

Fissazione del limite di produzione annuo del Pecorino romano DOP

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *ter* 3 luglio 2017, n. 7619 - Morabito, pres.; Maddalena, est. - Società i Buonatavola Sini S.r.l. (avv.ti Cicerchia, Bernardi) c. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (Avv. gen. Stato) ed a.

Produzione, commercio e consumo - Pecorino romano DOP - Regolazione dell'offerta - Piano di regolazione dell'offerta - Fissazione del limite di produzione annuo del Pecorino romano DOP.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

La società ricorrente, produttrice di formaggi tipici della campagna laziale, tra cui in particolare il “pecorino romano DOP”, impugna, con il ricorso in epigrafe, il decreto MIPAAF, adottato in data 9.3.2016, recante la regolazione dell’offerta del formaggio Pecorino romano DOP nonché l’allegato piano di regolazione dell’offerta del pecorino romano DOP.

Con detto provvedimento, il limite di produzione annuo del Pecorino romano DOP veniva fissato in 270.000 quintali. Nel rispetto di tale limite, alla ricorrente veniva assegnata la quota massima di 608.324 kg. In caso di superamento di detto limite, era previsto il pagamento di un contributo supplementare di 0,16 euro per ogni kg di surplus.

Il piano è stato predisposto dal Consorzio per la tutela del formaggio pecorino romano del quale la società ricorrente non fa parte.

La ricorrente deduce le seguenti doglianze:

1) violazione dell’art. 7 l. 241/90, considerato che il Consorzio ha svolto la sua attività come soggetto privato preposto all’esercizio di un’attività amministrativa e che i produttori di pecorino romano sono in totale 36 cosicché ben avrebbero potuto essere personalmente avvisati;

2) violazione dell’art. 150 del regolamento UE 1308/2013 per mancanza del *quorum* dei due terzi dei produttori di latte (che rappresentino almeno due terzi di latte crudo utilizzato per la produzione del formaggio) e dei due terzi dei produttori di formaggio (che rappresentino la produzione di almeno due terzi della produzione di tale formaggio nell’area geografica) per l’approvazione del Piano, difetto di istruttoria e travisamento dei fatti, in quanto:

- il conteggio dei voti è stato eseguito unicamente con riferimento ai produttori del formaggio DOP, mentre nessun riferimento è stato fatto ai produttori di latte;

- il verbale non attesta il superamento del *quorum*;

- dal verbale si evince che alla approvazione del Piano avrebbero aderito 26 produttori, pari al 72,22% del totale; in realtà, erano presenti il giorno della votazione solo 23 produttori (su 36) e di questi 21 hanno approvato il piano, per cui la percentuale dei voti favorevoli sarebbe del 58,33%.

3) Difetto dei presupposti di legge per il contingentamento della produzione del Pecorino romano DOP (art. 150 del regolamento n. 1308/2013). Difetto di istruttoria e carenza di motivazione sul punto. Il contingentamento deve essere finalizzato a sopperire ad una situazione critica del mercato del prodotto DOP a causa della volatilità dei prezzi; nel caso in esame, invece, si sono presi in considerazione i prezzi dell’intero settore lattiero caseario mondiale. Inoltre, non sono state indicate le cause della asserita volatilità dei prezzi del pecorino romano né sono stati indicati gli effetti che dovrebbe sortire il piano sul mercato;

4) eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà della motivazione, in quanto la riduzione dell’offerta di pecorino sembrerebbe piuttosto stimolare la produzione di prodotti surrogati. Gli stessi atti sottoposti dal Consorzio al vaglio del Ministero attestano che la domanda di pecorino romano è attualmente superiore alla disponibilità del prodotto.

5) violazione dell’art. 150 del regolamento UE n. 1308/2013 e delle Linee guida allegate al decreto ministeriale del 12 ottobre 2012, n. 15164, in quanto sarebbe stato adottato un criterio di assegnazione di quote di produzione ingiustamente discriminatorio per coloro che nel 2015 hanno registrato una produzione in crescita, come la ricorrente. Inoltre, il Piano discrimina i piccoli produttori, come la ricorrente, rispetto ai grandi produttori sardi, in violazione delle previsioni contenute nelle linee guida. Per questa ragione, avrebbero dovuto essere previsto un diverso criterio di contingentamento per i grandi produttori e per piccoli produttori.

