

Piano di regolazione dell'offerta del formaggio Parmigiano-Reggiano per il triennio 2017-2019 e irragionevole disparità di trattamento nelle modalità di calcolo della contribuzione aggiuntiva a carico dei produttori

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *ter* 28 gennaio 2020, n. 1199 - Morabito, pres.; Maddalena, est. - Società Agricola Delsante Elvezio e Saverio S.S. ed a. (avv.ti Libertini, Spolidoro, Scognamiglio) c. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (Avv. gen. Stato) ed a.

Produzione, commercio e consumo - Prodotto agroalimentare a denominazione di origine protetta (DOP) (Parmigiano-Reggiano) - Regolazione dell'offerta del prodotto al fine di assicurare condizioni di equilibrio della produzione rispetto alla domanda nazionale ed estera - Predeterminazione della quantità di latte complessivamente producibile, a livello del comprensorio, e attraverso il meccanismo delle quote latte Parmigiano Reggiano assegnate ai singoli produttori, a livello del singolo allevatore - Piano di regolazione dell'offerta del formaggio Parmigiano-Reggiano per il triennio 2017-2019 - Modalità di calcolo della contribuzione aggiuntiva a carico dei produttori - Calcolo della contribuzione aggiuntiva non sul latte prodotto ma sullo splafonamento del caseificio cui i produttori conferiscono latte - Irragionevole disparità di trattamento che finisce per agevolare e grandi produttori di latte a svantaggio dei piccoli produttori e dei caseifici aziendali.

(*Omissis*)

FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe i ricorrenti hanno impugnato, al fine di ottenerne l'annullamento totale o parziale previa adozione di idonee misure cautelari, il Piano Regolatore dell'Offerta del formaggio Parmigiano-Reggiano per il triennio 2017-2019, approvato con Decreto del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali n. 6762 del 15 dicembre 2016. Con i ricorsi per motivi aggiunti del 6.11.2017 e 28.01.2019, i ricorrenti hanno impugnato inoltre il Piano di Regolazione dell'Offerta del formaggio Parmigiano-Reggiano per il triennio 2017-2019, approvato, nella versione integrata con le modifiche proposte dal Consorzio di tutela con nota n. 22 del 4 aprile 2017, con Decreto del Ministro delle Politiche Agricole e Forestali n. 5320 del 19 settembre 2017 e il D.M. 21 dicembre 2018, n. 12551, avente ad oggetto modifiche integrative al Piano di Regolazione dell'Offerta del formaggio Parmigiano-Reggiano per il triennio 2017-2019, richieste dal relativo Consorzio di tutela con nota n. 79 del 28 giugno 2018, nonché di ogni altro atto connesso, presupposto o consequenziale, ancorché non conosciuto.

Premettono i ricorrenti in punto di fatto:

- che il Parmigiano Reggiano è un prodotto agroalimentare a denominazione di origine protetta (DOP), iscritto nell'apposito registro ai sensi del Regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006, la cui produzione è regolata da un Disciplinare e che in Italia, ai sensi della l. 526/99, il soggetto incaricato della tutela della DOP e del rispetto del Disciplinare è il Consorzio del Formaggio Parmigiano Reggiano;
- che, a partire dal 2006, il ciclo di produzione del formaggio Parmigiano-Reggiano, e in particolare del latte destinato alla trasformazione nel prodotto DOP, soggiace ad una regolamentazione continuativa attuata dal Consorzio del Formaggio Parmigiano-Reggiano attraverso lo strumento dei Piani dell'offerta del Formaggio Parmigiano-Reggiano, che devono essere sottoposti all'approvazione del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, affinché diventino vincolanti per i soggetti non soci del Consorzio;
- che l'obiettivo del piano è la regolazione dell'offerta del prodotto al fine di assicurare condizioni di equilibrio della produzione rispetto alla domanda nazionale ed estera e ciò è reso possibile attraverso la predeterminazione della quantità di latte complessivamente producibile, a livello del comprensorio, e attraverso il meccanismo delle Quote Latte Parmigiano Reggiano assegnate ai singoli produttori, a livello del singolo allevatore;
- che la quantità di latte lavorato annualmente dai caseifici e trasformato in parmigiano non deve superare il Punto di Riferimento Comprensoriale (PRC), indicato nel piano, pena l'obbligo della contribuzione aggiuntiva in capo ai singoli produttori del latte. Ai fini del calcolo della contribuzione aggiuntiva, poiché il suddetto obbligo scatta se l'ammontare complessivo del latte prodotto è superiore al PRC, viene effettuata una prima compensazione all'interno del comprensorio tra la quantità prodotta in difetto e quella prodotta in eccesso. Sul punto, il piano stabilisce che la compensazione viene applicata in via prioritaria agli allevatori di montagna e l'eventuale esubero del PRC di montagna rispetto al latte munto dagli allevatori diventa fungibile per la compensazione della produzione di pianura.

Poi viene calcolata la contribuzione aggiuntiva a carico dei singoli caseifici, la quale scatta qualora il saldo tra quote latte disponibili a livello di caseificio e latte realizzato per la produzione di parmigiano sia negativo (scatta dunque nel senso opposto).



– che l'importo della contribuzione aggiuntiva a carico del caseificio può essere ripartito tra i singoli allevatori conferenti/cedenti in base ai kg di latte conferiti/ceduti in eccesso rispetto alla quota latte parmigiano reggiano detenuta dal singolo produttore di latte nell'anno di riferimento;

- che il sistema di regolazione dell'offerta del formaggio Parmigiano Reggiano disciplina anche le Quote Latte Parmigiano Reggiano, che vengono affidate alla titolarità dei singoli allevatori e sono iscritte nell'apposito registro, nonché le modalità di gestione operativa.

Gli odierni ricorrenti sono tutti allevatori/produttori non aderenti al Consorzio ma comunque inseriti nel sistema controllo della DOP e nel Registro ufficiale delle Quote Latte Parmigiano Reggiano. Essi sostengono che le previsioni del Piano impugnato siano dannose per le loro aziende di allevamento in quanto, fissando il punto di riferimento comprensoriale (PRC), ossia la quantità di latte complessivamente producibile nell'arco dell'anno, nel valore di 1.762.000 ton di latte, si impedisce la crescita loro produttiva. Inoltre, considerato che la quantità complessiva di Quote Latte Parmigiano Reggiano assegnate ai singoli produttori/allevatori sono stabilite nel valore di 1.825.000 ton latte, (accolto) valore superiore al PRC, il piano comporta l'applicazione automatica della contribuzione aggiuntiva. Anche se l'obbligo ricade sui caseifici se ne devono far carico inevitabilmente i produttori in quanto essi, per poter conservare le quote latte, devono sottoscrivere un documento con il quale si obbligano a versare l'intero importo della contribuzione aggiuntiva.

