

Piano di regolazione dell'offerta del formaggio Parmigiano Reggiano

Cons. Stato, Sez. III 15 febbraio 2021, n. 1299 - Lipari, pres.; Pescatore, est. - Società Agricola Tenuta di Rimale S.S. ed a. (avv.ti Libertini, Spolidoro, Scognamiglio) c. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (Avv. gen. Stato) ed a.

Agricoltura e foreste - Piano di regolazione dell'offerta del formaggio Parmigiano Reggiano per il triennio 2017-2019.

(*Omissis*)

FATTO

1. Con il ricorso proposto in primo grado le aziende indicate in epigrafe hanno contestato la legittimità del Piano di regolazione dell'offerta del formaggio Parmigiano Reggiano valido per il triennio 2017-2019, approvato con Decreto del Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali n. 6762 del 15 dicembre 2016.

Il ricorso è stato poi esteso alle successive modifiche apportate al Piano con i decreti ministeriali n. 5320 del 19 settembre 2017 e n. 12551 del 21 dicembre 2018.

2. Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, con la sentenza 1199/2020, ha respinto il ricorso salvo per quel che attiene alla quarta censura e al terzo motivo aggiunto, concernenti alcuni dei criteri di calcolo della contribuzione aggiuntiva.

3. In questa sede le aziende ricorrenti in primo grado agiscono per la riforma della sentenza impugnata relativamente ai capi decisorii di tenore reiettivo.

4. Il Consorzio chiede, a mezzo di appello incidentale autonomo, la riforma del capo decisorio che ha parzialmente accolto l'impugnativa.

Sulla stessa linea deduttiva si colloca la linea difensiva del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali.

5. A seguito del rinvio al merito dell'istanza cautelare, la causa è stata discussa e posta in decisione all'udienza pubblica del 21 gennaio 2021.

DIRITTO

1. Giova premettere 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 e regolamentato nella sua produzione da un Disciplinare, da ultimo modificato come da Regolamento (UE) n. 794/2011, del cui rispetto è responsabile il Consorzio del Formaggio Parmigiano Reggiano, avente natura di consorzio volontario di diritto privato costituito ai sensi dell'articolo 2602 c.c. e dell'art. 14 della L. 21.12.1999 n. 526.

1.1. A partire dal 2006, l'intero ciclo di produzione del Parmigiano Reggiano soggiace ad una regolamentazione sostanzialmente continuativa predisposta dal Consorzio mediante i "Piani di regolazione dell'offerta del Formaggio Parmigiano Reggiano", resi vincolanti anche nei confronti dei produttori non soci del Consorzio (quali sono le aziende qui ricorrenti) attraverso la loro approvazione e conseguente trasfusione in decreti del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali.

1.2. Il sistema di regolamentazione rinviene la sua fonte normativa nel Regolamento UE n. 1308/2013 (recante "organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli"), il quale detta una disciplina derogatoria della normativa generale in materia concorrenza, che si giustifica in presenza di specifiche condizioni e per periodi temporali tendenzialmente limitati.

Essa si fonda su tre principi essenziali:

a) la predeterminazione della quantità annuale di latte complessivamente producibile a livello di comprensorio (punto di riferimento comprensoriale "PRC" o punto di equilibrio comprensoriale "PEC"): questa programmazione ha l'obiettivo di adeguare l'offerta del prodotto alla domanda e tiene conto del fatto che il mercato del formaggio Parmigiano Reggiano, data la sua lunga stagionatura (mediamente 22-24 mesi), è strutturalmente esposto ad andamenti ciclici;

b) l'esazione della contribuzione aggiuntiva alla quale il Consorzio procede, con criteri di progressività, laddove la quantità complessiva del latte lavorato annualmente dai caseifici e trasformato in Parmigiano Reggiano a livello comprensoriale ("LLCO") ecceda il PRC;

c) le Quote Latte Parmigiano Reggiano ("QLPR") distribuite fra i singoli allevatori e iscritte nel "Registro delle quote latte". Esse rappresentano lo strumento tecnico attraverso il quale opera il sistema di regolazione alla fonte dell'offerta del Formaggio Parmigiano Reggiano - mediante contingentamento della produzione del latte costituente la materia prima originaria destinata alla lavorazione casearia.



1.3 Sul piano procedimentale, l'art. 150 del reg. (UE) n. 1308/2013 stabilisce che l'introduzione di norme vincolanti per la regolazione dell'offerta di formaggio DOP e IGP può essere avviata su richiesta di un'organizzazione di produttori riconosciuta (come i Consorzi di tutela), *“..previo accordo tra le parti della zona geografica”* di riferimento ed il successivo coinvolgimento, nell'ambito di un *iter* procedimentale piuttosto complesso, di diversi attori pubblici e privati. Il Piano di Offerta diventa vincolante *erga omnes*, come già esposto, solo a seguito del suo recepimento in un apposito Decreto del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali.

La disciplina di dettaglio delle modalità di presentazione e approvazione dei Piani è contenuta nel Decreto Ministeriale del 12 ottobre 2012 il quale rinvia, all'art. 10, alle linee guida adottate con il medesimo decreto e allo stesso allegate.