6) eccesso di potere, motivazione illogica e contraddittoria perché la decorrenza del Piano sembra essere fissata dall’entrata in vigore e non dall’annata casearia successiva al 2015/2016 (e cioè l’annata in corso).

Il Consorzio si è costituito e ha depositato una memoria per contestare le censure avversarie. In particolare, esso sostiene che il Piano non vale per l’annata in corso essendo stato pubblicato in data 9 marzo 2016. Esso andrà a valere per l’annata successiva. Sul punto, il Consorzio ha inoltre rinviato ad una nota MIPAAF 8.6.2016 che chiarisce che il Piano non ha efficacia retroattiva e che decorre dal 1° ottobre 2016.

Sostiene inoltre il Consorzio che l'accordo dei 2/3 dei produttori si evince non dal verbale della assemblea del 13 maggio 2015, come sostiene parte ricorrente, bensì dalla dichiarazione sostitutiva del Presidente del Consorzio (doc.4 della produzione di parte ricorrente) alla quale sono allegati sia l'elenco dei caseifici sia degli allevatori aderenti e le rispettive quantità prodotte. In relazione alla censura concernente la violazione dell'art. 7, il Consorzio invoca l'art. 13 della l. 241/90. In relazione ai motivi terzo, quarto e quinto ha fatto presente l'insindacabilità delle scelte della amministrazione. Anche il Ministero si è costituito e ha depositato una memoria nella quale, dopo aver ricostruito il quadro normativo e la procedura seguita per l'adozione del decreto impugnato, ha concluso per il rigetto del ricorso perché infondato.

All'udienza camerale del 14 giugno 2016, parte ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare.

In data 29 luglio 2016, la ricorrente depositava un ricorso per motivi aggiunti, giustificato a seguito della produzione, in allegato alla memoria del MIPAF, di una relazione della regione Sardegna.

Il ricorso, articolato in un unico motivo di impugnazione, lamenta la violazione dell'art. 150 del Regolamento UE n. 1308/2013, la mancanza di un accordo preventivo, eccesso di potere per difetto di istruttoria.

Sostiene la società ricorrente che erroneamente sarebbe stato ritenuto sussistente l'accordo dei 2/3 degli operatori (caseifici e allevatori) sulla base della sola dichiarazione sostitutiva di notorietà del rappresentante legale del Consorzio. Inoltre, la regione Sardegna non avrebbe adeguatamente curato l'istruttoria circa la prova della esistenza di una tale percentuale di adesione al Piano, posto che il controllo campione è stato effettuato solo su di un 1% delle aziende e inoltre la Regione ha presupposto che fossero aderenti al Piano tutti quegli allevatori che forniscono il latte crudo ai caseifici che a loro volta avevano aderito al Piano. La Regione, cioè, avrebbe usato un metodo deduttivo senza accertare effettivamente la presenza dell'accordo al Piano in questione.

Si è quindi costituita anche la regione Sardegna, depositando una memoria nella quale ha sottolineato che l'adesione dei 2/3 dei produttori di latte e di formaggio alla proposta di accordo deve essere attestata mediante una dichiarazione sostitutiva del soggetto legittimato alla presentazione del Piano e che la Regione ha effettuato un controllo a campione delle sottoscrizioni dei singoli produttori o delle deliberazioni dell'organo decisionale della cooperativa o della O.P., cosicché – tenuto conto del fatto che l'adesione delle OP e Cooperative è attestata dalla delibera dell'organo decisionale che le rappresenta - il controllo regionale ha complessivamente riguardato il 44% delle aziende che aderiscono all'accordo. Inoltre, si è proceduto a verificare la sussistenza dei requisiti effettuando un incrocio con i dati forniti dall'Organismo di controllo INEQ, così potendosi riscontrare il rispetto della rappresentatività dei 2/3 dei produttori di latte e formaggio e di 2/3 delle quantità di latte utilizzato e di formaggio prodotto.