Tanto premesso, con il ricorso introduttivo i ricorrenti hanno impugnato il Piano Regolatore dell'Offerta del formaggio Parmigiano-Reggiano per il triennio 2017-2019, approvato con Decreto del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali n. 6762 del 15 dicembre 2016, deducendo, pertanto, le seguenti doglianze:

- *Nullità per assenza del presupposto sancito dall'art. 150 del regolamento UE 17 dicembre 2013 n. 1308/2013, nonché dal punto 4) delle Linee Guida per l'attuazione dei piani per la regolazione dell'offerta dei formaggi che beneficiano di una denominazione di origine protetta o di una indicazione geografica protetta, Allegato A) del decreto del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali 12 ottobre 2012, n. 15164.*

Si premette che il piano di cui trattasi è stato proposto per l'approvazione al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, con la delibera dell'assemblea ordinaria del Consorzio del Formaggio Parmigiano Reggiano del 6 aprile 2016, che è stata sottoposta poi alla procedura della raccolta di adesioni per la formazione dell'accordo preventivo. Su tale testo, il Ministero per le Politiche Agrarie, Alimentari e Forestali ha avviato il procedimento amministrativo di approvazione e, in data 3 novembre 2016, ha chiesto al Consorzio di introdurre una serie di modifiche, che sono state approvate dal CdA del Consorzio e ratificate dalla Assemblea del 21 novembre 2016. Il testo del Piano 2017/2019 è stato quindi approvato dal MIPAAF con il d.m. 15 dicembre 2016 senza che su di esso fosse stata esperita nuovamente la procedura dell'accordo preventivo.

Tanto premesso, con il primo motivo di ricorso i ricorrenti hanno dedotto la nullità del decreto ministeriale n. 6762/2016 per mancanza del requisito essenziale dell'accordo. Hanno precisato, sul punto, che la disciplina vincolante per la regolazione dell'offerta dei formaggi DOP non può essere adottata in via unilaterale ma è subordinata all'esistenza di un accordo preventivo, concluso tra almeno due terzi dei produttori del latte o dei loro rappresentanti che rappresentano almeno due terzi del latte crudo utilizzato per la produzione del formaggio a denominazione protetta e, ove pertinente, almeno due terzi dei produttori di tale formaggio che rappresentino almeno due terzi della produzione di tale formaggio nell'area geografica di pertinenza. Nel caso di specie, invece, la suddetta procedura di adesione da parte dei singoli produttori non sarebbe riscontrabile. Inoltre il piano sarebbe nullo in quanto adottato dall'assemblea ordinaria dei consorziati e non da quella straordinaria che invece, ai sensi degli artt. 32 e 34 dello Statuto, è l'organo decisionale legittimato ad esprimere la volontà del Consorzio.

- *violazione dei principi in materia di concorrenza.*

Il Piano di regolazione sarebbe illegittimo in quanto lesivo della concorrenza, poiché le misure di regolazione dell'offerta, comportando l'adozione di strumenti di limitazione e controllo della produzione di determinati beni e servizi, costituirebbero intese restrittive della concorrenza, vietate dall'art. 101.1.b del TFUE. Pertanto, secondo i ricorrenti, la disciplina di cui si controverte dovrebbe avere un'efficacia temporale limitata al triennio, mentre nel caso che ci occupa il punto di riferimento comprensoriale è fissato, per il triennio 2017-2019, sullo stesso livello del triennio 2014-2016.

- *Eccesso di potere per disparità di trattamento ed ingiustizia manifeste. Violazione e falsa applicazione del regolamento UE 17 dicembre 2013, n. 1308/2013 nonché del decreto del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali 12 ottobre 2012, n. 15164.*

Il Piano di regolazione produrrebbe poi una disparità di trattamento, sia tra i caseifici e gli allevatori, sia tra le diverse tipologie di allevatori, con conseguente riduzione dei volumi producibili e compressione della crescita. Inoltre, l'individuazione del PRC nella misura di 1.762.000 ton di latte (quasi "ricalcata" sui volumi del Piano 2014/2016 e sostanzialmente pari, addirittura, a quelli del 2010) sarebbe – secondo parte ricorrente - destinata ad aumentare in modo esponenziale la contribuzione aggiuntiva, a vantaggio esclusivo del Consorzio.

- *Eccesso di potere per irragionevolezza, disparità di trattamento, difetto di istruttoria.*

I ricorrenti hanno sostenuto che il piano individuerebbe come unici titolari possibili di quote latte gli allevatori, con conseguente sottoposizione degli stessi all'obbligo di pagare la contribuzione aggiuntiva.

La modalità di calcolo della contribuzione aggiuntiva a carico dei produttori si basa sullo “splafonamento di caseificio”, ossia sul superamento di un livello di produzione da parte del singolo caseificio, e su misure interne di compensazione. Tale sistema andrebbe ad agevolare i grandi produttori di latte a svantaggio dei piccoli produttori e soprattutto dei caseifici aziendali, in quanto tanto è maggiore la quantità di latte lavorata dal caseificio e tanto più bassa sarà la percentuale di splafonamento e, dunque, il valore della contribuzione aggiuntiva che i singoli allevatori devono pagare.

- *Violazione di legge. Attribuzione al consiglio di amministrazione del consorzio del potere di modificare i contenuti del piano.*

Il piano sarebbe illegittimo, infine, per violazione di legge, in quanto attributivo al Consiglio di Amministrazione del Consorzio di un potere deliberativo, ossia di modifica sostanziale dei suoi contenuti, senza delimitarne i confini in modo chiaro.

Si è costituito in giudizio il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali che ha depositato una memoria con cui ha eccepito l'inammissibilità e l'infondatezza sia del ricorso che dell'istanza cautelare, chiedendone pertanto la reiezione. Ha chiesto, inoltre, in via istruttoria di ordinare l'intervento in giudizio della Regione Emilia Romagna, avendo riscontrato in via preliminare che il ricorso introduttivo atterrebbe quasi interamente alla contestazione della procedura di adesione dei singoli produttori e, pertanto, alla fase dell'istruttoria interna del Consorzio, verificata dalla stessa regione Emilia Romagna.

Con riferimento alla prima doglianza, l'amministrazione ne ha sostenuto l'infondatezza sull'assunto che non fosse necessario ripetere la procedura dell'accordo preventivo, considerato che le modifiche conseguenti alla nota ministeriale del 3 novembre 2016 non avrebbero in alcun modo alterato lo schema originario del Piano, che era stato a suo tempo sottoposto ad accordo preventivo.

Parte resistente sostiene che sarebbe priva di fondamento anche la seconda doglianza, in quanto le norme per la regolazione dell'offerta di formaggio DOP sono vincolanti per un massimo di 3 anni, ma possono essere rinnovate.