1.4. Nelle sue linee generali, l'azione intentata dalle ricorrenti mira a contestare la fissazione del *PRC* relativo al triennio 2017-2019 ad un livello (pari a 1.762.000 ton di latte) ritenuto:

-- eccessivamente basso e, quindi, ostativo alla crescita produttiva delle aziende del settore;

-- incoerente con l'andamento espansivo del mercato di riferimento interno ed estero;

-- inferiore alla quantità complessiva di Quote Latte Parmigiano Reggiano assegnate ai singoli produttori/allevatori (stabilite nel valore di 1.825.000 ton latte).

Questo disallineamento innescerebbe l'applicazione pressoché automatica della contribuzione aggiuntiva, surrettiziamente destinata a scopi di finanziamento del Consorzio. Di questa contribuzione, formalmente a carico dei caseifici, si farebbero carico solo i produttori in quanto gli stessi, per poter conservare le quote latte, devono sottoscrivere un documento con il quale si obbligano a versare l'intero importo della contribuzione aggiuntiva.

2. Ancor prima di censurare i contenuti sostanziali della strategia attuata dal Consorzio le ricorrenti, con un primo motivo di censura, hanno denunciato l'irregolarità del procedimento di formazione del Piano, sostenendo che le maggioranze qualificate di cui all'accordo preventivo (delibera del 6 aprile 2016) non risultano essere state raggiunte anche in relazione alle modifiche approvate il 21 novembre 2016 e poi trasfuse nel d.m. 15 dicembre 2016.

2.1. La censura trae spunto dal fatto che nelle cooperative di trasformazione e nei caseifici sociali le adesioni vengono raccolte sulla base degli statuti e dei regolamenti interni, i quali autorizzano l'Assemblea o il C.d.A. a deliberare sulla proposta di accordo. La delibera viene così adottata a maggioranza e a nome della totalità dei produttori che conferiscono alla cooperativa o al caseificio sociale.

2.2. A giudizio delle appellanti, questo meccanismo non garantirebbe la coerenza del conteggio delle adesioni con l'effettiva volontà della maggioranza degli operatori interessati.

Risulterebbe elusa, in particolare, la forza precettiva dell'art. 150 del regolamento UE 1308/2013, il quale impone che l'accordo risulti *“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.

2.3. La censura non può essere accolta.

Il Tar ne ha motivato la reiezione osservando che la procedura dell'accordo preventivo dei 2/3 dei produttori di latte interessati non deve 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 snatura(va)no il contenuto del Piano”* e che si pongono *“.. 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”* (§ 2.3 sentenza).

La motivazione addotta dal primo giudice non è stata confutata dalla parte appellante, pur risultando essa assorbente anche rispetto allo specifico profilo, qui reiterato, della asserita violazione dell'art. 150 del regolamento UE 1308/2013.

2.4. In aggiunta a quanto osservato dal Tar occorre poi considerare che ciò che l'art. 150 richiede è la maggioranza dei *“due terzi dei produttori del latte o dei loro rappresentanti”*. Dunque, è sufficiente anche la maggioranza dei due terzi dei rappresentanti dei produttori, il che vuol dire che il socio dissenziente può certamente esprimere il proprio parere nell'ambito dell'organo al quale, per statuto, egli ha conferito il potere di rappresentanza; nondimeno, all'esito dell'*iter* deliberativo, ogni forma di dissenso risulta assorbita dalla volontà dell'organo rappresentativo formatasi secondo le maggioranze statutarie ad esso pertinenti. Su dette maggioranze interne il regolamento UE non detta prescrizioni di alcun tipo.

Poiché nel caso di specie non è in discussione che la maggioranza dei *“rappresentanti”* sia stata raggiunta, non vi è margine per potere dedurre la violazione dell'art. 150 del regolamento UE.

3. Con un secondo motivo, le parti ricorrenti hanno sostenuto l'illegittimità del Piano di regolazione, poiché recante misure di contingentamento dell'offerta, e dunque strumenti di limitazione e controllo della produzione di un determinato bene, integranti una intesa restrittiva della concorrenza, vietata dall'art. 101.1.b del TFUE. Sul piano temporale, l'efficacia di tale disciplina eccezionale anticoncorrenziale deve sottostare al limite del triennio (fissato dall'art. 150), sicché essa non potrebbe essere prorogata attraverso la reiterazione per il triennio 2017-2019 dello stesso punto di riferimento comprensoriale (PRC) fissato per il triennio 2014-2016.

3.1. Nel respingere la doglianza, il primo giudice ha osservato che:

-- la rinnovazione del piano di regolazione per un ulteriore triennio non è vietata dalla normativa UE, in quanto la lettera c) del par. 4 dell'art. 150 del Regolamento 1308/2013 espressamente la consente;

-- non è necessario (diversamente da quanto sostenuto dalle ricorrenti) che le misure di regolazione dell'offerta siano giustificate da fenomeni straordinari e contingenti che possono avere determinato situazioni di crisi, o da necessità di particolari investimenti di ammodernamento o riconversione. Al contrario, il Piano può essere adottato anche al solo fine di adeguare l'offerta del prodotto alla domanda e di garantire valore aggiunto e qualità dei formaggi che beneficiano di una DOP o IGP, attraverso la definizione di un bilanciato punto di equilibrio produttivo;

-- l'esistenza di una fase espansiva della domanda proveniente dal 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 volte a giustificare l'adozione;

-- l'attuazione del Piano è comunque sottoposta a verifica annuale del Ministero, il che garantisce che tanto in corso di attuazione, quanto al momento della scadenza triennale, eventuali effetti distorsivi del mercato possano essere fronteggiati attraverso l'intervento delle autorità competenti.