La società ricorrente ha depositato una memoria in vista dell'udienza del 10 gennaio 2017, nella quale ha insistito per l'accoglimento del ricorso, sottolineando che il Piano in questione non può qualificarsi come atto generale essendo i destinatari di esso noti sia *ex ante* che *ex post*; che l'accordo preventivo deve essere sottoscritto dai caseifici e dagli allevatori e non può essere attestato mediante una dichiarazione sostitutiva del rappresentante legale del consorzio, ravvisandosi un evidente conflitto di interesse. Le linee guida, sotto questo profilo, dovrebbero essere disapplicate per contrasto con il Regolamento UE. Ha inoltre rilevato parte ricorrente che la quasi totalità delle dichiarazioni depositate dal Consorzio riguardano una proposta di accordo antecedente a quella approvata in data 13 maggio 2015. Infine, ha insistito sulla insussistenza dei presupposti per il contingentamento dell'offerta del pecorino romano.

Anche il Consorzio ha depositato una memoria conclusiva per l'udienza, ripercorrendo tutti i passaggi in cui si è articolato il procedimento, ha sottolineato come il prezzo del formaggio pecorino romano DOP abbia subito dal maggio 2015 una discesa ininterrotta e ha concluso per il rigetto del ricorso.

Parte ricorrente ha quindi depositato una memoria in replica, contestando in particolare le difese della regione Sardegna, in quanto il controllo a campione andava effettuato – a suo dire – non solo sui produttori singoli ma anche sulle cooperative. Quanto alle difese del Consorzio, parte ricorrente ha sottolineato come le argomentazioni contenute nella memoria da ultimo depositata, e concernenti la diminuzione dei prezzi dal maggio 2015 in poi, costituirebbero una integrazione postuma della motivazione, non ammissibile.

La causa, rinviata all'udienza del 10 gennaio 2017 per malattia del relatore, è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 21 aprile 2017.

Sia il ricorso originario che quello per motivi aggiunti sono infondati e pertanto essi devono essere respinti.

Con riferimento alla censura procedimentale di violazione dell'art. 7 della l. 241/90, il Collegio ritiene dirimente la questione della natura pianificatoria e la portata generale del Piano impugnato, con conseguente applicazione dell'art. 13 della l. 241/90. La natura pianificatoria di tale atto appare evidente, atteso il suo contenuto di programmazione dell'adeguamento della offerta del formaggio DOP alla domanda, in vista di una regolamentazione che eviti gravi squilibri e garantisca una certa stabilità al sistema. Considerata tale funzione e la sua portata generale rispetto a tutti i produttori del formaggio DOP in questione, appare non dirimente la considerazione di parte ricorrente circa l'identificabilità *ex ante* di tutti i destinatari dell'atto. Infatti, anche alla luce di tale circostanza, il Piano non cesserebbe di avere portata generale e contenuto programmatico e pianificatorio, con conseguente esclusione della applicabilità dell'invocato art. 7 l. 241/90. Quanto alla norma invocata da parte ricorrente contenuta nelle Linee guida ministeriali (punto 5, comma 2, doc. 5 allegato al ricorso) essa prevede che *"Il Piano deve garantire: che tutti i soggetti aventi titolo (produttori di latte e caseifici) siano correttamente informati in merito al Piano, tenendo conto delle diverse realtà cooperative e private;"*. Non si tratta

dunque della previsione di obbligo di comunicazione di avvio del procedimento, ma di un generico obbligo di informazione circa le prescrizioni del piano, obbligo che deve essere declinato nello stesso Piano.

Tale norma, pertanto, non appare possa essere invocata nel caso di specie.

Il primo motivo di ricorso va dunque respinto.

Con il secondo motivo, parte ricorrente deduce la violazione dell'art. 150 del regolamento UE 1308/2013 per mancanza del *quorum* dei due terzi dei produttori di latte (che rappresentino almeno due terzi di latte crudo utilizzato per la produzione del formaggio) e dei due terzi dei produttori di formaggio (che rappresentino la produzione di almeno due terzi della produzione di tale formaggio nell'area geografica) per l'approvazione del Piano, difetto di istruttoria e travisamento dei fatti.

La censura deve essere disattesa alla luce delle difese del ministero e del Consorzio e della documentazione dagli stessi prodotta.

