

Linee Genetiche non conformi ai requisiti di produzione dei Prosciutti DOP Parma e San Daniele

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *ter* 16 febbraio 2016, n. 2059 - Conti, pres.; Costantino, est. - Società Rier di Bresciani S.s. ed a. (avv.ti Beretta, Ferrari, Zotta) c. Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Avv. gen. Gen.) ed a.

Produzione, commercio e consumo - Disciplina delle DOP - «Prosciutto di Parma», «Prosciutto San Daniele» - Accertamento di non conformità dei verri appartenenti al tipo genetico *b-line (lignee b)* rispetto ai criteri di cui ai disciplinari delle DOP rilevanti, tra cui quelli concernenti il prosciutto di parma e il prosciutto di San Daniele.

(Omissis)

FATTO

Le parti ricorrenti impugnano i provvedimenti assunti dai Consorzi e dalla relativa Giunta d'Appello mediante i quali le "Linee Genetiche" commercializzate in Italia da Topigs ed utilizzate dagli allevatori ricorrenti presso le proprie aziende, sono state considerate non conformi ai disciplinari di produzione dei prodotti DOP in relazione ai quali l'IPQ e l'INEQ esercitano le loro attività di verifica.

Nei ricorsi introduttivi le parti ricorrenti deducono che i Consorzi sarebbero caratterizzati da una serie di stretti rapporti e legami con l'ANAS, la quale, mediante il suo braccio commerciale GEN.1, opererebbe in diretta concorrenza con Topigs sul mercato; i provvedimenti impugnati, in quanto adottati sulla scorta di valutazioni tecniche e dati forniti dall'ANAS stessa, nonostante il conflitto d'interessi in questione, sarebbero viziati da violazione dei principi di imparzialità e terzietà e delle rilevanti normative nazionali ed europee; la consulenza tecnica dell'ANAS impiegata al fine dell'adozione da parte dei servizi di controllo dell'INEQ del provvedimento conclusivo di non conformità non è citata nel provvedimento finale, con conseguente difetto di motivazione del provvedimento e difetto di contraddittorio; il giudizio di non conformità sarebbe scaturito da un travisamento delle circostanze di fatto ed un'errata comprensione della materia; la situazione di conflitto di interessi sarebbe comprovata dalla recentemente avvenuta segnalazione dell'AGCM del 20 marzo 2013 adottata ai sensi dell'art. 21 della l. n. 287/90 scaturita all'esito di una approfondita indagine concernente il mercato in oggetto, durata ben 8 mesi, ove è stato chiaramente riconosciuto che proprio a causa dei rapporti esistenti con l'ANAS i "suddetti consorzi (ossia l'IPQ e l'INEQ non risultano caratterizzati, come dovrebbero, dai requisiti di terzietà e indipendenza. In altri termini, siffatta situazione può determinare indebiti comportamenti discriminatori da parte dei consorzi a vantaggio di GEN1, controllato da ANAS stessa e a danno degli operatori concorrenti", come verificatosi nel caso in concreto.

Premettono in fatto quanto segue (ricorsi nr. 6691/2013 e 6692/2013):

1) Con un primo provvedimento datato 11.01.2011, i servizi di controllo dell'INEQ comunicavano in via preliminare agli allevatori che ne utilizzavano i tipi genetici (RIER, SABENA) che sulla base delle informazioni in loro possesso, la Linea Genetica B non appariva appropriata e conforme ai requisiti dei disciplinari DOP in particolare del Prosciutto di Parma e del Prosciutto di San Daniele; Topigs si rivolgeva alla Giunta d'Appello (organo costituito dall'INEQ stessa cui l'impresa destinataria di provvedimenti di prima istanza può rivolgersi per un riesame, ai sensi del regolamento adottato il 30 aprile 2010) con ricorso del 26 gennaio 2011, integrato da RIER con atto del 18 marzo 2011; nelle more, i servizi di controllo INEQ comunicavano la sintesi essenziale delle motivazioni sottese al provvedimento di controllo; la Giunta d'Appello rinviava il caso (nr. 1/2011) ai servizi di controllo dell'INEQ per un nuovo approfondimento (decisione del 9 maggio 2011) ritenendo i dati acquisiti sulla linea genetica "carenti ed approssimativi"; si apriva quindi una seconda istruttoria, nel corso della quale RIER e SABENA trasmettevano dati aggiornati concernenti la Linea Genetica B (7 giugno 2011) nuovamente ritenuti non appropriati da INEQ che assegnava un termine di 15 giorni per la presentazione di controdeduzioni scritte, elaborate dalle aziende con missiva del 30 maggio 2012; il 20 agosto 2012, i servizi di controllo dell'INEQ – a seguito di informazioni ricevute e sulla base di una consulenza tecnica richiesta all'ANAS e trasmessa da tale associazione in persona del suo direttore dott. Maurizio Gallo – disponeva l'adozione di misure esecutive di trattamento di non conformità, la cui efficacia veniva tuttavia sospesa in attesa della definizione del giudizio dinanzi alla Giunta d'Appello; quest'ultima disponeva l'acquisizione di una consulenza da parte dell'ANAS che veniva depositata il 16 ottobre 2012, nuovamente con parere negativo; il 7 febbraio 2013 i legali delle parti ricorrenti inviavano una missiva ai servizi di controllo dell'INEQ volta ad ottenere un confronto in contraddittorio con il legale rappresentante dell'ANAS in riferimento alla relazione tecnica del 16 ottobre 2012, richiesta cui replicavano i servizi di INEQ ritenendola non necessaria; RIER e SABENA depositavano poi presso la Giunta d'Appello le proprie controdeduzioni con relazione del 21.02.2013; quindi il 29 aprile 2013 la Giunta in camera di consiglio concludeva che i rilievi di non conformità relativi alla Linea Genetica fossero fondati e respingeva l'impugnazione, informando i legali delle aziende con e.mail dell'8 maggio 2013; in data 8 giugno 2013 veniva recapitato alla RIER ed alla SABENA il verbale in estratto della seduta del 29 aprile 2013 (caso 2/2012), contenente le motivazioni sottese al rigetto; da ultimo, la Linea Genetica veniva inserita nella versione attuale dell'"elenco dei tipi genetici accertato come non conformi agli