3.2. Le aziende ricorrenti in questa sede contrastano l'assunto, a loro dire desumibile dalla pronuncia appellata, secondo il quale il piano di regolazione dell'offerta di formaggio costituirebbe strumento "ordinario" per la gestione del mercato del prodotto DOP.

La tesi che esse perorano è che la deroga introdotta dall'art. 150 al divieto di intese restrittive della concorrenza rappresenta un regime eccezionale nel sistema concorrenziale, giustificabile solo in presenza di specifiche e peculiari condizioni e per periodi di tempo limitati. Dette condizioni rimanderebbero all'esigenza di riparare o prevenire situazioni di crisi del mercato e di stabilizzare, in tale evenienza, l'equilibrio tra domanda e offerta, onde garantire la sopravvivenza delle imprese produttrici in difficoltà.

Questa lettura dell'art. 150 troverebbe autorevole avallo nel parere della Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 29 maggio 2017.

3.3. Le deduzioni testé riportate non persuadono.

La pronuncia appellata riconosce che *"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 di tempo limitati"* (§ 3.2 della sentenza).

Ciò non implica, tuttavia, che la normativa di regolazione dell'offerta sia giustificata solo in presenza di situazioni di crisi del mercato, come assumono le ricorrenti.

L'art. 150 non contiene alcuna indicazione compatibile con tale lettura. Al contrario, al paragrafo 4 esso espressamente prevede che le norme di regolazione dell'offerta *"sono intese ad adeguare l'offerta di tale formaggio alla domanda"* (lett. a) e che le stesse *"contribuiscono al mantenimento della qualità e/o allo sviluppo del prodotto interessato"* (lett. i).

Dunque, come correttamente rilevato nella sentenza impugnata, il piano *"può essere adottato anche solo al fine di adeguare l'offerta del prodotto alla domanda e di garantire valore aggiunti e mantenere la qualità dei formaggio 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 dai formaggi"* (cfr. § 3.4 della sentenza).

3.4. Nel caso di specie, peraltro, l'introduzione di strumenti di regolazione dell'offerta non ha inteso ovviare esclusivamente ad un problema di adeguamento dell'offerta alla domanda – finalità da ritenere in ogni caso legittima, per quanto esposto – ma ha cercato di prevenire fenomeni speculativi e alterazioni della qualità del prodotto. Nelle premesse del Piano 2017/2019 si legge infatti che *"qualora fossero assenti strumenti di regolazione dell'offerta, crescerebbe notevolmente il rischio di fenomeni speculativi nella filiera dannosi per produttori e consumatori, nonché rischi di alterazione delle condizioni di qualità del prodotto necessarie per costruire e consolidare il rapporto con i consumatori e quindi i livelli di domanda. Tale problematica assume connotati particolarmente accentuati per un prodotto a "lunga stagionatura" come il Parmigiano Reggiano, in quanto contraddistinto da tempi molto lunghi tra l'impostazione delle scelte produttive e l'immissione in commercio del prodotto finito. Tale lasso temporale per il Parmigiano Reggiano, non avendo destinazioni alternative per il latte (a causa dei maggiori costi di produzione), è il più elevato tra tutti i formaggi Dop. Infatti, dopo l'immissione dei nuovi capi in stalla e la loro entrata in produzione, va considerata la stagionatura commerciale del prodotto (mediamente 22-24 mesi). Quindi, nel caso del Parmigiano Reggiano i fenomeni di mercato di oggi riflettono, in media, scelte produttive espresse dai 30 ai 36 mesi prima. Queste sono le ragioni che portano strutturalmente il sistema ad avere andamenti produttivi ciclici. Tale particolare caratteristica determina la necessità di adottare strumenti di regolazione dell'offerta con un coinvolgimento diretto delle stalle coinvolte nella filiera"*.

Ulteriori valutazioni recepite dal Piano riguardano l'incremento dell'offerta di formaggi concorrenziali con il Parmigiano Reggiano, nella categoria *"duri di latte vaccino"*; ed il differenziale dei costi di produzione tra la filiera DOP-Parmigiano Reggiano e le produzioni concorrenti (cfr. § 3.4 della sentenza).

3.5. In questo quadro, come rilevato anche dalla gravata sentenza, la regolazione dell'offerta del Parmigiano Reggiano assume *"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).

Questo insieme di ponderate considerazioni poste alla base della strategia programmatica trasfusa nel Piano non risulta efficacemente contrastato dalle odierne ricorrenze, le quali si limitano ad evidenziare elementi di critica parziale e settoriale, non in grado di minare la complessiva tenuta logica e la coerenza organica del disegno.

3.6. Appare ingiustificata anche l'asserita contrarietà del piano ai principi posti a tutela della concorrenza.

La finalità di tale strumento, per quanto esposto, è quella di tutelare un prodotto DOP e di assicurare il corretto esplicarsi del gioco concorrenziale, regolandone l'offerta in condizioni di equilibrio rispetto alla capacità di assorbimento da parte della domanda nazionale ed estera.