Risulta infatti chiaro dal tenore letterale delle Linee guida ministeriali, al punto 6, che l'istanza di adozione del Piano debba essere corredata dalla *"dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ai sensi del DPR n. 445/2000 del soggetto legittimato alla presentazione del Piano che attesti: l'accordo preventivo di adesione al piano di regolazione dell'offerta di almeno 2/3 dei produttori di latte o dei loro rappresentati che rappresentino i 2/3 del latte crudo utilizzato per la produzione del formaggio; l'accordo preventivo di adesione al piano di regolazione dell'offerta di almeno i 2/3 dei produttori del formaggio che rappresentino almeno i 2/3 della produzione di formaggio oggetto del piano nell'area geografica in cui ricade la produzione dello stesso"*.

Tale dichiarazione, resa in data 20.1.2015, risulta presente agli atti (all. 4 al ricorso).

Appare dunque evidente che l'adesione al piano non debba avvenire in sede assembleare, come sostiene parte ricorrente. La deliberazione dell'assemblea, infatti, consiste solo nella attestazione della volontà di presentare il Piano, come specificato alla lettera b), punto 6 delle Linee guida.

Di conseguenza è irrilevante la questione, prospettata nel ricorso, della insussistenza del *quorum* dei 2/3 in sede assembleare.

Né può ritenersi che la dichiarazione sostitutiva del rappresentante del Consorzio sia affetta da conflitto di interessi, posto che spetta alla Regione (nel caso di specie alla Regione Sardegna) lo svolgimento di una approfondita istruttoria per verificare la sussistenza dell'accordo di almeno di 2/3 dei produttori di latte e formaggio.

Non è inoltre suscettibile di accoglimento la prospettazione di parte ricorrente circa la necessità di disapplicare le linee guida ministeriale per contrasto con il Regolamento UE 1308/2013. Il comma 2 dell'art. 150 del citato Regolamento infatti prevede unicamente la necessaria esistenza di un accordo preventivo dei 2/3 dei produttori di latte e di formaggio ma nulla dice sulle modalità con cui tale accordo deve essere formalizzato. Esso pertanto non esclude che la prova dell'accordo sia fornita da una dichiarazione sostitutiva del rappresentante legale del Consorzio, la cui veridicità sia garantita da un penetrante controllo ad opera della Regione, come disposto dalle Linee guida ministeriali in esame.

Nello specifico, tale istruttoria è stata accuratamente svolta dalla Regione Sardegna, come documentato dalla produzione del Ministero resistente (cfr. relazione tecnica, nota della Regione Sardegna del 27 maggio 2016, all. 1 alla produzione del MIPAAF).

Avverso tale relazione, parte ricorrente ha ritenuto di proporre un ricorso per motivi aggiunti che, per evidenti ragioni di opportunità, si ritiene di dover esaminare prioritariamente, insieme al secondo motivo di ricorso, in quanto vertenti su questioni connesse.

Sostiene la società ricorrente nell'unico motivo contenuto nel ricorso per motivi aggiunti che erroneamente sarebbe stato ritenuto sussistente l'accordo del 2/3 degli operatori (caseifici e allevatori) sulla base della sola dichiarazione sostitutiva di notorietà del rappresentante legale del Consorzio e che la Regione Sardegna non avrebbe adeguatamente curato l'istruttoria circa la prova della esistenza di una tale percentuale di adesione all'accordo.

La censura non può trovare accoglimento.

Alla luce di quanto si è detto sopra, atteso il chiaro disposto delle Linee guida ministeriali sul punto, va ribadita la piena legittimità del ricorso ad una dichiarazione sostitutiva del rappresentante legale del Consorzio per comprovare la sussistenza dell'accordo preventivo da parte dei 2/3 dei produttori di latte e formaggio.

Per quanto riguarda i controlli effettuati dalla Regione Sardegna, essi hanno riguardato l'acquisizione delle dichiarazioni dei 26 caseifici cooperativi e privati aderenti al piano, recanti l'approvazione del piano, nonché l'acquisizione dei dati certificati dall'organismo di controllo INEQ, relativi all'elenco dei caseifici riconosciuti ed attivi per le annualità 2013-2014 e 2014-2015 e l'elenco degli allevamenti ovini riconosciuti e attivi per le stesse annualità.