effetti della disciplina delle DOP “Prosciutto di Parma”, “Prosciutto San Daniele”, pubblicato sul sito internet dell’INEQ.

2) Il mercato in cui operano Topigs e le proprie clienti, aziende ricorrenti (RIER e SABENA) è caratterizzato dalle seguenti circostanze: 2.1) l’ANAS risulta in grado di influenzare l’attività di vigilanza degli organi di controllo inficiandone i requisiti di indipendenza e terzietà, a causa della commistione di interessi privati e pubblici posti in capo ad essa e dei chiari momenti di contatto con i Consorzi; 2.2) Topigs opera sul mercato italiano dello sviluppo e della commercializzazione di linee genetiche suine ibride (mediante specifici programmi d’incrocio di diverse razze e la fornitura di esemplari da riproduzione agli allevatori che li impiegano nella produzione di suini terminali da macellazione, inclusa, in taluni casi, la fornitura non dell’animale ma del suo seme che verrà poi impiantata meccanicamente dall’allevatore acquirente), mentre RIER come SABENA sono alcune delle aziende di allevatori che impiegano gli esemplari forniti da Topigs; 2.3) l’ANAS è ente senza fini di lucro iscritto presso il Registro delle Persone Giuridiche della Prefettura di Roma, che gestisce in regime di esclusiva (l. 30/1991) il Libro Genealogico Italiano della Specie Suina (ove sono registrate le linee genetiche afferenti alle razze italiane), il Registro Anagrafico della Specie Suina (ove sono registrate le linee genetiche relative alle razze estere a limitata diffusione in Italia ed alle razze autoctone), l’Albo Nazionale Registri dei Suini Riproduttori Ibridi (ove sono registrate le linee genetiche delle razze ibride, suddiviso in vari registri ciascuno dei quali intestato ad un distinto e corrispondente produttore di linee genetiche ibride), rispettivamente, “Libro”, “Registro” ed “Albo”; Topigs registra le proprie linee genetiche e gli allevamenti nazionali ove intende selezionare e moltiplicare i capi riproduttori (allevamenti collegati) presso il proprio registro dell’Albo, condizione questa necessaria per ottenere dall’ANAS i certificati genealogici per i propri capi riproduttori, documenti che rivestono importanza economica fondamentale (condizionando il risarcimento del valore dei capi eventualmente abbattuti in caso di necessità sanitarie e la stessa immissione del capo nella filiera DOP/IGP che copre il 70% della domanda italiana di animali da macellazione); 2.4) l’ANAS è non solo impegnata nelle attività pubblicistiche di certificazione e controllo appena indicate, ma anche sul mercato mediante una società da essa interamente partecipata GEN.I S.r.l. (costituita il 6 luglio 2011), che, in diretta concorrenza con Topigs, commercializza essa stessa linee genetiche suine, concernenti razze italiane, finalizzate alla filiera DOP/IGP; 2.5) ANAS e GEN.I costituiscono, secondo le ricorrenti, anche sostanzialmente una sola ed unica impresa, dal punto di vista strutturale e commerciale, condividendo i medesimi uffici, non avendo adottato al loro interno alcuna forma di separazione funzionale e pubblicizzando ANAS in maniera diretta e palese le attività commerciali della controllata GEN.I mediante il proprio sito internet e le proprie comunicazioni ufficiali; 2.6) sempre secondo la difesa delle parti ricorrenti, l’ANAS eserciterebbe le proprie funzioni pubbliche “anche per svilire i prodotti concorrenti di origine estera”, avvantaggiando la propria controllata; 2.7) l’IPQ è un consorzio privato incaricato dal Ministero per le Politiche Agricole di vigilare sulla corretta applicazione dei disciplinari di produzione relativi ai prodotti suinicoli DOP/IGP, tra i quali “Prosciutto di Parma” e “Prosciutto di Modena”; l’INEQ è anch’esso un consorzio privato che svolge attività similari all’IPQ, con riferimento ad altri prodotti suinicoli DOP/IGP quali il “Prosciutto San Daniele” ed altri; 2.8) le predette funzioni di controllo sono state conferite all’IPQ ed all’INEQ mediante autorizzazione di cui ai DDMM del 13 ottobre 1998, adottati dal Ministero ai sensi dell’art. 53 della l. 128/98 nonché dell’art. 10 del Reg.(CEE) n. 2081/92 del Consiglio del 14 luglio 1992; 2.9) il termine dell’autorizzazione è stato poi prorogato con Decreti dell’11.03.2002 e del 4.01.2006, così dovendosi qualificare le funzioni in esito alle quali sono state adottati i provvedimenti impugnati quali attività amministrativa di tipo certificatorio o comunque autorizzativo; 2.10) detti Consorzi cooperano tra loro, in stretta collaborazione, mediante una suddivisione delle reciproche competenze secondo specifici protocolli, di fatto come un soggetto unico.