Questo è quanto accaduto nel caso di specie, poiché il primo piano riguarda il triennio 2014-2016, mentre quello in esame è stato presentato per il triennio successivo (2017-2019).

Anche le contestazioni relative al Piano di regolazione dell'offerta sarebbero infondate perché i ricorrenti hanno affermato di essere stati danneggiati dalle previsioni del piano relative alla contribuzione aggiuntiva gravante sui produttori di latte ma non hanno contestato la procedura che ha condotto all'adozione del piano medesimo, non ravvisandosi dunque elementi di illegittimità o irregolarità.

Si è costituita in giudizio anche la controinteressata Consorzio del Formaggio Parmigiano Reggiano, depositando una memoria con cui ha chiesto che il ricorso venisse, in via preliminare, dichiarato inammissibile.

Ha eccepito inoltre il difetto di competenza del Tar Lazio sull'assunto che il Tar competente sarebbe quello del luogo di produzione in cui il Piano è destinato a produrre i propri effetti, ossia quello della Regione Emilia Romagna. Sempre in via preliminare, ha rilevato il difetto di legittimazione attiva, in quanto i ricorrenti avrebbero agito in giudizio per la tutela di un interesse diffuso riconducibile alla categoria degli allevatori, ma essendo stato proposto il ricorso solo da 16 allevatori su un totale di 3014, questi non potrebbero considerarsi esponenti degli interessi stessi. Infine, è stata prospettata anche la carenza di interesse a ricorrere, trattandosi di un mero interesse di fatto, la cui lesione sarebbe ipotetica.

Nel merito, il Consorzio controinteressato ha rilevato l'infondatezza del ricorso introduttivo.

Alla camera di consiglio del 5.05.2017, i ricorrenti hanno rinunciato all'istanza cautelare; tuttavia, nelle more della celebrazione dell'udienza di merito, fissata per il giorno 7.11.2017, è intervenuto il decreto del Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali 19 settembre 2017, n. 532, recante approvazione di modifiche, deliberate dal Consorzio, integrative al Piano di regolazione dell'offerta del formaggio parmigiano reggiano DOP 2017/2019, di cui al decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali 15 dicembre 2016, n. 6762 impugnato.

In data 06.11.2017 ricorrenti hanno presentato motivi aggiunti, con contestuale istanza di misure cautelari urgenti ex art. 56 C.p.a., al fine di ottenere l'annullamento del Piano di regolazione dell'offerta del Formaggio Parmigiano-Reggiano per il triennio 2017-2019, approvato nella versione integrata con le modifiche proposte dal Consorzio di tutela, con decreto del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali n. 5320 del 19 settembre 2017. In tale sede, i ricorrenti hanno impugnato il decreto sopravvenuto, deducendo, in via derivata, le censure già espresse nel ricorso introduttivo in quanto, essendo il nuovo piano sostanzialmente confermativo di quello precedente, non avrebbe sanato i vizi in precedenza denunciati.

Con ordinanza n. 6658 del 12.12.2017, la Sezione ha respinto l'istanza cautelare.

Con istanza depositata in data 3.08.2018, i ricorrenti hanno chiesto nuovamente la sospensione del Piano di regolazione dell'offerta del Formaggio Parmigiano-Reggiano per il triennio 2017-2019, approvato nella versione integrata con le modifiche proposte dal Consorzio di tutela, con decreto del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali n. 5320 del 19 settembre 2017 nonché la sospensione del pagamento della contribuzione aggiuntiva a carico dei ricorrenti. Alla base della suesposta istanza c'è il “*Prospetto di ripartizione tra le aziende conferenti/fornitrici latte della contribuzione aggiuntiva imputata al caseificio in applicazione del Piano regolazione offerta 2017-2019*”, inviato dal Consorzio ai ricorrenti ed ai caseifici di riferimento ai fini il pagamento di somme di denaro a titolo di splafonamento.

Alla camera di consiglio del 17.10.2018, il procuratore di parte ricorrente ha rinunciato alla cautelare per consentire la definizione del giudizio in tempi brevi. È stata, inoltre, formalizzata la fissazione del ricorso all'udienza pubblica del giorno 19.02.2018.

Nelle more della celebrazione dell'udienza pubblica suindicata, il Consorzio ha tuttavia proposto ulteriori modifiche al Piano 2017/2019 da valere per l'anno 2019 e tali modifiche sono state approvate dal MPAAF con il d.m. 21 dicembre 2018 n. 12551.

Avverso tale decreto ministeriale i ricorrenti hanno proposto un nuovo ricorso per motivi aggiunti al fine di ottenere l'annullamento del suindicato Piano, previa adozione di misure cautelari ex art. 55 c.p.a..

Nel ricorso per motivi aggiunti, essi sostengono che il Piano 2017/2019, nella versione ulteriormente modificata, non solo non avrebbe corretto i profili di illegittimità denunciati con i ricorsi pendenti ma sarebbe addirittura peggiorativo di quello precedente, soprattutto con riferimento al profilo della contribuzione aggiuntiva: nei piani pregressi variava da un massimo di 20 euro a quintale, in caso di "splafonamento" superiore al 9%, ad un minimo di 5 euro a q.le, in caso di "splafonamento" non superiore al 3%, mentre ora prevede ora due scaglioni di contribuzione aggiuntiva: il primo pari a 15 € per quintale di splafonamento ("importo unico Base"); il secondo, a carico dei c.d. "grandi splafonatori" (ovvero gli allevatori la cui produzione supera del 20% le quote latte assegnate), pari a 25 € per quintale di splafonamento. Gli importi della contribuzione aggiuntiva sono quindi maggiorati all'incirca del 30%.

L'amministrazione ha depositato una memoria in replica al ricorso per motivi aggiunti, chiedendo il rinvio dell'udienza per la discussione ai fini di poter approntare le proprie difese; nel merito, ha insistito per la reiezione del ricorso.

Anche la controinteressata, in vista della trattazione dell'udienza di merito del 19.02.2019, ha depositato una memoria insistendo nelle conclusioni già rassegnate.

Durante l'udienza pubblica, acclarata la mancanza del termine a difesa con riferimento ai motivi aggiunti prodotti, il Collegio ha comunicato alle parti il rinvio del ricorso ad altra data.

Con istanza depositata in data 27.02.2019, le odierne ricorrenti hanno dichiarato di rinunciare alla domanda di misure cautelari ex art. 55 c.p.a., proposta con il ricorso per motivi aggiunti del 28.01.2019.

Con ordinanza del 20.03.2019, n. 1735, il Collegio ha dato atto della rinuncia alla istanza cautelare e fissa per la trattazione di merito del ricorso l'udienza pubblica del 7 ottobre 2019.