La Regione ha quindi messo a confronto i dati certificati dall'INEQ con quelli dichiarati dal presidente del Consorzio nella dichiarazione sostitutiva del 20.11.2015, mediante un incrocio informatico dei dati.

Infine, è stato effettuato un controllo a campione delle sottoscrizioni dei singoli produttori e delle deliberazioni dell'organo decisionale delle cooperative e delle O.P.

Quanto alla determinazione del quantitativo di latte, l'organismo di controllo INEQ ha, con nota 18.11.2015, prot. 18848, dichiarato che le quantità di latte utilizzate e certificate per ogni singolo allevamento erano indeterminabili. E' per questa ragione che la Regione Sardegna ha ritenuto di dover far riferimento al dato aggregato del latte conferito ad ogni caseificio.

Avverso tale metodica si appuntano le critiche di parte ricorrente, secondo la quale la Regione si sarebbe avvalsa illegittimamente di un metodo deduttivo senza accertare effettivamente la presenza dell'accordo al Piano in questione.

La censura non può essere condivisa.

Essendo il dato disaggregato non disponibile, la Regione non poteva fare altro che usare il dato aggregato, fornito dall'organismo di controllo, verificando comunque, ancorché in via indiretta, che vi fosse l'adesione dei 2/3 degli allevatori rappresentativi dei 2/3 di latte crudo utilizzato per la produzione del formaggio.

Infatti, i nominativi degli allevatori sono tutti esattamente individuati, anche se non è noto il quantitativo di latte da ciascuno di essi di volta in volta conferito.

Si tratta dunque di una metodica assolutamente compatibile con le finalità della normativa in esame.

Contesta inoltre parte ricorrente che il controllo campione è stato effettuato solo su di un 1% delle aziende e che oggetto del controllo sono state solo le imprese individuali e non anche le cooperative e gli O.P..

La censura non può essere accolta.

Come ha rilevato la Regione Sardegna nelle sue difese e nella relazione del 27 maggio 2016 sopra citata, in base all'art. 4, punto d) del DM 15164 del 2.10.2012, per le cooperative e le O.P. il conferimento della delega di rappresentanza si considera assolto per le quantità di latte nelle loro disponibilità con l'adesione dei produttori delle cooperative medesime. Pertanto, nei casi delle cooperative e O.P. è apparso sufficiente il controllo delle deliberazioni dell'organo decisionale della cooperativa o della O.P., posto che da esse si poteva dedurre l'adesione dei produttori soci delle cooperative.

E' per questa ragione che i controlli sulle sottoscrizioni dei produttori si sono ragionevolmente concentrati sui produttori individuali che conferiscono la loro produzione alle imprese industriali.

Si è pertanto proceduto a controllare un campione dell'1% dei produttori che conferiscono alle imprese industriali e il 10% dei caseifici.

Le modalità di controllo seguite dalla regione Sardegna appaiono quindi corrette e hanno consentito di riscontrare il rispetto della rappresentatività dei 2/3 dei produttori di latte e formaggio e di 2/3 delle quantità di latte utilizzato e di formaggio prodotto.

Il ricorso per motivi aggiunti deve pertanto essere respinto.

Con il terzo, quarto e quinto motivo, la ricorrente lamenta sotto vari profili la violazione dell'art. 150 del citato regolamento UE sostenendo che non vi fossero i presupposti per il contingentamento della produzione del pecorino romano DOP (art. 150 del regolamento n. 1308/2013) e deducendo il difetto di istruttoria e carenza di motivazione sul punto.

Si duole inoltre parte ricorrente delle modalità con cui è stato calcolato il contingente di produzione per la propria azienda, sostenendo che il criterio seguito dal Piano sarebbe ingiustamente discriminatorio per coloro che nel 2015 hanno registrato una produzione in crescita, come la ricorrente e in genere per i piccoli produttori.

Occorre sul punto premettere che le censure di parte ricorrente attengono all'esercizio di poteri di natura ampiamente discrezionale della amministrazione e che pertanto esse sono ammissibili solo laddove evidenzino una manifesta irragionevolezza, sproporzione o illogicità della scelta operata dalla amministrazione.

Nel caso in esame, tali profili di manifesta illegittimità non si riscontrano.