3) Secondo le ricorrenti, alla luce di quanto sin qui esposto e dedotto, tra l’ANAS e l’IPQ/INEQ sussisterebbe un rapporto molto stretto sufficiente ad influenzare fortemente (in maniera distorta) l’attività dell’Associazione e più precisamente: l’IPQ e l’INEQ sono state costituite con il patrocinio dell’ANAS stessa; i Consorzi e la relativa Giunta d’Appello di prassi adottano le proprie decisioni su parere tecnico dell’ANAS; 4 componenti su 13 del Comitato tecnico previsto nell’Albo sono di stretta derivazione ANAS, il cui Presidente partecipa con voto consultivo e qualità di Segretario; inoltre, il dott. Andrea Cristiani ha rivestito sia il ruolo di Presidente ANAS (2010.2013), sia quello di membro del CdA del Consorzio del Prosciutto di Parma (uno dei soci fondatori dell’IPQ); l’ANAS, in persona del proprio direttore dott. Maurizio Gallo, è presente nella Commissione Consortile del Consorzio del Prosciutto di San Daniele, ossia uno dei soci fondatori dell’INEQ; il Vice Presidente di ANAS per il periodo 2007-2009, dott. Mauro Testa, ha inoltre ricoperto in parallelo anche la carica di Presidente dell’IPQ; i soci fondatori dell’IPQ possono farsi rappresentare dall’ANAS in seno all’assemblea del Consorzio; a conferma di tale commistione, è intervenuta la segnalazione di AGCM al Parlamento ed al Governo del 20 marzo 2013.

Alla luce di tali articolate premesse, le parti ricorrenti deducono avverso i provvedimenti impugnati i seguenti motivi di censura:

I) violazione del principio di imparzialità di cui all’art. 97 della Costituzione (ad integrare il quale dovrebbe ritenersi sufficiente anche solo un sospetto o un dubbio di parzialità);

II) violazione della normativa europea in tema di DOP/IGP in quanto i provvedimenti impugnati sono stati adottati da un organo di controllo avente stretti e palesi legami con un concorrente diretto di Topigs;

III) in aggiunta ed a conferma dei suesposti motivi, parte ricorrente rileva come nessuna decisione di non idoneità è mai stata presa nei confronti delle linee genetiche di GEN.I;

IV) difetto di motivazione, avendo riguardo alla mancata allegazione o neppure menzione del parere di ANAS nel provvedimento, di cui peraltro né RIER né Topigs sono stati preventivamente informati, con violazione del principio del contraddittorio;

V) errata valutazione delle circostanze di fatto (con riferimento ad alcune caratteristiche della linea genetica).

Si sono costituite, in ciascun giudizio, le Amministrazioni intimati che resistono al ricorso di cui chiedono il rigetto.

In particolare, la difesa di ANAS premette, a propria volta, alcuni cenni relativi al mercato di riferimento: riferisce come il “Prosciutto di Parma” ed il “Prosciutto di San Daniele” siano prodotti alimentari che hanno ottenuto a livello comunitario (Reg. CEE 1107/96) la “DOP” ai sensi del Reg. CEE 2081/92; le relative denominazioni sono così riservate solo a quei prodotti che presentino effettivamente le caratteristiche tipiche secondo tradizione, ottenute nel rispetto di determinate modalità produttive che sono codificate nei relativi disciplinari di produzione (art. 4 del Reg. CEE 2081/92, art. 4) che sono parte della registrazione del prodotto stesso (art. 5 par. 3 del Reg. CEE 2081/92); i disciplinari dei due tipi di prosciutto contengono identiche prescrizioni, così che gli Istituti incaricati di farli rispettare (IPQ ed INEQ) operano congiuntamente ed applicano le medesime sanzioni e misure di cui al c.d. Manuale nr. 3; in base ai disciplinari dei due tipi di prosciutti (Manuale n. 1 e Manuale n. 2) le aziende allevatrici per poter commercializzare i rispettivi prodotti con le denominazioni protette devono conseguire l’apposito “riconoscimento” da parte dei menzionati Istituti, e per tale scopo devono rispettare numerose prescrizioni tecnico-produttive scandite nei disciplinari (attinenti, ad esempio, alle caratteristiche strutturali degli allevamenti, ai suini da utilizzare, all’alimentazione che essi devono seguire e così via); l’esigenza di rispetto delle procedure di produzione, sempre secondo la difesa di ANAS, va ritenuta compatibile con il diritto comunitario, il quale non soltanto prevede che vi siano strutture di controllo con il compito di garantire che i prodotti agricoli ed alimentari recanti una denominazione di origine protetta rispondano ai requisiti del disciplinare (art. 10, Reg. CEE n. 2081/92), ma altresì che tali organizzazioni di controllo siano costituite da “autorità” oppure da “organismi privati autorizzati” a tale fine dagli Stati membri (infatti sia l’IPQ che l’INEQ hanno ottenuto tale autorizzazione dal Ministero); i disciplinari di produzione del Prosciutto di Parma e del Prosciutto San Daniele prescrivono (par. 8.1.1) che negli allevamenti possano essere impiegati esclusivamente i tipi genetici nazionali tradizionali (Large White, Landrace, Duroc) ovvero quelli dai quali tradizionalmente derivano i prosciutti in questione; nonché altri tipi genetici (italiani o stranieri, puri o ibridi) purché provenienti “da schemi di selezione o incrocio attuati con finalità non incompatibili con quelle del Libro Genealogico Italiano per la produzione del suino pesante” (disposizione la cui ratio è quella di assicurare che l’utilizzo delle tipologie e razze di suine diverse da quelle tradizionali sia limitato a quelle specie che per caratteristiche analoghe assicurino un prodotto finale equivalente con caratteristiche tipiche).