In vista dell'odierna udienza pubblica le parti hanno depositato ulteriori memorie, insistendo nelle conclusioni già rassegnate.

Inoltre, il Consorzio per la tutela del formaggio Parmigiano Reggiano ha reso noto che, con D.M. n. 8868 del 13 agosto 2019, è stato approvato il Piano di regolazione dell'offerta del Formaggio Parmigiano Reggiano DOP, per il triennio 2020/2022. Pertanto, il ricorso sarebbe improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, posto che il citato D.M. sostituirebbe quello oggetto di impugnazione con ricorso principale nonché i successivi D.M. modificativi, oggetto di impugnazione con motivi aggiunti.

In replica, le aziende ricorrenti hanno depositato una memoria con cui hanno, invece, ribadito quanto siano attuali e gravi gli effetti lesivi prodotti nei loro confronti, considerato che l'approvazione del nuovo Piano lascerebbe integra l'efficacia del Piano precedente per il triennio della sua vigenza, ossia per il 2017/2019.

All'udienza pubblica del giorno 7 ottobre 2019, udite le parti presenti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Vanno previamente scrutinate tutte le eccezioni preliminari di rito, sollevate da parte resistente e dal Consorzio controinteressato.

1.1. In primo luogo, con riferimento alla istanza formulata dal Ministero resistente di ordinare, ai sensi dell'art. 28 c.p.a., l'intervento in giudizio della Regione Emilia Romagna, essendovi una comunanza di causa, osserva il Collegio che la Regione si è occupata unicamente della fase istruttoria e che i relativi atti sono confluiti nel presente procedimento.

Il comma 3, dell'art. 28 c.p.a., invocato da parte resistente, così recita: "3. *Il giudice, anche su istanza di parte, quando ritiene opportuno che il processo si svolga nei confronti di un terzo, ne ordina l'intervento.*"

Nel caso in esame, tuttavia, il Collegio non ritiene che il processo debba svolgersi anche nei confronti della Regione, non essendo necessario che la pronuncia faccia stato anche nei suoi confronti, poiché il suo ruolo riguarda solo la fase di verifica istruttoria dei conteggi effettuati dal Consorzio, senza alcuna partecipazione all'attività decisionale.

1.2. Sempre in via preliminare, va esaminata l'eccezione di difetto di competenza del TAR Lazio sollevata dal Consorzio. Tale eccezione è motivata in relazione alla circostanza che il formaggio Parmigiano Reggiano, proprio in quanto DOP, è caratterizzato dall'essere prodotto in una specifica zona geografica. Dal disciplinare di produzione del formaggio Parmigiano Reggiano, vigente dal 2011, risulta che la zona di produzione comprende i territori delle province di Bologna alla sinistra del fiume Reno, Mantova alla destra del fiume Po, Modena, Parma e Reggio nell'Emilia. Gli effetti degli atti impugnati ricadrebbero quindi unicamente nella regione Emilia Romagna.

Ritiene il Collegio che l'eccezione debba essere disattesa.



Come ha rilevato la difesa dei ricorrenti, l'ambito di efficacia del d.m. 15 dicembre 2016, avente ad oggetto l'approvazione del Piano di regolazione dell'offerta del formaggio parmigiano reggiano, coincide con la zona di produzione del formaggio DOP, la quale comprende il territorio di alcune province dell'Emilia Romagna ed inoltre Mantova, alla destra del fiume Po.

Mantova è una provincia della Regione Lombardia. Dunque l'ambito di efficacia del decreto impugnato travalica la circoscrizione del Tar Emilia Romagna e, in applicazione dell'art. 13, comma 1, c.p.a., la competenza spetta al Tar centrale.

L'eccezione deve pertanto essere respinta.

1.3. Il Consorzio ha sollevato inoltre una eccezione di carenza di legittimazione da parte dei ricorrenti, in quanto essi richiedono l'annullamento di un Piano a tutela di un interesse diffuso, riconducibile alla categoria degli allevatori, pur essendo privi dei requisiti di rappresentatività. Pertanto, secondo il Consorzio, gli attuali ricorrenti non potrebbero considerarsi esponenti degli interessi della categoria di allevatori, complessivamente soggetti all'applicazione del Piano e che giovano della regolazione dell'offerta di un prodotto di cui, per espressa previsione normativa, è necessario tutelare l'origine e la qualità. In sostanza, i ricorrenti pretenderebbero di richiedere tutela di un interesse che si pone in manifesto conflitto con quello della restante categoria cui appartengono essi stessi e che è di contro tutelato proprio dai contenuti del Piano.

L'eccezione non può essere accolta.

I ricorrenti, infatti, non agiscono nel presente giudizio a difesa di un interesse diffuso, ma di un loro personale interesse. La lesione che i ricorrenti lamentano di subire per effetto del decreto di approvazione del Piano è infatti concreta ed immediata, riguarda la loro propria sfera giuridica patrimoniale, il loro proprio diritto di impresa e le aziende di cui sono titolari. Essi, infatti, sostengono che il Piano li metterebbe nella condizione di dover pagare la contribuzione aggiuntiva ovvero di acquistare sul mercato quote latte da altre aziende.

Pertanto, le obiezioni del Consorzio relative alla rappresentatività degli interessi degli allevatori non sono condivisibili.

1.4. Secondo il Consorzio, infine, il ricorso (con i relativi motivi aggiunti) sarebbe inammissibile perché le censure di controparte sarebbero meramente ipotetiche e prive della concretezza ed attualità della asserita lesione, che è richiesta ai fini dell'esercizio dell'azione di annullamento dinanzi al giudice amministrativo. Ne discende che vi sarebbe la carenza di interesse in capo a controparte con conseguente inammissibilità dell'azione esercitata.

Inoltre, nessun danno in realtà si verificherebbe per i ricorrenti. Infatti, nel triennio 2014/2016 – in vigore del precedente Piano - il latte prodotto dalle ricorrenti è cresciuto. Pertanto, dovrebbe presumersi che esso possa crescere anche in vigore del piano attuale.

Sul punto, parte ricorrente, nella memoria del 6 ottobre 2017, sottolinea che:

l'incremento della produzione di latte non è significativo della pretesa attitudine del Piano a promuovere la crescita delle aziende dei produttori di latte;

infatti, il dato che il Consorzio, attraverso il Piano, governa è un altro ed è invece quello del c.d. Punto di Riferimento Comprensoriale (PRC), che, per il 2017/2019, è solo di poco superiore al PRC del triennio precedente (quest'ultimo era ricalcato a sua volta sul PRC del 2010);

gli effetti lesivi del piano, dunque, riguardano la contribuzione aggiuntiva a carico delle aziende o – in alternativa – l'obbligo di acquistare sul mercato quote latte, il cui valore di transazione è dettato proprio dal sistema del contingentamento dell'offerta e dell'assegnazione di quote di produzione.