3.7. Le ricorrenze non considerano, poi, che il Regolamento UE n. 261/2012 e il punto 6.1 delle Linee Guida allegate al DM 12.10.2012 ammettono espressamente la possibilità di *“rendere indisponibile una quantità non eccessiva del formaggio interessato”*, accordando quindi la facoltà di incidere direttamente sulle quantità di prodotto presenti sul mercato.

Nel caso di specie – così come nel Piano del triennio 2014/2016 – questa facoltà non è stata attuata, essendosi deciso di introdurre contribuzioni economiche, collegate agli incrementi produttivi eccedenti le quote assegnate, senza imporre limitazioni quantitative alla produzione.

3.8. Quanto alla durata temporale del piano, è lo stesso art. 150 paragrafo 4 lettera c) del Regolamento UE 1308/2013 a prevedere espressamente che le norme di regolazione dell'offerta possono essere vincolanti per un massimo di tre anni ed *“essere rinnovate dopo questo periodo a seguito di una nuova richiesta”*.

Dunque, la normativa europea accorda la possibilità di adottare un nuovo Piano una volta che quello precedente sia scaduto, senza introdurre sul punto ulteriori condizioni limitative.

3.9. Circa il parere dell'AGCM del 29 maggio 2017, in esso si dà atto di come *“..la regolazione dell'offerta per formaggi DOP/IGP stia fornendo risultati positivi, in relazione al corretto adeguamento dell'offerta alla domanda, alla stabilizzazione dei prezzi e alla protezione della produzione di formaggio nelle aree cd. “svantaggiate”*” (pag. 3). Per il resto l'Autorità, pur indicando ai Consorzi di tutela e all'amministrazione competente alcune raccomandazioni per la corretta adozione dei Piani di Regolazione dell'Offerta, non ne ha riscontrato profili di effettivo contrasto con la normativa antitrust. Dunque, i contenuti del parere non offrono spunti decisivi a supporto della tesi delle ricorrenze.

3.10. E' infine agli atti l'archiviazione della denuncia presentata dalle aziende ricorrenti alla Commissione Europea, la quale ha chiarito che *“l'articolo 42, paragrafo 1, del TFUE riconosce la preminenza della politica agricola comune (PAC) rispetto agli obiettivi del trattato nel settore della concorrenza e il potere del legislatore dell'Unione di decidere in quale misura le norme sulla concorrenza debbano applicarsi al settore agricolo...”*.

3.11. Per quanto esposto, il motivo di appello merita di essere respinto nella totalità dei profili in esso veicolati.

4. Con un terzo motivo le ricorrenze hanno dedotto che le scelte restrittive implementate nel Piano creerebbero una notevole disparità di trattamento tra i diversi segmenti della filiera della produzione/vendita del formaggio Parmigiano Reggiano e tra le diverse tipologie di produttori.

Tale effetto discriminatorio deriverebbe in particolare dalle seguenti previsioni: (i) l'individuazione di un PRC ricalcato sui volumi del Piano 2014/2016 e sostanzialmente pari a quello del 2010 aumenterebbe in modo esponenziale la contribuzione aggiuntiva a vantaggio esclusivo del Consorzio, che avrebbe facoltà di impiegarla con piena discrezionalità; (ii) la stessa contribuzione aggiuntiva, per come strutturata, graverebbe unicamente sugli allevatori, mentre i caseifici e i commercianti, che pure realizzano i maggiori utili in conseguenza della trasformazione e della vendita del formaggio in eccesso, ne sarebbero esenti; (iii) la fissazione del PRC in misura orientata all'invarianza dei livelli di produzione determinerebbe l'ulteriore effetto pregiudizievole dell'aumento dei valori e dei prezzi delle quote latte trasferibili, con conseguenti effetti speculativi nel relativo mercato di scambio.

4.1. Per quanto riguarda l'asserita fissazione del PRC a livelli continuativi rispetto al triennio precedente, nella sentenza di primo grado si legge che essa *“.. risulta motivata .. 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' stato pertanto confermato 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”.

4.1.1). Secondo le appellanti la riportata motivazione non sarebbe sufficientemente appagante, in quanto nell'odierno contenzioso costituisce materia controversa, oltre alla continuità del regime di regolazione dell'offerta, anche il mancato adeguamento della determinazione del quantitativo massimo del latte producibile (oltre il quale scatta il meccanismo della

contribuzione aggiuntiva) all'andamento in ascesa della produzione del formaggio Parmigiano-Reggiano e della relativa domanda.

Altra anomalia atterrebbe al fatto che il “*punto di equilibrio comprensoriale*” non è pari, come ci si dovrebbe logicamente attendere, ma inferiore alla somma delle quote latte disponibili per i singoli allevatori. Il che comporta che lo sfioramento del PRC si configura come evenienza altamente probabile, se non certa, a tutto danno dei produttori e a vantaggio del Consorzio, che vedrebbe indebitamente accresciute le risorse a propria disposizione.

4.1.II) Il motivo non può essere accolto.