Soggiunge quindi ulteriori informazioni sulla propria costituzione e natura associativa (ente di diritto privato costituito nel 1957 e che ha ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica con DPR n. 2031 del 10.12.1963), che consente l’adesione di associazioni di allevatori di primo grado, organizzazioni di prodotto ufficialmente riconosciute ai sensi del D.lgs. n. 102/2005, nonché Enti ed Associazioni operanti nell’ambito della filiera suinicola; sui Libri Genealogici (che, ai sensi dell’art. 3, comma 1, l. n. 30/1991 sono istituiti dalle associazioni allevatori che li detengono e che operano le valutazioni genetiche del bestiame iscritto, il tutto sotto l’approvazione del Ministero dell’Agricoltura); tale attività è gestita dall’ANAS sin dal 1960; la scelta delle razze suine dalle quali far derivare la produzione dei Prosciutti di cui trattasi è frutto di una libera scelta dei Consorzi dei prosciutti di Parma e di San Daniele, rispetto alla quale l’ANAS non ha avuto alcun ruolo posto che non fa parte dei menzionati Consorzi e dunque i relativi disciplinari di produzione sono a loro volta diretta emanazione dei soggetti privati, quali sono i Consorzi di tutela delle DOP e delle IGP Italiane; quando l’ANAS è chiamata ad esprimere un parere tecnico, ciò avviene su libera scelta dei Consorzi, giustificata dal convincimento che l’ANAS sia in possesso delle competenze specialistiche appropriate; la prassi dell’INEQ e dell’IPQ di chiedere il parere tecnico dell’ANAS è già stata esaminata dalla giurisprudenza che l’ha ritenuta legittima (sentenza TAR Lazio, n. 3125/2013); i rapporti tra ANAS ed i Consorzi sono quindi approfonditamente spiegati dalla difesa dell’Associazione; la segnalazione dell’AGCOM non sarebbe pertinente in relazione ai fatti di causa, perché nessun atto dell’ANAS di gestione dei Libri è impugnato, e comunque contesta nel merito i presupposti ed i contenuti della segnalazione (in particolare evidenziando che la parte significativa della tenuta del Libro genealogico non si risolve in un’attività di gestione di un mero registro o di certificazione, ma nell’elaborazione di programmi di riproduzione di animali suini finalizzata alla produzione di qualità, attività che non produce vincolo nei confronti degli operatori del settore che possono adeguarsi o meno ai programmi predetti ed altro ancora).

Nel merito, controdeduce quindi sui singoli motivi di ricorso: non sarebbe corretto sostenere che ANAS sia una concorrente di Topigs attesa la natura non lucrativa della prima ed avendo altresì riguardo alla circostanza che GEN.I è di mero supporto alla prima e si limita ad offrire agli allevatori esemplari prodotti secondo le linee di riproduzione del Libro; non vi sarebbe alcuna dimostrazione della non imparzialità di INEQ e di IPQ; non sussisterebbe alcun difetto di motivazione nella delibera impugnata, come sarebbe dato agevolmente di rilevare dalla sua semplice lettura; quanto al quarto motivo, i pesi economici dichiarati dalla Topigs sarebbero del tutto implausibili secondo argomentate deduzioni che richiamano anche un precedente di questo Tribunale (sentenza nr. 9544/2012).

Argomentazioni difensive simili sono svolte dagli Istituti intimati e costituiti, i quali insistono in particolare sull’assoluta irrilevanza ai fini di causa della segnalazione AGCOM e sulla non condivisibilità dei relativi presupposti, sui quali la loro difesa si sofferma diffusamente.

Medesime circostanze di fatto, deduzioni in diritto e censure sono proposte nei ricorsi nr. 201505819, 201505820, 201505822; in questi ultimi si aggiunge che i provvedimenti impugnati venivano assunti dagli Istituti resistenti sulla base delle valutazioni tecniche dell'ANAS dopo che la Giunta d'Appello aveva inizialmente deliberato in favore della conformità della linea genetica d'interesse, decisione che veniva ignorata dagli Istituti, e che non veniva comunicata alle parti; i componenti della Giunta che aveva deliberato in favore delle parti odierne ricorrenti venivano rimossi e sostituiti con altri componenti, i quali deliberavano nel senso contestato dalle parti ricorrenti.