Alla luce delle considerazioni svolte da parte ricorrente, dunque, non può mettersi in dubbio la lesività del piano nella sfera giuridica degli allevatori che hanno proposto il ricorso e quindi la sussistenza di un loro interesse e l'ammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti.

1.5. Infine, va esaminata l'eccezione, da ultimo prospettata, di improcedibilità del ricorso e dei motivi aggiunti in quanto nelle more del presente giudizio è stato approvato il Piano di regolazione dell'offerta del Formaggio Parmigiano Reggiano DOP, per il triennio 2020/2022.

Anche detta eccezione va respinta.

Infatti, come rilevato dai ricorrenti nelle ultime memorie, il loro interesse alla decisione del presente giudizio permane, essendo radicato sugli effetti, essenzialmente di natura economica, che si sono prodotti in applicazione del piano 2017/2019 in termini di pagamento della contribuzione aggiuntiva e di acquisto di quote.

2. Nel merito, il ricorso, integrato dai relativi motivi aggiunti, è solo in parte fondato e pertanto esso deve essere accolto nei limiti di cui alla motivazione.

2.1. Con il primo motivo del ricorso originario, parte ricorrente deduce: *Nullità per assenza del presupposto sancito dall'art. 150 del regolamento UE 17 dicembre 2013 n. 1308/2013, nonché dal punto 4) delle Linee Guida per l'attuazione dei piani per la regolazione dell'offerta dei formaggi che beneficiano di una denominazione di origine protetta o di una indicazione geografica protetta, Allegato A) del decreto del Ministero delle politiche agricoli, alimentari e forestali 12 ottobre 2012, n. 15164.*

Secondo le ricorrenti il Piano di Regolazione dell'Offerta di formaggio Parmigiano Reggiano per il triennio 2017/2019, proposto dal Consorzio al Ministero per la relativa l'approvazione, non sarebbe stato preceduto dalla procedura di adesione da parte dei singoli produttori di latte e dei produttori di formaggio.

In particolare: sul testo di cui alla delibera dell'assemblea ordinaria del Consorzio del Formaggio Parmigiano Reggiano del 6 aprile 2016 (che è stata sottoposto alla procedura della raccolta di adesioni per la formazione dell'accordo preventivo) sono state apportate modifiche, che sono state approvate dal CdA del Consorzio e ratificate dalla Assemblea del 21 novembre 2016, senza che su di esso fosse stata esperita nuovamente la procedura dell'accordo preventivo.

Inoltre, il piano sarebbe nullo, in quanto adottato dall'assemblea ordinaria dei consorziati e non da quella straordinaria, che invece, ai sensi degli artt. 32 e 34 dello Statuto, è l'organo decisionale legittimato ad esprimere la volontà del Consorzio.

Il motivo è infondato e va pertanto respinto.

2.2. Occorre premettere che l'art. 150 del regolamento UE 17 dicembre 2013, n. 1308/2013 autorizza gli Stati membri a *“stabilire, per un periodo di tempo limitato, norme vincolanti per la regolazione dell'offerta di formaggio che beneficia di una denominazione di origine protetta o di una indicazione geografica protetta”, su “richiesta di un'organizzazione di produttori riconosciuta ai sensi dell'art. 152, par. 3, di un'organizzazione interprofessionale riconosciuta ai sensi dell'art. 215, par. 3, o di un gruppo di operatori di cui all'art. 3, par. 2, del regolamento (UE), n. 1151/2012”*.

Il regolamento UE 1308/2013 e la normativa italiana di attuazione, contenuta essenzialmente nel decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali 12 ottobre 2012, n. 15164 ed allegati, stabiliscono presupposti, obiettivi e contenuti, nonché limiti e vincoli per la redazione delle norme vincolanti (“i piani”) per la regolazione dell'offerta dei formaggi a denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta.

In particolare, per l'approvazione di norme vincolanti per la regolazione dell'offerta occorre: l'*“esistenza di un accordo preventivo concluso tra almeno due terzi dei produttori del latte o dei loro rappresentanti che rappresentano almeno due terzi del latte crudo utilizzato per la produzione del formaggio”* a denominazione protetta e *“ove pertinente, almeno due terzi dei produttori di tale formaggio che rappresentino almeno due terzi della produzione di tale formaggio nell'area geografica”* di pertinenza.

In ambito nazionale, il documento recante i *“Criteri per la valutazione dei piani di regolazione dell'offerta dei formaggi DOP e IGP”*, pubblicato sul sito del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali in data 11 luglio 2013, prevede che il Piano è *“soggetto alla esistenza di un accordo preventivo, sottoscritto con le maggioranze di cui sopra”*.

2.3. I ricorrenti lamentano in sostanza che le maggioranze qualificate, di cui all'accordo preventivo, non siano state raggiunte in relazione alle modifiche al piano approvate dal CdA del Consorzio e ratificate dalla Assemblea del 21 novembre 2016.

Sul punto, la difesa del ministero ha rilevato che il consenso dei soggetti coinvolti attiene alla comune volontà di introdurre una regolamentazione dell'offerta del prodotto sul mercato e all'individuazione dei fondamentali strumenti di gestione del Piano, quali l'assegnazione dei quantitativi di riferimento ed il pagamento della contribuzione aggiuntiva. Le modifiche conseguenti alla nota ministeriale del 3 novembre 2016 non alterano lo schema originario del Piano - oggetto di accordo preventivo - e consentono, nel contempo, il perseguimento delle finalità specifiche dello strumento di regolazione, limitando possibili restrizioni alla concorrenza e tutelando tutti i produttori di latte, con particolare attenzione ai piccoli produttori.

Si trattava, infatti, di recepimento dei suggerimenti ministeriali, rappresentati in seno al Comitato di valutazione, nelle riunioni del 29 settembre 2016 e del 17 ottobre 2016, anche sulla base dei risultati dell'audizione di alcuni produttori di latte destinato alla produzione di Parmigiano Reggiano, e sottoposte all'attenzione del Consorzio con ministeriale n. 5944 del 3 novembre 2016.

Le osservazioni ministeriali venivano recepite integralmente all'interno del Piano e approvate da parte del Consiglio di Amministrazione del Consorzio, come comunicato con note prot. n. 129/2016, prot. n. 134/2016 e prot. n. 136/2016, circostanza per la quale si è proceduto al seguito dell'istruttoria ed alla definitiva approvazione del Piano di regolazione, così come integrato dalle modifiche richieste.

La difesa dell'amministrazione appare convincente.