Nel suo primo profilo, esso reitera l'argomento secondo il quale il Piano 2017-19 non realizzerebbe l'obiettivo di accompagnare e assecondare la crescita che il settore ha registrato negli ultimi anni, limitandosi a confermare l'assetto regolatorio restrittivo previsto per le precedenti annualità.

Torna quindi nuovamente in discussione la ragionevolezza del punto di equilibrio produttivo, già esaminata in relazione al secondo motivo e sulla quale la parte ricorrente non introduce argomenti ulteriori e diversi da quelli sin qui già delibati. Aggiungasi che i dati numerici contraddicono (in parte) la tesi dell'invarianza, in quanto attestano che il PRC nel 2016 era pari a 17.550.000 quintali e che negli anni seguenti esso è aumentato a 17.613.200 (nel 2017), quindi a 17.658.340 (nel 2018) e infine a 17.800.000 quintali (nel 2019).

Al contempo, il livello di produzione oltre il quale scatta la contribuzione aggiuntiva è stato costantemente modificato in aumento, mediante assegnazione di oltre 400.000 quintali di quote esenti da contribuzione e altri quantitativi assegnati da riserva a favore dei giovani produttori, pari nel periodo 2016-2019 a circa 408.000 quintali (v. memoria Consorzio 31.12.2020, pag. 3).

La stessa produzione di Parmigiano Reggiano è passata nel triennio 2014/2016 da 3,279 mln di forme del 2013 a 3,468 mln di forme del 2016, con un incremento del 5,7%.

Nel complesso, il Piano 2017-2019, dopo attenta analisi degli andamenti e delle proiezioni del mercato, intercetta uno scenario di sostanziale stabilità, al quale fa conseguire scelte di controllo dell'offerta a ciò proporzionali (§ 3.4.).

Infine, anche gli effetti di inefficienza che le ricorrenti attribuiscono al contingentamento della produzione appaiono contraddetti dalle risultanze numeriche, in quanto l'entrata in commercio della più ampia produzione registrata nel 2018, pari a 19.199 quintali, ha provocato a inizio 2020 un brusco ridimensionamento del livello dei prezzi, il che conferma l'opportunità di un'azione programmatica volta ad un equilibrato controllo della produzione. Di contro, non può dirsi che il sistema della contribuzione aggiuntiva abbia pregiudicato le aziende per dimensioni di scala più efficienti (quelle che producono oltre i 20.000 quintali /anno), posto che queste rappresentano il segmento più vitale ed in crescita della filiera, secondo i dati riferiti al triennio compreso tra il 2016 e il 2019 (v. memoria Consorzio 31.12.2020, pag. 4-5).

Va poi smentita la stretta implicazione che le ricorrenti pretendono di affermare tra il valore del PRC, espressivo della produzione che il mercato è in grado di assorbire, ed il numero di quote assegnate; ovvero tra l'aumento produttivo e l'applicazione automatica della contribuzione.

Il titolare della quota (ossia l'allevatore) non riceve infatti aumento della contribuzione al mero aumento della produzione. Sul punto valgono i rilievi contenuti nella nota del 25 novembre 2016 (non confutati dalle ricorrenti) con la quale il Consorzio ha fornito chiarimenti al Ministero relativamente alla quota mungibile e al PRC (doc. 12 depositato nel giudizio di primo grado in data 05.05.2017).

Destituita di fondamento e comunque non efficacemente argomentata è infine l'affermazione circa il surrettizio incremento delle risorse derivanti dalla contribuzione aggiuntiva e poste nella libera disponibilità del Consorzio. Dette risorse, infatti, sono destinate a scopi vincolati, dei quali l'ente gestore deve fornire puntuale rendicontazione.

4.2. Quanto alla doglianza secondo cui sarebbe illegittimo far gravare la contribuzione aggiuntiva sugli allevatori, e non anche su caseifici e commercianti, il giudice di primo grado ha affermato che tale scelta “*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*”.

Il fatto che nella filiera il rapporto “*vacche – latte – formaggio*” sia “*sostanzialmente esclusivo*”, fa sì che solo il controllo delle quote latte consenta di influire sulla regolazione della produzione del formaggio mediante lo strumento della contribuzione aggiuntiva (§ 4.2 della sentenza).

Questa condizione di esclusività della destinazione di impiego del latte (come si spiega nel Piano al § 2.2, pag. 8) deriva dal fatto che il disciplinare prevede norme molto restrittive, e quindi costi di produzione più elevati (in condizioni medie fino al 15/20% in più), rispetto a tutti gli usi alternativi (quali la lavorazione di altri formaggi, latticini o del latte alimentare). Quindi l'eventuale destinazione del latte ad altri usi non si verifica in quanto non remunerativa.

4.2.I). Secondo le ricorrenti questa motivazione non giustifica la sperequazione insita nel fatto che i produttori sono obbligati a corrispondere la contribuzione aggiuntiva sul latte prodotto in eccesso, mentre il formaggio prodotto viene venduto normalmente sul mercato a prezzi crescenti. Da altro punto di vista, il sistema della contribuzione aggiuntiva comporterebbe un'ulteriore conseguenza assai sfavorevole per gli allevatori, consistente nell'aumento indiscriminato del valore delle quote latte. Evenienza, questa, che il Tar avrebbe impropriamente tralasciato di valutare, marcandone il carattere meramente eventuale e ipotetico.