Le parti ricorrenti censurano gli atti ed i provvedimenti impugnati per (I) violazione e falsa applicazione dell'art. 21 septies della l. 241/90 (mancanza di elementi essenziali, in quanto la decisione di rigetto è priva della sottoscrizione dei componenti la Giunta), (II) violazione e falsa applicazione dell'art. 97 della Costituzione, dell'art. 1 della l. 241/90 e dell'art. 13 del Regolamento che disciplina il funzionamento della Giunta d'Appello, violazione dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, e giusto procedimento, eccesso di potere sotto diversi profili, difetto d'istruttoria (con riferimento anche all'illegittima sostituzione dei componenti della Giunta che avevano deliberato in favore delle parti ricorrenti e la mancata comunicazione della loro originaria decisione); (III) violazione e falsa applicazione dell'art. 97 della Costituzione, dell'art. 1 della l. 241/90 e dei Criteri per la gestione dell'imparzialità degli Istituti, violazione del principio di imparzialità, eccesso di potere, ingiustizia manifesta, difetto di istruttoria (con riferimento alla circostanza che i provvedimenti di rigetto sono adottati sulla base di una consulenza tecnica di un soggetto, l'ANAS, in conflitto d'interessi, come rilevato anche dall'AGCM); (IV) violazione e falsa applicazione della normativa dell'Unione Europea, in quanto i provvedimenti impugnati risultano in contrasto anche con i relativi Regolamenti dell'Unione europea, i quali impongono che gli organi nazionali deputati al controllo delle DOP/IGP siano obiettivi ed imparziali; (V) violazione dell'art. 3 della l. 241/90, difetto di motivazione, eccesso di potere, contraddittorietà tra provvedimenti, in quanto la decisione impugnata si pone in netto contrasto con quella assunta dai componenti originari della Giunta d'Appello, senza motivazione; (VI) Violazione e falsa applicazione delle norme di cui al disciplinare dell'Albo Nazionale Registri dei Suini Riproduttori Ibridi, incompetenza, violazione e falsa applicazione dell'art. 21 septies della l. 241/90, nullità per mancanza di elementi essenziali, in quanto le regolazioni tecniche dell'ANAS su cui si fondano i provvedimenti di non conformità qui impugnati, non provengono dall'organo competente e non recano alcuna firma; (VII) violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione e dell'art. 1 della l. 241/90, violazione del principio della parità di trattamento, eccesso di potere, disparità di trattamento, ingiustizia manifesta, per mancanza di parere di una relazione tecnica di un soggetto terzo ed imparziale, nonostante le ripetute richieste in tal senso delle ricorrenti, mentre in altri procedimenti in tutto simili o paralleli a quello di cui si discute lo ha fatto; (VIII) violazione e falsa applicazione del Regolamento di funzionamento della Giunta d'Appello, in particolare dei relativi artt. 15 e 16, eccesso di potere, difetto d'istruttoria, in quanto la Giunta ha ommesso di disporre il riesame dei provvedimenti di non conformità assunti dai Servizi di Controllo da parte di un esperto tecnico, come invece previsto dall'art. 7 del relativo Regolamento; (IX) violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione, violazione del diritto di difesa, eccesso di potere, sviamento di potere, in quanto i provvedimenti impugnati si basano anche su dati che non sono stati portati a conoscenza delle Ricorrenti, ed a cui le medesime parti non avevano modo di accedere; (X) eccesso di potere, travisamento dei fatti, sviamento di potere, in quanto i provvedimenti sono errati anche sotto il profilo tecnico/scientifico; (XI) violazione e falsa applicazione del Regolamento di funzionamento della Giunta d'Appello, violazione del principio del legittimo affidamento, eccesso di potere, difetto di motivazione, sviamento di potere, con riferimento alle spese.

Si sono costituiti per resistere ai predetti ricorsi il Ministero e gli Istituti intimati, i quali insistono per il rigetto della domanda, con argomenti simili e coincidenti con quanto già dapprima esposto.

Le parti hanno scambiato memorie e documenti.

Alla pubblica udienza del 3 dicembre 2015 le cause sono state trattenute in decisione.

DIRITTO

Nell'odierno giudizio, le parti controvertono in ordine alla legittimità dei provvedimenti impugnati dalle ricorrenti, con i quali le diverse Linee Genetiche prese in esame sono state ritenute non conformi ai requisiti di produzione dei Prosciutti DOP meglio elencati in parte narrativa.

Secondo le parti ricorrenti, i provvedimenti lesivi sarebbero frutto di una commistione di ruoli tra gli organismi di controllo ed altri soggetti in posizione di controinteresse commerciale rispetto alle società produttrici ed utilizzatrici dei prodotti e viziati da difetto sostanziale di motivazione.

Soccorrerebbero la tesi di parte ricorrente circa il difetto di imparzialità sia la circostanza che l'interrelazione distorsiva della concorrenza tra gli Istituti resistenti e l'ANAS è stata riconosciuta dall'AGCM, sia la particolare vicenda relativa alla sostituzione dei componenti della Giunta d'Appello che avrebbero deliberato a favore del riconoscimento delle Linee Genetiche della Topigs nelle vicende oggetto dei ricorsi nn. 201505819, 201505820, 201505822.