La procedura dell'accordo preventivo dei 2/3 dei produttori di latte interessati non doveva riguardare anche le modifiche al piano proposte dal Ministero, trattandosi di modifiche non incidenti sugli aspetti fondamentali del piano, ma su profili secondari, che non snaturavano il contenuto del Piano e che si ponevano comunque come misure di favore per i produttori di latte, quali l'aumento del PRC comprensoriale, riduzione della trattenuta sulle compravendite per alimentare la riserva dal 20% al 5%, estensione dello sconto del 25% anche ai piccoli allevatori, ecc.. (v. all. 3 al ricorso). In tale quadro, richiedere un nuovo accordo preventivo dei 2/3 dei produttori di latte costituirebbe un inutile aggravio procedimentale.

2.4. Per quanto attiene alla censura secondo la quale il Piano sarebbe nullo in quanto adottato dall'assemblea ordinaria dei consorziati e non da quella straordinaria, che invece, ai sensi degli artt. 32 e 34 dello Statuto, sarebbe l'organo decisionale legittimato ad esprimere la volontà del Consorzio, rileva il Collegio che – come evidenziato dal Consorzio nelle sue difese - la proposta di Piano di Regolazione dell'Offerta non rientra tra i “disciplinari” o i “regolamenti”, che ai sensi dello Statuto del Consorzio sarebbero di competenza dell'assemblea straordinaria dei consorziati. La legge non

prevede la presentazione al Ministero a seguito di delibera Consortile, bensì prevede che la presentazione del Piano possa avvenire solo dopo l'adesione oltre 66% di Caseifici ed Allevatori. Si tratta quindi di un'ipotesi che si pone al di fuori della fattispecie statutaria prevista.

Il primo motivo di ricorso va dunque respinto.

3. Con il secondo motivo, parte ricorrente denuncia la violazione dei principi in materia di concorrenza. Le misure di regolazione dell'offerta, comportando l'adozione di strumenti di limitazione e controllo della produzione di determinati beni e servizi, costituirebbero intese restrittive della concorrenza, vietate dall'art. 101.1.b del TFUE. Pertanto, secondo i ricorrenti, la disciplina di cui si controverte dovrebbe avere un'efficacia temporale limitata al triennio, mentre con il piano oggetto di impugnativa, il punto di riferimento comprensoriale è stato fissato, per il triennio 2017-2019, sullo stesso livello del triennio 2014-2016, così sostanzialmente prolungando di altri tre anni la misura di regolazione dell'offerta.

Anche tale doglianza è infondata.

3.2. La normativa UE in materia di regolazione dell'offerta del Parmigiano Reggiano è certamente una disciplina derogatoria della concorrenza, che si giustifica in presenza di specifiche condizioni e per periodi limitati.

Tuttavia, la rinnovazione del piano di regolazione per un ulteriore triennio non è vietata dalla normativa UE. Infatti, la lettera c) del par. 4 dell'art. 150 del Regolamento 1308/2013 prevede che: "*le norme di cui al par. 1 possono essere rese vincolanti per un massimo di tre anni ed essere rinnovate dopo questo periodo a seguito di una nuova richiesta di cui al paragrafo 1*".

3.3. Sostiene parte ricorrente che restrizioni della concorrenza di tal natura dovrebbero essere motivate da esigenze impellenti, di pubblico interesse, di salvaguardare l'esistenza di una certa produzione DOP, facendo fronte ad esigenze straordinarie e contingenti che possono avere determinato situazioni di crisi, o necessità di particolari investimenti di ammodernamento o riconversione, nel settore di cui si tratta. Di contro, il piano di regolazione dell'offerta del Parmigiano Reggiano 2017-2019 sarebbe motivato in modo assolutamente generico.

Sottolineano inoltre i ricorrenti che la produzione di Parmigiano Reggiano è quella che cresce di meno, su base annua (appena 0,1%) rispetto agli altri principali formaggi italiani DOP. La domanda di Parmigiano Reggiano è tuttavia in crescita e in particolare le potenzialità di sviluppo dell'esportazione del prodotto sono molto elevate. Ciò non giustificerebbe un'ulteriore restrizione della produzione.

3.4. Secondo quanto previsto dai "*Criteri per la valutazione e l'istruttoria dei piani di regolazione dell'offerta dei formaggi a denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta*", il piano di regolazione dell'offerta del formaggio DOP o IGP "*stabilisce le norme di regolazione produttiva rivolte ad adeguare l'offerta del prodotto alla domanda, al fine di garantire valore aggiunto e mantenere la qualità dei formaggi che beneficiano di una DOP o IGP, tendendo a definire un punto di equilibrio produttivo.*"

Nel caso del Parmigiano Reggiano, le esigenze poste a fondamento dell'adozione per un altro triennio di misure di regolazione sono espresse dallo stesso Piano e riguardano, riassuntivamente:

a) la particolare natura del formaggio in questione, in quanto contraddistinto da tempi molto lunghi tra l'impostazione delle scelte produttive e l'immissione in commercio del prodotto finito; in sostanza, la produzione di Parmigiano Reggiano è contraddistinta da condizioni di strutturale ciclicità;

b) la caratteristica della filiera del Parmigiano Reggiano basata su una polverizzazione e crescente squilibrio contrattuale ai vari livelli della filiera; tra caseifici e commercianti a vantaggio di questi secondi, e tra allevatori e caseifici, a vantaggio di questi secondi;

c) condizioni di crescente instabilità dei flussi commerciali internazionali e, quindi, di instabilità degli andamenti di mercato correlati;

d) l'incremento dell'offerta di latte nell'UE, e in alcuni paesi extra UE;

e) l'incremento dell'offerta di formaggi anche concorrenziali con il Parmigiano Reggiano nella categoria "duri di latte vaccino".

f) il differenziale dei costi di produzione tra filiera DOP-Parmigiano Reggiano e produzioni concorrenti.

g) in corrispondenza del termine del regime quote latte comunitario, anche nella filiera del Parmigiano Reggiano si è attivata una accelerazione dei processi strutturali degli allevamenti con un incremento della mandria in produzione. Infatti i segnali del primo semestre 2016 testimoniano una crescita produttiva (tra il +4/+5% tendenziale annuo.)

In questo quadro, secondo quanto si legge nello stesso piano, la regolamentazione dell'offerta del Parmigiano Reggiano ha "*una duplice valenza strategica. Da un lato diventa lo strumento in grado di generare le risorse necessarie per assicurare la creazione di nuovi sbocchi commerciali per le produzioni incrementali realizzate. Dall'altro, consente di modulare gli impatti della ciclicità del mercato a tutela delle aree comprensoriali più deboli (es. montagna – aree svantaggiate), delle imprese più fragili/piccoli imprenditori (si consideri che quasi il 60% dei 3.100 allevatori totali, mungono meno di 4.000 q.li/anno). Non meno importante è il ruolo del Piano come facilitatore del ricambio generazionale e dell'ingresso di giovani allevatori nella filiera.*" (cfr. p. 13 del Piano).