Va in primo luogo rilevato che il Piano (V. all.A della produzione di parte ricorrente) muove da un'analisi del mercato a livello internazionale ma poi si focalizza sul mercato europeo e nazionale e analizza il mercato del pecorino romano DOP. In particolare, si evidenzia un calo preoccupante dei consumi nel periodo 2012-2014.

Esso non comprende l'analisi dei consumi e dei prezzi nell'anno 2015, essendo stato elaborato nel corso del 2015. Di tali dati, pur evidenziati dal Consorzio nella sua ultima memoria difensiva, pertanto non si terrà conto, integrando essi – come rilevato da parte ricorrente – una inammissibile integrazione postuma della motivazione.

Il Piano si propone diverse finalità: favorire l'adeguamento tra domanda e offerta di pecorino romano DOP al fine di garantire una maggiore stabilità complessiva; una maggiore tutela e valorizzazione del prodotto, anche a livello qualitativo; accrescere la presenza sui mercati consolidati e consentire l'apertura ai nuovi mercati.

Le finalità perseguite dal Piano sono dunque coerenti con le prescrizioni normative comunitarie delle quali parte ricorrente lamenta la violazione.

Non si ravvisa inoltre il dedotto difetto di istruttoria e di motivazione.

La circostanza che l'offerta di pecorino romano DOP sia rimasta negli ultimi anni pressoché invariata, infatti, non significa che anche la domanda sia rimasta tale, anzi, come si è detto, è stata evidenziata una sensibile riduzione di essa.

Le prospettive di incremento dei consumi sono valutazioni meramente prognostiche e riguardano un arco temporale molto ampio, e dunque non sono idonee a sconfiggere i presupposti su cui poggia il Piano in esame.

Il fatto che la domanda di pecorino risulti recentemente superiore alla disponibilità del prodotto è circostanza compatibile con la previsione di un contingentamento della produzione, posto che la quantità prevista risulta comunque in crescita rispetto al periodo oggetto di analisi. Ciò tuttavia non significa che nessuna regolamentazione del pecorino romano DOP dovesse essere effettuata, come sostiene parte ricorrente.

La circostanza secondo cui la riduzione dell'offerta di pecorino potrebbe stimolare la produzione di prodotti surrogati non è certamente una ragione per non adottare una regolamentazione della offerta de pecorino romano DOP, trattandosi di un effetto indiretto e non prevedibile né evitabile.

Infine, quanto alla asserita illegittimità del criterio di assegnazione di quote di produzione, il quale sarebbe ingiustamente discriminatorio per coloro che nel 2015 hanno registrato una produzione in crescita, come la ricorrente, osserva il Collegio che il Piano prevede oltre al criterio della maggiore produzione del quadriennio 2011/2014 quello della considerazione della produzione dell'annata 2015 se migliore delle annate casearie antecedenti, sia pur con il limite del 25, 084 %, pari al differenziale generale tra l'annata del 2014 e del 2015. Si tratta di un criterio idoneo a contemperare da un lato l'esigenza di contenimento della produzione e dall'altro quello di favorire le aziende che hanno dimostrato nell'ultimo anno di poter incrementare la produzione.

La censura non può dunque essere accolta.

Inoltre, nemmeno può dirsi che il Piano discrimini i piccoli produttori, come la ricorrente, rispetto ai grandi produttori sardi, in violazione delle previsioni contenute nelle linee guida. La previsione di un diverso criterio di contingentamento per i grandi produttori e per piccoli produttori infatti non sarebbe ammissibile per evidenti ragioni di violazione del principio di uguaglianza.

Il sesto motivo di ricorso con cui parte ricorrente deduce eccesso di potere, motivazione illogica e contraddittoria perché la decorrenza del Piano sembra essere fissata dall'entrata in vigore e non dall'annata casearia successiva al 2015/2016 (in corso), è infondato.

Risulta dalle concordi attestazioni del Ministero e del Consorzio che in effetti la decorrenza del Piano è relativa all'annata successiva al 2015/2016.

In conclusione, sia il ricorso che il ricorso per motivi aggiunti devono essere respinti.

La peculiarità della vicenda e la sua complessità e novità giustificano l'integrale compensazione delle spese del presente giudizio.

(Omissis)