Press, Haia, 2004, p. 155.

98 V. acórdão de 5 de maio de 1970, *Comissão/Bélgica* (77/69, EU:C:1970:34, n.º 15).

cumprido as suas obrigações à luz dos Tratados devido à conduta dos seus órgãos jurisdicionais nacionais, mas sim por não ter alterado a legislação nacional em causa, que tinha sido interpretada e aplicada pelas autoridades administrativas e por grande parte dos órgãos jurisdicionais de forma tal que o reembolso dos impostos em causa se tornou excessivamente difícil para o contribuinte [99].

102. No meu entender, princípios idênticos se aplicam ao caso presente. Não são as decisões dos órgãos jurisdicionais nacionais e as suas consequências diretas que devem contribuir para a conclusão pela existência de incumprimento do Estado-Membro. Pelo contrário, a questão é a seguinte: o Estado-Membro não aprovou legislação de aplicação do direito da União que fosse, desde logo, suficientemente clara nem adotou medidas para alterar a sua legislação nacional na sequência da prolação de decisões desfavoráveis por parte dos juízes nacionais? Se o comportamento da Itália ao promulgar e aplicar a legislação relativa à imposição for medido por essa bitola, quer-me parecer que pode inequivocamente afirmar-se que existiu incumprimento.

103. Em quarto lugar, no que respeita à aprovação pelo Conselho de medidas de auxílio de Estado na Decisão 2003/530, creio que há que partir do princípio de que uma instituição da União não aprovaria conscientemente medidas relativamente às quais o Estado-Membro se encontre em situação de incumprimento das suas obrigações nos termos do direito da União. Porém, parece-me que o argumento da Itália assenta no pressuposto de que outras instituições da União, além do Tribunal de Justiça, podem ser (e, neste caso, foram) o árbitro da legalidade do comportamento desse Estado-Membro. Isso não é possível. Esse papel compete exclusivamente ao Tribunal de Justiça. Por conseguinte, rejeito esse argumento da Itália.

104. Daqui resulta que, no meu entender, nenhum dos argumentos específicos aduzidos pela Itália em sua defesa pode ser considerado procedente.

Despesas

105. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Uma vez que considero que o Tribunal de Justiça deve julgar procedente o pedido da Comissão, a Itália deve ser condenada nas despesas.

Conclusão

106. À luz destas considerações, proponho que o Tribunal de Justiça:

1) Declare que:

— ao não garantir

– que a imposição suplementar devida pela produção realizada em Itália que excede o nível da quota nacional, a partir da primeira campanha em que foi imposta efetivamente a referida imposição em Itália (1995/1996) e até à última campanha na qual se verificou neste país um excesso de produção (2008/2009), fosse efetivamente suportada por cada um dos produtores que tinham contribuído para o excesso da produção

– e fosse tempestivamente paga, mediante prévia notificação do montante em dívida, pelo adquirente ou pelo produtor, no caso de vendas diretas

99 Acórdão de 9 de dezembro de 2003, *Comissão/Itália* (C-129/00, EU:C:2003:656, n.os 32, 33, 41 e dispositivo). Esta ideia é explanada mais sucintamente no parecer 1/09 (Acordo que cria um sistema unificado de resolução de litígios em matéria de patentes), de 8 de março de 2011 (EU:C:2011:123, n.º 87).

– ou, quando não paga no prazo fixado, fosse registada e cobrada coercivamente a esses compradores ou produtores,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições do direito da União aplicáveis às campanhas em causa, em particular, os artigos 1.° e 2.° do Regulamento (CEE) n.º 3950/92 do Conselho, de 28 de dezembro de 1992, que institui uma imposição suplementar no setor do leite e dos produtos lácteos; o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1788/2003 do Conselho, de 29 de setembro de 2003, que institui uma imposição no setor do leite e dos produtos lácteos; os artigos 79.°, 80.° e 83.° do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho, de 22 de outubro de 2007, que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas (Regulamento OCM única); e, relativamente às disposições de execução da Comissão, o artigo 7.º do Regulamento (CEE) n.º 536/93 da Comissão, de 9 de março de 1993, que estabelece as normas de execução da imposição suplementar no setor do leite e dos produtos lácteos; o artigo 11.º, n.ºs 1 e 2 do Regulamento (CE) n.º 1392/2001 da Comissão, de 9 de julho de 2001, que estabelece normas de execução do Regulamento (CEE) n.º 3950/92 do Conselho que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos e, por último, os artigos 15.° e 17.° do Regulamento (CE) n.º 595/2004 da Comissão, de 30 de março de 2004, que estabelece regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1788/2003 do Conselho que institui uma imposição no setor do leite e dos produtos lácteos; e

2) Condene a República Italiana no pagamento das despesas.