Le argomentazioni poste a base della adozione del Piano per il triennio 2017-2019 non paiono sconfessate dalle considerazioni di parte ricorrente. Infatti, non è necessario che le misure di regolazione dell'offerta siano giustificate da fenomeni straordinari e contingenti che possono avere determinato situazioni di crisi, o necessità di particolari

investimenti di ammodernamento o riconversione. Il Piano può essere adottato anche solo al fine di adeguare l'offerta del prodotto alla domanda e di garantire valore aggiunto e mantenere la qualità dei formaggi che beneficiano di una DOP o IGP, tendendo a definire un punto di equilibrio produttivo, come si legge nei Criteri per la valutazione e l'istruttoria dei piani di regolazione dell'offerta dei formaggi, sopra citati.

Inoltre, l'esistenza di una fase espansiva per quanto attiene la domanda del prodotto nel mercato estero non può costituire da sola ragione ostativa all'approvazione del Piano, in presenza di tutte le altre condizioni e circostanze, menzionate nel Piano e sopra riassuntivamente richiamate, volte a giustificare l'adozione. Peraltro, va ricordato che il sindacato giurisdizionale in tali materie, caratterizzate da un elevato livello di discrezionalità tecnica, è necessariamente limitato alla valutazione di profili di coerenza, logicità, ragionevolezza e congruità delle scelte effettuate e non può spingersi al punto da sovrapporsi alle scelte compiute in sede amministrativa.

3.4. Va comunque rilevato che l'attuazione del Piano è sottoposto a verifica annuale del Ministero. Pertanto, sia in corso di attuazione che al momento della scadenza triennale del Piano, le autorità competenti, in caso di effetti distorsivi sul mercato potranno intervenire.

3.5. Infine, non può non rilevarsi in punto di fatto che – come evidenziato dal consorzio controinteressato e risultante dagli atti - la produzione di Parmigiano Reggiano è passata nel triennio 2014/2016 da 3,279 mln forme del 2013 a 3,468 mln forme del 2016, con un incremento del 5,7%. Non vi è stata pertanto una riduzione o un contenimento della produzione del Parmigiano Reggiano ma un suo aumento.

In motivo, per tutto quanto si è detto, va dunque respinto.

4. Con il terzo motivo, parte ricorrente deduce il vizio di *eccesso di potere per disparità di trattamento ed ingiustizia manifeste. Violazione e falsa applicazione del regolamento UE 17 dicembre 2013, n. 1308/2013, nonché del decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali 12 ottobre 2012, n. 15164.*

In primo luogo, l'individuazione del PRC nella misura di 1.762.000 ton di latte (quasi "ricalcata" sui volumi del Piano 2014/2016 e sostanzialmente pari, addirittura, a quelli del 2010) sarebbe – secondo parte ricorrente - destinata ad aumentare in modo esponenziale la contribuzione aggiuntiva, a vantaggio esclusivo del Consorzio.

Inoltre, la contribuzione aggiuntiva, per come è strutturata, graverebbe unicamente sugli allevatori (ed anche su quelli non iscritti al Consorzio), mentre i caseifici ed i commercianti, che pure realizzano i maggiori utili in conseguenza della trasformazione e della vendita del formaggio in eccesso, ne sarebbero esenti.

Un'ulteriore conseguenza negativa che si determinerà – secondo parte ricorrente - per effetto della fissazione del PRC, orientata alla stabilità della produzione rispetto ai valori del precedente piano, e che graverà solo sui produttori, è quella dell'aumento incontrollato del valore e dei prezzi delle quote latte trasferibili. In particolare, è stabilito un pesante disincentivo alla cessione della quota storica, in quanto tale operazione comporta la perdita anche quella mungibile e la destinazione a riserva del 5% delle QLPR di quota storica venduta, con la trasformazione della stessa in quota mungibile. In questo modo, si verifica una sorta di espropriazione automatica delle quote latte in favore del Consorzio (per il tramite del Registro), senza neppure prevedere una qualche forma di indennizzo, con ulteriore irrigidimento del sistema.

Un ulteriore ed irragionevole ostacolo alla circolazione delle quote sarebbe poi costituito dalla disparità di trattamento tra bacini di pianura e di montagna. Poiché al bacino di montagna sono state assegnate quote in eccedenza e a quello di pianura quote in difetto, la pianura – secondo parte ricorrente - si troverebbe in mancanza di quote latte disponibili ancor prima che venga superato il punto di riferimento comprensoriale.

4.1. Il motivo non può trovare accoglimento.

Quanto alla scelta dello stesso PRC del precedente piano, tale scelta risulta motivata nel Piano dalla considerazione che il livello produttivo 2015 esprime condizioni di sostanziale equilibrio rispetto agli strumenti già disponibili, e pertanto non punta – a tali livelli produttivi – a reperire risorse aggiuntive dalla contribuzione aggiuntiva.

Va inoltre rilevato che è risultata unanime la volontà di confermare il legame del Piano alle quantità di latte idoneo (kg di latte) in continuità con la scelta effettuata per il Pro-PR 2014/2016.

E' stata pertanto confermata nel Pro-PR 2017/2019 il punto di riferimento comprensoriale (PRC) pari a "1.755.000 ton + riassegnazioni triennali 2014/16". (cfr. pag. 21 del Piano).

Si tratta di una decisione che appare ragionevole e immune dalle doglianze dedotte, posto che essa non dovrebbe determinare – come paventato da parte ricorrente – un incremento esponenziale della contribuzione aggiuntiva.

Inoltre, si segnala che il Piano ha previsto che il monte QLPR (quote latte Parmigiano Reggiano) assegnate a fine 2016 sarà superiore al latte munto 2015 di circa il 4%. (v. pag. 20 del Piano).

4.2. Anche la doglianza secondo cui sarebbe illegittimo far gravare la contribuzione aggiuntiva solo sugli allevatori, e non anche su caseifici e commercianti, non può essere accolta.

La scelta di impennare il sistema di regolazione dell'offerta sulle quote latte dipende dalla circostanza che per il Parmigiano Reggiano si verifica la sostanziale esclusività di impiego del latte prodotto dalle stalle inserite nel sistema di controllo della Dop. Nella filiera del Parmigiano Reggiano, pertanto, il rapporto "vacche – latte – formaggio" è sostanzialmente esclusivo. (v. pag. 8 del Piano).

Il controllo delle quote latte, pertanto, consente di influire sulla regolazione della produzione del formaggio mediante lo strumento della contribuzione aggiuntiva in caso di c.d. "splaffonamento".