4.2.II) Il motivo non può essere accolto.

Sul primo profilo, il primo giudice ha addotto una duplice considerazione: la prima, afferente alla funzionalità del sistema di regolazione della produzione del formaggio, tematica sulla quale la parte appellante non prende argomentata posizione; la seconda, concernente l'estensione anche ai caseifici della contribuzione aggiuntiva, laddove venga superata la quota di loro spettanza. Su quest'ultimo aspetto la parte ricorrente nulla osserva, il che consente di ritenere che la *ratio decidendi* non sia stata adeguatamente scalfita nei suoi argomenti fondanti.

Sul secondo profilo, le ricorrenti richiamano una motivazione diversa da quella rinvenibile nella pronuncia appellata, in quanto il Tar non ha affatto evidenziato il carattere meramente eventuale ed ipotetico del rischio paventato dalle ricorrenti (l'incremento di valore delle quote latte) ma ha sostenuto trattarsi 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”* (§ 4.3).

Anche questa motivazione non risulta essere stata adeguatamente messa a fuoco ed incisa da specifiche censure.

5. Con il quinto motivo di appello controparte censura la sentenza impugnata per non essersi pronunciata sul profilo dell'asserita vessatorietà della clausola 6.5 del Piano laddove attribuirebbe al Consiglio di Amministrazione del Consorzio un potere deliberativo, ossia di modifica sostanziale dei contenuti del Piano, non delimitato in modo chiaro nei suoi confini.

5.1. Il giudice di primo grado esaminando il motivo si è limitato ad osservare che *“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”* (§ 6 della sentenza).

5.2. Le ricorrenti, oltre a ribadire gli argomenti già spesi nel primo grado ed a rimarcare il potere di modifica sostanziale attribuito al c.d.a. (capace di incidere anche sul peso economico della contribuzione aggiuntiva), lamentano l'omessa pronuncia sul profilo della vessatorietà della clausola di cui al punto 6.5, secondo la quale l'allevatore non può movimentare in alcun modo le quote latte (dunque non può effettuare operazioni di affitto/acquisto) finché non sottoscrive l'adesione al Piano e la mancata sottoscrizione entro il termine stabilito dal C.d.A. del Consorzio comporta la *“rinuncia alla QLPR, che andrà così ad alimentare la Riserva”*.

Le ricorrenti aggiungono che il Modulo di adesione PRO-01, la cui firma è in pratica resa obbligatoria, contiene una clausola la quale vieta di modificarne o integrarne il testo come predisposto a stampa dal Consorzio (con la sola eccezione dei dati identificativi da riportare negli appositi campi della pagina 1 dello stesso), sì che ogni correzione, modifica o integrazione determina l'inefficacia della presentazione delle dichiarazioni contenute nel modello medesimo.

5.3. Il motivo non può essere accolto.

5.3.I) Innanzitutto, la disposizione 6.5 del Piano stabilisce che le *“eventuali proposte dovranno essere comunque coerenti ai principi del DM 12/10/2012 e ai “Criteri Mipaaf”. Si sottolinea che tali disposizioni non potranno introdurre meccanismi in contrasto con i principi generali già definiti nell'Accordo preventivo e nella presente Proposta”* (pag. 36). Dunque, la disposizione conferma il carattere limitato del potere integrativo del Cda ed il controllo che su di esso esercita il Mipaaf, affinché le delibere assunte rispettino tale limite.

Le contrarie ma del tutto generiche affermazioni svolte sul punto dalle parti ricorrenti non valgono a confutare le motivate conclusioni alle quali è pervenuto il primo giudice.

5.3.II) L'impedimento alla movimentazione delle quote da parte del produttore sino al momento della sottoscrizione di adesione al Piano risponde, per quanto si è esposto, alla stessa logica di regolamentazione dell'offerta insita nel sistema delle quote latte. Lo strumento operativo di programmazione consiste, come si è esposto, nella determinazione di una contribuzione aggiuntiva in capo ai caseifici, e l'entità di tale contribuzione emerge proprio dal confronto tra i quantitativi di latte lavorato e le quote (QLPR) sorrette dal latte lavorato. Dunque, per dare certezza al sistema e consentire ai caseifici la programmazione delle attività annuali, è necessario verificare l'entità delle QLPR assegnate (rientranti nella libera disponibilità degli allevatori) e di quelle non assegnate (destinate ad alimentare la “riserva”).

5.3.III) Infine, le regole di adesione e i profili di eventuale vessatorietà del modulo a tal fine sottoscritto (questioni sulle quali il primo giudice non si è pronunciato) toccano tematiche esulanti del perimetro del presente giudizio, in quanto avulse dal contenuto del Piano, oggetto esclusivo della impugnativa.

6. Resta da esaminare l'appello incidentale, avente ad oggetto le statuizioni di accoglimento del quarto motivo di ricorso e del terzo motivo aggiunto, entrambi riguardanti le modalità di calcolo della contribuzione aggiuntiva.

6.1. Si è già anticipato che il Consorzio procede all'esazione della contribuzione aggiuntiva nei confronti dei produttori laddove la quantità complessiva del latte lavorato annualmente dai caseifici e trasformato in Parmigiano Reggiano a livello comprensoriale (“LLCO”) ecceda il PRC.