I) Preliminarmente, per evidenti ragioni di economia processuale ed uniformità di giudizio va disposta la riunione dei giudizi sui ricorsi in epigrafe, attesa la identità delle parti e delle questioni giuridiche dalle quali dipende la risoluzione delle controversie, diversi risultando solamente i dati formali dei provvedimenti impugnati.

II) Riuniti i giudizi, l'odierna controversia va preliminarmente circoscritta ai soli motivi di censura relativi alla violazione delle regole procedurali ed al difetto di motivazione degli atti impugnati, dovendosi ritenere le questioni

variamente prospettate relative alla asserita commistione di interessi o mancanza di imparzialità degli istituti intimati e dell'ANAS estranee all'ambito di giudizio del giudice amministrativo, in quanto formulate in veri e propri termini di critica del sistema, e dunque inammissibili ai fini dell'accoglimento della domanda di annullamento del provvedimento di non conformità.

A questo proposito va meglio chiarito quanto segue.

Come ampiamente evidenziato dalle parti negli atti di causa, le cui conclusioni e deduzioni si sono succintamente illustrate in parte motiva, nel rispetto del principio di sinteticità, ed alle quali è dato per il resto rinviare, il meccanismo di selezione delle linee genetiche per la produzione di esemplari da utilizzare ai fini della produzione dei Prosciutti DOP è qualificato dalle norme tecniche sancite nei relativi disciplinari di produzione, frutto di una scelta di autorganizzazione dei consorzi produttori (rispetto alla quale l'approvazione statale è elemento esterno della fattispecie), e la cui effettiva osservanza è demandata alla verifica ed al controllo di organismi che sono diretta espressione dell'associazione tra le aziende di produzione del settore e della filiera (in conseguenza della natura delle regole tecniche da osservarsi ai fini del rispetto delle esigenze e degli standard di qualità).

Tale sistema è stato oggetto di esame da parte del G.A. che non ne ha rilevato l'incongruenza sul piano delle censure in quella fattispecie dedotte (si rinvia alla sentenza di questo TAR nr. 3125/2013 sulla quale le parti si sono lungamente soffermate).

Nell'odierno giudizio, va ritenuto che ogni aspetto relativo alle censure dedotte in ordine ai rapporti tra l'ANAS e gli Istituti resistenti non è relativo in maniera immediata e diretta alla legittimità del provvedimento impugnato, ma implica ed introduce in giudizio una vera e propria critica di sistema circa il mancato rispetto delle regole di concorrenza nel mercato, la cui verifica spetta, in prima battuta, al controllo dell'Autorità appositamente istituita, l'AGCOM ed, in seconda battuta, al legislatore.

In una recente fattispecie, è stato invero ritenuto che in linea di principio, le modalità con le quali è organizzato il servizio pubblico in un settore aperto al mercato ed alla concorrenza, possono integrare i profili e le condizioni dell'eccesso di potere come patologia invalidante i relativi atti, quando esse trasmodino in maniera palese i limiti di ragionevolezza e di coerenza interna propri della motivazione dell'atto impugnato; ma ciò non toglie che, al di sotto di tale soglia, un atto legittimo possa ancora essere apprezzato, nel merito della scelta che esso concretizza, come ingiustificatamente lesivo della concorrenza e delle prerogative del mercato e tale ultimo giudizio è proprio quello che è riservato all'Autorità appositamente preposta; sulla scorta di ciò, censure analoghe a quelle odierne sono state ritenute in parte inammissibili in quanto attinenti al merito amministrativo ed in parte inammissibili in quanto oggetto di poteri amministrativi non ancora esercitati ai sensi dell'art. 34 c.p.a. (v. TAR Lazio, II ter, sent. nr. 10511 del 30 luglio 2015).

Nell'odierna fattispecie all'esame del Collegio, l'AGCM ha condotto uno studio proprio circa l'organizzazione del settore, concludendo per l'opportunità che i poteri certificativi e di controllo della rispondenza dei prodotti simili a quelli odierni ai disciplinari DOP/IGP siano ascritti alla diretta responsabilità del Ministero, sollevandone l'ANAS (in merito, si rinvia alla segnalazione di AGCM al Parlamento ed al Governo del 20 marzo 2013).

Tuttavia, la segnalazione indicata non sorregge la domanda di annullamento degli atti impugnati, perché formulata in termini di opportunità ed è rivolta a sollecitare interventi di tipo riformatore dell'ordinamento di settore, che dipendono dal merito politico, prima ancora che amministrativo. Pertanto, ancorché detta segnalazione sia affidata ad argomentazioni sulle quali le parti odierne resistenti si soffermano a lungo, rispettivamente per sostenere la domanda di annullamento e per contestarne i presupposti e le conclusioni, le relative censure ed eccezioni evidentemente indirizzano il giudizio verso ambiti del tutto estranei a quelli del processo amministrativo.

Più approfonditamente, infatti, si deve evidenziare che le doglianze circa l'inaffidabilità dei rapporti tra ANAS ed Istituti sono formulate in termini assoluti, senza uno specifico collegamento con il difetto di motivazione dei provvedimenti di non conformità, che sono presentati in maniera del tutto indipendente dalle prime, affermandosi in maniera meramente teorica che essi sarebbero il frutto di (o sarebbero comunque coerenti di fatto con) una intenzionale volontà (o un interesse sostanziale) di boicottare i prodotti concorrenti.