E' per tale ragione che i primi soggetti incisi dalla eventuale contribuzione aggiuntiva sono gli allevatori, essendo essi i produttori di latte. I caseifici tuttavia non ne sono esenti, ma possono anch'essi essere tenuti a contribuzione aggiuntiva, qualora sia superata la quota di loro spettanza.

4.3. Circa la questione dell'(eventuale e futuro) aumento incontrollato dei prezzi delle quote latte, paventata da parte ricorrente, va rilevato si tratta di una conseguenza dell'andamento del mercato delle quote, che seppur non auspicabile, non può essere motivo per incrementare oltre misura la produzione del parmigiano, a scapito delle esigenze di tutela del prodotto poste a fondamento dell'adozione del piano.

4.4. Infine, per quanto riguarda, l'asserita disparità di trattamento tra bacini di pianura e di montagna, va rilevato che la finalità del Piano di non penalizzare i produttori svantaggiati dalla tipologia di territorio si pone in sintonia con gli orientamenti generali della normativa unionale e nazionale, in materia agricola. Nel Piano si legge che l'introduzione della priorità di per gli allevatori classificati di montagna è frutto dell'espressa richiesta dei rappresentanti dei produttori di montagna negli organi consortili ed è coerente agli orientamenti del considerando n. 17 del Reg. Comunitario 261/2012. (pag. 21 del Piano).

Detta scelta non appare pertanto censurabile.

5. Con il quarto motivo, parte ricorrente deduce eccesso di potere per irragionevolezza, disparità di trattamento e difetto di istruttoria in quanto la modalità di calcolo della contribuzione aggiuntiva a carico dei produttori si basa sullo "splafonamento di caseificio", ossia sul superamento di un livello di produzione da parte del singolo caseificio, e su misure interne di compensazione. Tale sistema andrebbe ad agevolare i grandi produttori di latte a svantaggio dei piccoli produttori e soprattutto dei caseifici aziendali, in quanto tanto è maggiore la quantità di latte lavorata dal caseificio e tanto più bassa sarà la percentuale di splafonamento e, dunque, il valore della contribuzione aggiuntiva che i singoli allevatori devono pagare.

La doglianza è fondata.

La misura, in effetti, non pare ragionevole laddove determina una irragionevole disparità di trattamento che finisce per agevolare e grandi produttori di latte a svantaggio dei piccoli produttori e dei caseifici aziendali, calcolando al contribuzione aggiuntiva non sul latte prodotto ma sullo splafonamento del caseificio cui essi conferiscono latte, e cioè su un dato che è al di fuori delle conoscenze, e ancor più di qualsiasi possibilità di influenza e previsione.

Essa pertanto deve essere accolta.

6. Con il quinto motivo di ricorso, parte ricorrente deduce la violazione di legge. Attribuzione al consiglio di amministrazione del consorzio del potere di modificare i contenuti del Piano, in quanto attributivo al Consiglio di Amministrazione del Consorzio di un potere deliberativo, ossia di modifica sostanziale dei suoi contenuti, senza delimitarne i confini in modo chiaro.

La doglianza non può essere accolta.

Come si è detto in relazione al primo motivo di ricorso, i poteri del Consiglio di Amministrazione di integrazione del piano sono limitati a profili integrativi, che non toccano il contenuto essenziale dello stesso, rimesso agli organi assembleari.

7. In conclusione, il ricorso originario va accolto in parte, limitatamente alla dedotta illegittimità della clausola del piano che consente il calcolo dello splafonamento di caseificio, come meglio indicato al punto 5. Per il resto esso deve essere respinto.

8. L'infondatezza del ricorso originario determina anche la conseguenziale infondatezza di tutti i motivi dedotti con il primo ricorso per motivi aggiunti (del 6.11.2017) in quanto recanti unicamente censure di illegittimità identiche a quelle già scrutinate, ad eccezione del terzo motivo, con riferimento unicamente alla dedotta illegittimità della previsione del calcolo della contribuzione aggiuntiva sulla base dello splafonamento di caseificio. Infatti, come già evidenziato al punto 5, cui si rinvia, la compensazione di caseificio comporta che la contribuzione aggiuntiva non sia calcolata in maniera proporzionale al latte prodotto dalla singola azienda bensì per fascia di splafonamento del caseificio cui il produttore conferisce latte, con la conseguenza che tanto più latte lavora un Caseificio tanto maggiore è la probabilità di compensazione interna, a discapito dei piccoli Caseifici e i Caseifici aziendali.

L'amministrazione dovrà pertanto depurare il Piano da tale previsione e ricalcolare l'entità delle contribuzioni aggiuntive all'esito di tali modifiche.

9. Con il secondo ricorso per motivi aggiunti depositati il 28 gennaio 2019, parte ricorrente ha impugnato le ulteriori modifiche al Piano approvate dal MPAAF con il d.m. 21 dicembre 2018 n. 12551, deducendo le stesse doglianze di cui ai precedenti atti di impugnativa, ad eccezione del profilo della maggiorazione degli importi della contribuzione aggiuntiva all'incirca del 30%, risultato delle nuove modifiche approvate.

In sostanza, mentre nei piani pregressi la contribuzione aggiuntiva variava da un massimo di 20 euro a quintale, in caso di "splafonamento" superiore al 9%, ad un minimo di 5 euro a q.le, in caso di "splafonamento" non superiore al 3%, ora essa prevede ora due scaglioni di contribuzione aggiuntiva: il primo pari a 15 € per quintale di splafonamento ("importo unico Base"); il secondo, a carico dei c.d. "grandi splafonatori" (ovvero gli allevatori la cui produzione supera del 20% le quote latte assegnate), pari a 25 € per quintale di splafonamento.

Tale previsione sarebbe, secondo la ricorrente, del tutto ingiustificata in quanto addirittura accentuerebbe i profili di ingiustizia di un sistema di regolazione dell'offerta che punisce il settore più debole della filiera produttiva (gli allevatori). La censura non può essere accolta.

La previsione di una gradazione peggiorativa della contribuzione aggiuntiva a secondo dalla entità della percentuale di splafonamento appare infatti ragionevole e giustificata in un'ottica di maggiore deterrenza della sanzione a seconda dell'entità gravità della condotta.

Le ulteriori censure, tutte già scrutinate, vanno respinte per le ragioni già sopra esposte.

Pertanto, il secondo ricorso per motivi aggiunti deve essere respinto.

Le spese possono essere compensate, tenuto conto della soccombenza reciproca e della complessità della fattispecie.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, nonché sul primo ricorso per motivi aggiunti (depositato il 6.11.2017) li accoglie in parte, limitatamente all'annullamento delle clausole del Piano relative allo spaffondamento del caseificio, respingendoli per il resto.

Compensa le spese.

Respinge il secondo ricorso per motivi aggiunti, depositato il 28 gennaio 2019.

(Omissis)