Il sistema è così impostato:

i) se il totale del latte lavorato nel comprensorio (ossia la zona di produzione del formaggio Parmigiano Reggiano, coincidente con i territori delle province di Bologna alla sinistra del Reno, Mantova alla destra del Po, Modena, Parma e Reggio nell'Emilia) è inferiore al PRC, non scatta alcun meccanismo di contribuzione aggiuntiva. Ciò perché le quantità dei produttori in eccesso sono state più che compensate da quelli in difetto (compensazione comprensoriale).

Se, invece, il totale del latte lavorato nel comprensorio risulta superiore al PRC, ciò significa che le quantità di produzione in eccesso non sono state compensate da quelle in difetto. In questo caso si applica la contribuzione aggiuntiva;

ii) le contribuzioni aggiuntive sono calcolate all'esito dell'annata produttiva in capo ai singoli caseifici i quali, essendo soci del Consorzio, provvedono al relativo versamento sotto forma di contributi consortili ai sensi dell'art. 18 lett. a dello Statuto.

L'entità della contribuzione aggiuntiva emerge dal raffronto tra i quantitativi di latte effettivamente lavorato dai caseifici e le corrispondenti quote latte conferite dagli allevatori;

iii) la determinazione dell'importo per singolo caseificio prevede quale punto iniziale il calcolo dell'ammontare delle quote latte disponibili nell'anno di riferimento (ossia la somma delle quote latte disponibili al caseificio detenute dai conferenti latte, sorrette dai kg di latte effettivamente lavorato). Se il latte lavorato risulta inferiore alle quote latte detenute, il caseificio non viene sottoposto a contribuzione. Se invece il latte lavorato risulta superiore, e non coperto dalle quote latte, il caseificio viene sottoposto alla contribuzione aggiuntiva. Questa è determinata per fasce di splafonamento (ovvero quote percentuali di superamento dei limiti alle quali si associano diversi livelli di contribuzione);

iv) l'importo della contribuzione aggiuntiva di spettanza del caseificio, per espressa previsione del Piano, "potrà" essere ripartito tra singoli allevatori conferenti in proporzione ai kg di latte effettivamente ceduti in eccesso alla quota latte detenuta dal singolo. Il Piano lascia quindi liberi allevatori e caseifici di concordare modalità e criteri per la eventuale ripartizione della contribuzione aggiuntiva tra gli allevatori;

v) infine, l'applicazione della contribuzione aggiuntiva prevede meccanismi di compensazione interna al caseificio (ad esempio tra distinta tra zone di montagna e di pianura).

6.2. Le ricorrenti hanno denunciato la disparità di trattamento insita nella modalità di calcolo della contribuzione aggiuntiva, basata sul descritto meccanismo dello "splafonamento di caseificio" e della compensazione ad esso interna, sostenendo che detto meccanismo andrebbe ad agevolare i grandi produttori di latte a svantaggio dei piccoli produttori e soprattutto dei caseifici aziendali, poiché quanto maggiore è la quantità di latte lavorata dal caseificio, tanto più bassa è la percentuale di splafonamento e, dunque, il valore della contribuzione aggiuntiva che i singoli allevatori sono chiamati a versare. Sotto un secondo profilo, il calcolo avverrebbe sulla base di dati posti al di fuori delle conoscenze dei produttori di latte, che non avrebbero alcuna possibilità di incidere su di essi.

6.3. Il primo giudice ha accolto entrambi i profili di censura, sostenendo che la misura non è ragionevole nella parte in cui " .. finisce per agevolare i grandi produttori di latte a svantaggio dei piccoli produttori e dei caseifici aziendali, calcolando la 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" (§ 5 della sentenza).

Esaminando il terzo motivo aggiunto (anche questo accolto), il Tar ha aggiunto che "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 (de)i Caseifici aziendali" (§ 8 della sentenza).

6.4. Secondo il Consorzio appellante, il Tar avrebbe annullato il Piano di regolazione dell'offerta per aspetti che sono ad esso del tutto estranei in quanto, secondo le previsioni ivi contenute, unico soggetto inciso dalla Contribuzione è il caseificio, sulla base dello splafonamento ad esso relativo (i.e. sul superamento di un certo livello di produzione da parte del singolo caseificio).

Viceversa, le regole di riparto della contribuzione all'interno del caseificio e tra i singoli produttori sono estranee al Piano e rimesse alla libera negoziazione dei soggetti interessati (caseificio e allevatori). Dunque, anche l'eventuale opacità dei criteri di riparto interni al caseificio è questione che non può in alcun modo imputarsi al Piano dell'Offerta. Infine, alcuna sperequazione si determina in ragione della diversa dimensione del caseificio, in quanto, in base alle regole del Piano, caseifici con differente dimensione e con identica incidenza dello splafonamento percentuale soggiacciono alla medesima percentuale di incidenza di contribuzione aggiuntiva. Il fatto poi che caseifici di dimensioni più grandi possano avere maggiori possibilità di compensazione interna, e dunque essere obbligati a pagare una contribuzione aggiuntiva inferiore, non rappresenta una disparità di trattamento.