Mancando una dimostrazione di tale legame, si deve concludere circa l'inammissibilità nel presente giudizio di tutte le censure e le relative eccezioni difensive di cui si tratta, relative ai diversi rapporti tra ANAS ed IPQ ed INEQ, dal momento che, sussistendo in proposito una indagine dell'AGCOM culminata nella segnalazione al Parlamento ed al Governo di cui si è detto, dette questioni formano oggetto di poteri (politici, prima che amministrativi) non ancora esercitati e l'eventuale pronuncia in merito, da parte del TAR, comporterebbe una vera e propria sostituzione del giudice al potere esecutivo e legislativo.

Peraltro, nei termini in cui sono formulate, le censure in esame non rappresentano un'utilità immediata e diretta per i ricorrenti, posto che al loro eventuale accoglimento non conseguirebbe né l'accertamento di conformità della linea genetica ai requisiti di qualità dei prodotti DOP cui intenderebbe partecipare, né un obbligo di riesame della richiesta, che, in pratica, non potrebbe neppure essere esaminata, non potendo a ciò provvedere gli Istituti (una volta accertata la loro soggezione di fatto all'ANAS) e non sussistendo al momento altre Autorità che potrebbero sostituirsi ad essi.

Infatti, laddove sussistessero effettivamente quelle interrelazioni tra ANAS e gli Istituti di controllo che le parti prospettano, ne conseguirebbe che l'intero sistema di organizzazione della produzione dei prosciutti DOP dovrebbe essere rivisto, compresa la manualistica ed i disciplinari di produzione sulla base dei quali si fondano (e traggono legittimazione) le attività sia di ANAS che degli Istituti di controllo nei termini criticati dalla parte ricorrente (così come

condivisibilmente colto dalla difesa delle resistenti che lo hanno evidenziato durante la discussione in pubblica udienza).

Il giudizio sulla domanda di annullamento proposta con l'odierno ricorso all'esame del Collegio va dunque circoscritto alle sole questioni attinenti il difetto di motivazione del provvedimento, in senso stretto, ovvero alla conformità della linea genetica in questione rispetto al disciplinare di produzione.

III) In questi termini, i ricorsi sono infondati essendo la domanda generica e comunque sfornita da un sufficiente principio di prova.

Invero, laddove la parte ricorrente lamenta che la propria linea genetica è stata illegittimamente esclusa dall'ambito del disciplinare DOP, non fornisce alcuna dimostrazione circa la corrispondenza del prodotto ai requisiti ed agli standard di produzione, limitandosi ad invocare una pretesa insufficienza della motivazione di rigetto, basata essenzialmente su difetti del procedimento posto in essere di fronte alla Giunta.

La difesa di parte ricorrente, specie durante la discussione in pubblica udienza, ha rinviato, sul punto, allo specifico motivo di ricorso formulato ed ha evidenziato che una eventuale approfondimento sul punto avrebbe sostanzialmente ecceduto i limiti di legittimità del giudizio amministrativo per investire profili di merito amministrativo.

Va invece chiarito che, in ordine alla corrispondenza di un prodotto al disciplinare di produzione di un prodotto DOP, non è configurabile una preclusione all'indagine processuale, trattandosi di una valutazione di tipo tecnico-discrezionale da parte dell'organo di controllo, avente ad oggetto la verifica di corrispondenza rispetto a parametri tecnici e specialistici o comunque latamente produttivi e dunque pienamente replicabile in sede giurisdizionale, se del caso tramite apposita consulenza tecnica (che nel caso di specie non v'è luogo a disporre per le ragioni che si esporranno meglio oltre).

Nell'odierna fattispecie all'esame del Collegio, parte ricorrente concentra la propria doglianza in ordine ad uno specifico aspetto tecnico della motivazione di rigetto, dal quale dipende l'accertamento della conformità della linea genetica alle previsioni del disciplinare, ovvero lo spessore del lardo dorsale degli esemplari in esame che, secondo il disciplinare del Prosciutto di San Daniele (misurato verticalmente in corrispondenza della testa del femore) non dev'essere inferiore a 15 mm; e secondo il disciplinare del Prosciutto di Parma, intorno ai 20 mm per le cosce fresche di peso ricompreso tra 7 e 9 Kg, ed ai 30 mm in quelle di peso superiore a 9 kg.

Su tali aspetti la difesa delle ricorrenti invero si sofferma, specie evidenziando l'incongruenza delle motivazioni reiettive laddove queste ultime avrebbero ritenuto inverosimili le prospettive ed i dati di crescita del tipo genetico fornite dalle parti ricorrenti.

Tuttavia, va parimenti evidenziato come, dall'esame degli atti impugnati, si evince che le motivazioni tecniche del giudizio di non conformità sono più ampie di quanto contestato dalle parti ricorrenti con i motivi di censura appena richiamati.

Sinteticamente, l'ANAS, nelle proprie difese, evidenzia che il peso economico attribuito ai singoli caratteri selezionati avrebbe determinato una direzione irrealistica del miglioramento del tipo genetico (in termini di forte aumento dello spessore del lardo e drastica diminuzione dei tagli magri); la verifica del progresso genetico atteso per ogni carattere dipende dall'applicazione di un modello matematico che utilizza una matrice delle correlazioni genetiche tra tutti i caratteri ed i pesi economici dichiarati dalla ditta.