Ulteriore censura viene rivolta avverso gli sproporzionati effetti retroattivi della pronuncia, destinata ad incidere su accordi e transazioni (tra singoli allevatori e caseifici) già perfezionatisi in un quadro di regole all'epoca vigenti. L'esito del ricalcolo sarebbe inoltre di sicuro svantaggio per la maggior parte delle rispettive posizioni in quanto, a fronte di importi limitati che il Consorzio sarebbe obbligato a restituire, gli importi che gli allevatori sarebbero obbligati a versare sarebbero molto maggiori rispetto a quelli attuali.

6.5. Il motivo è fondato.

6.5.I) E' palmare e incontestata la circostanza che i profili censurati dal Tar esulano dai contenuti del Piano e, pertanto, da esso non potranno essere espunti (§ 8 della sentenza).

La contribuzione disciplinata dal Piano dell'offerta incide solo sul singolo caseificio, al quale viene imputata la relativa percentuale di splafonamento.

La negoziazione dei criteri di riparto della contribuzione, interni al singolo caseificio, è invece rimessa alla libera contrattazione tra lo stesso caseificio e gli allevatori conferenti: il criterio delle fasce di splafonamento di caseificio,

censurato dal Tar, è solo uno dei possibili criteri per il riparto della contribuzione aggiuntiva nei rapporti tra caseificio e allevatori (v. Circolare n. 63/2016 del Consorzio). Questi ultimi, dunque, non possono rivolgere al Piano dell'Offerta alcun rilievo in ordine all'equità e alla trasparenza di tali meccanismi, trattandosi di materia ad esso estranea. Il fatto, inoltre, che tali criteri vengano concordati *ex ante* e possano essere raffrontati all'altro dato preventivamente noto, costituito dalle quote latte assegnate, rende scarsamente comprensibile la tesi dell'impossibilità di previsione per l'allevatore dell'importo di contribuzione aggiuntiva che egli potrebbe astrattamente essere obbligato a pagare.

Non contraddicono tale conclusione le previsioni contenute al § 5.8 (p. 31) del Piano 2019, nonché al § 5.5 (p. 27) del Piano 2017-2019, in cui si specifica che *“Di fatto, i Caseifici sono lo strumento operativo per l'attuazione del Piano nei confronti degli Allevatori. La titolarità formale dei versamenti competerà al Caseificio, ma la responsabilità spetterà ai conferenti che consegneranno quantitativi di latte in aumento rispetto alle quantità loro consentite dal Registro”*.

Si tratta, infatti, di principi di massima che, pur affermando l'ovvia ricaduta della contribuzione sugli allevatori (essendo questo l'unico meccanismo di controllo della produzione), non contengono regole di dettaglio sulla modalità di conteggio e di riparto dell'onere. Non a caso, di seguito al passaggio richiamato dalle ricorrenti, il paragrafo 5.5 (p. 27) del Piano 2017-2019 aggiunge che *“Tra le parti potranno essere definiti ulteriori accordi rispetto alle condizioni economiche ed operative di partecipazione alla contribuzione aggiuntiva (es. acconti/trattenute ecc.)”*. Sul punto conviene la stessa parte appellante, laddove riconosce l'astratta *“libertà di scelta degli allevatori”*, sebbene in concreto condizionata dalla posizione di forza contrattuale dei Caseifici nei confronti dei soggetti loro conferenti.

Nondimeno, lo squilibrio delle posizioni negoziali nell'ambito delle quali si determina la contrattazione non è profilo riconducibile al Piano dell'Offerta, tale quindi da poter refluire sulla sua legittimità.

6.5.II) Quanto all'asserita sperequazione tra grandi e piccoli caseifici - conseguente al fatto che la maggiore dimensione di primi accresce le possibilità di compensazione interna e quindi riduce l'esposizione dei relativi conferenti alla contribuzione - non può dirsi che essa sia frutto di una irragionevole disparità di trattamento.

L'effetto è infatti conseguente alla maggiore produttività ed efficienza di un caseificio rispetto ad un altro e alla legittima scelta, insita nel Piano, di favorire l'aggregazione dei caseifici portandoli verso dimensioni maggiormente competitive. Peraltro, nulla vieta ad un allevatore che ritenga che un caseificio sia più a rischio di contribuzione aggiuntiva di conferire il proprio latte in altro caseificio. Dunque, è immotivata la linea consecutiva che pretende di derivare dalle scelte qui contestate un effetto pregiudizievole al quale l'allevatore non potrebbe sottrarsi e che non sarebbe neppure in grado di prevedere e prevenire.

La valutazione operata dal Tar non tiene poi conto del fatto che i piccoli produttori beneficiano di sconti finanziari sull'importo della contribuzione dovuta: è quindi mancata da parte del primo giudice una visione complessiva e bilanciata dell'intero sistema regolatorio solo all'esito della quale, in un'ottica di ponderata comparazione delle diverse posizioni poste a confronto, sarebbe lecito esprimere un fondato giudizio di irragionevole sperequazione.

7. Per tutto quanto esposto, l'appello principale va respinto mentre va accolto l'appello incidentale, dal che consegue, in parziale riforma della sentenza impugnata, l'integrale reiezione del ricorso di primo grado.

8. La peculiarità e la complessità delle questioni trattate giustificano la compensazione delle spese di lite.

(*Omissis*)