Tale deduzione trova conferma nella motivazione degli atti impugnati.

Con riferimento, a titolo esemplificativo, al provvedimento della Giunta d'Appello del 26.1.2015, si legge, tra l'altro, che *"...il documento edito dagli istituti di controllo come istruzione ufficiale in tema di "Requisiti di conformità al tipo genetico impiegato per la riproduzione dei suini utilizzati nel circuito delle DOP (DG-3214, 14 settembre 2006) illustra le modalità con le quali devono essere dimostrate ed accertate le condizioni in cui risulti "pacificamente accertabile la sussistenza di finalità non incompatibili..." ...si è stabilito...che almeno uno dei due caratteri sotto indicati deve "essere nettamente rilevabile tra quanti considerati negli schemi esaminati....a)mantenere o aumentare il grasso di copertura...la verifica ed il perseguimento di uno o più parametri qualitativi della carne per la relativa stagionatura....Il Libro Genealogico Italiano...considera ..una molteplicità di target che devono comunque rispondere nell'insieme ad un articolato paradigma di esigenze tecniche, produttive ed economiche (v. Capitolo III del Disciplinare del Libro Genealogico e del Registro Anagrafico....approvato con decreto ministeriale n. 16940 del 23 luglio 2010 e successivamente modificato all'art. 30 e agli articoli 20,22 e 23 e relative norme tecniche da DG DISR del 13/6/2013 n. 0011253) che si innestano nei disciplinari delle DOP....";* ciò premesso, si rileva che nei casi in esame *"nessuno dei casi in esame considera l'attitudine alla stagionatura ...quantunque costituisca un carattere che si pone in modo nettamente correlato sfavorevolmente con l'incremento medio giornaliero e la quantità dei tagli magri che, viceversa, alimentano sempore, nei casi in esame, obiettivi prioritari; per taluni ... non sussiste alcun riferimento a caratteri che siano direttamente espressione dell'attitudine alla stagionatura....per altri...il riferimento a tale attitudine non è considerato con la necessaria valenza prioritaria ..ed è misurata adottando criteri ..non specificati dal LGI per i quali la correlazione "con il calo peso delle cosce durante la prima salagione" non è nota; inoltre in detti casi, il peso assegnato a questi caratteri è palesemente molto basso (inferiore al 7% del totale); relativamente al mantenimento del grasso dorsale (che peraltro è presentato assieme allo spessore del lombo in alcuni casi) gli obiettivi ed i pesi indicati non costituiscono mai una predominante priorità (...) talchè non appare netta la loro rilevanza nel contesto in esame e laddove vengono presentati come un requisito di compatibilità..."*,

Appare dunque evidente che il giudizio di non conformità è scaturito da considerazioni più ampie di quanto viene censurato dalle parti ricorrenti e ciò rende vano un eventuale accertamento di quanto lamentato a mezzo consulenza tecnica, perché quest'ultima dovrebbe essere limitata a quanto concretamente dedotto.

Ai fini della dimostrazione in giudizio circa la conformità del modello genetico ai disciplinari, le parti ricorrenti avrebbero quindi dovuto offrire la piena prova delle conseguenze dell'applicazione dei modelli matematici di sviluppo, e degli altri parametri variamente considerati nei provvedimenti impugnati, prova che è rimasta carente.

I disciplinari di produzione dei prodotti DOP/IGP hanno previsto (quale regola di natura autorganizzativa) che i tagli di carne dai quali ottenere i relativi prodotti debbano derivare da razze specifiche, e, solo in subordine, da razze meticcie o ibride purché provenienti da schemi di selezione o incrocio attuati con finalità non incompatibili con quelle del Libro Genealogico Italiano; chi intende avvalersi di questa possibilità subordinata, è tenuto ad offrire la prova della non incompatibilità, sia nel procedimento di fronte all'autorità amministrativa sia, laddove se ne contestino le risultanze negative, in giudizio.

A fronte della mancanza di dimostrazione della conformità del tipo genetico in questione ai disciplinari di produzione, le censure variamente dedotte circa violazioni del procedimento o difetto di motivazione si palesano generiche o comunque meramente formali e come tali insuscettibili di fondare l'accoglimento del gravame.

Non vale, in particolare, a sostenere le ragioni di parte ricorrente la dedotta vicenda della sostituzione dei componenti della Giunta che avrebbero deliberato dapprima in favore della conformità del tipo genetico, poiché, ancora una volta, tale vicenda si rivela irrilevante per le ragioni delle parti ricorrenti.

Infatti, a tacere del rilievo circa la dimostrazione in giudizio del fatto storico della deliberazione che è dipendente da una comunicazione affidata ad una missiva da uno dei componenti sostituiti, ciò che viene in rilievo è che il provvedimento decisivo è atto interno all'Istituto sin quando non viene formalizzato con la sua comunicazione alle parti, avente un valore integrativo della sua efficacia.

Per queste ragioni, dunque, i ricorsi sono infondati e vanno respinti, con ogni conseguenza in ordine alle spese di lite che si liquidano come in dispositivo.

(Omissis)