

Forme di formaggio ottenute con latte non conforme ed escluse dalla marchiatura DOP «Parmigiano Reggiano»

Cons. Stato, Sez. III 8 febbraio 2023, n. 1377 - Corradino, pres.; Di Raimondo, est. - Azienda Agricola Canossa SS di Dall'Aglio Aniceto e Damiano (avv. Vaccari) c. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (ora Ministero

Agricoltura e foreste - Violazioni del Disciplinare di produzione del Parmigiano Reggiano - Irregolarità nell'introduzione in azienda di capi di bestiame provenienti da altri allevamenti senza il rispetto della relativa disciplina della quarantena - Forme di formaggio ottenute con latte non conforme ed escluse, di conseguenza, dalla marchiatura DOP «Parmigiano Reggiano».

(*Omissis*)

FATTO

1. Con verbale di verifica ispettiva in allevamento del 29 marzo 2012, l'Organismo di Controllo Qualità Produzioni Regolamentate Soc. Coop. di Reggio Emilia (di seguito, anche "O.C.Q.P.R."), ha accertato a carico della società appellante alcune violazioni del Disciplinare di produzione del Parmigiano Reggiano, comminando, conseguentemente, una "Osservazione" e una "Non conformità" per irregolarità nell'introduzione in azienda di capi di bestiame provenienti da altri allevamenti senza il rispetto della relativa disciplina della quarantena.

Con ulteriore verbale di verifica ispettiva eseguita in pari data presso il Caseificio latteria Agricoltori Roncocesi Soc. coop. agric., cui l'azienda agricola appellante aveva conferito il latte prodotto, l'O.C.Q.P.R. ha altresì accertato la produzione di settecentoventi forme di formaggio ottenute con latte non conforme ed escluse, di conseguenza, dalla marchiatura DOP "Parmigiano Reggiano", dovendo restare opportunamente separate e messe a disposizione per i successivi identificazione e trattamento.

2. Con ricorso proposto innanzi al Tar Emilia Romagna – Sezione staccata di Parma, la Azienda Agricola Canossa SS di Dall'Aglio Aniceto e Damiano ha impugnato, chiedendone l'annullamento previa sospensiva, i provvedimenti indicati, lamentando violazione di legge ed eccesso di potere nelle figure sintomatiche con un unico, articolato motivo di ricorso. In particolare, la ricorrente ha dedotto che erroneamente gli ispettori della cooperativa addetta al controllo hanno accertato il mancato rispetto della disciplina concernente l'introduzione in allevamento di bovine provenienti fuori dalla filiera del Parmigiano Reggiano senza rispettare il periodo di quarantena di quattro mesi.

3. Il Tar Emilia Romagna – Sezione staccata di Parma, con ordinanza 20 giugno 2012, n. 128, non appellata, ha respinto la domanda cautelare e, con sentenza 8 luglio 2015, n. 204, ha respinto il ricorso, dopo aver ritenuto infondata l'eccezione di inammissibilità del gravame sollevata, seppur su diversi presupposti, dal Ministero resistente e dalla la O.C.Q.P.R. (il Tribunale ha accertato, da un lato, che l'attività ispettiva svolta dalla cooperativa in questione, autorizzata dal decreto direttoriale 21 febbraio 2012, assume rilevanza pubblicistica per le funzioni assegnate agli organismi privati di certificazione e, dall'altro, che il provvedimento della Giunta d'Appello non assume natura di lodo arbitrale).

4. Con appello notificato il 3 febbraio 2016 e depositato il successivo 3 marzo, la Azienda Agricola Canossa SS di Dall'Aglio Aniceto e Damiano ha impugnato, chiedendone la riforma, la citata sentenza del Tar Emilia Romagna – Sezione staccata di Parma, riproducendo, nella sostanza, le censure dedotte in primo grado e articolate in chiave critica rispetto alla sentenza avversata.

5. L'O.C.Q.P.R. e il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (ora Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste) si sono costituiti in giudizio con atti rispettivamente in data 17 marzo 2016 e 14 aprile 2016.

L'O.C.Q.P.R. e l'appellante hanno depositato memorie *ex* articolo 73 c.p.a. in data 19 dicembre 2022 e memorie di replica rispettivamente il 28 dicembre 2022 e il 29 dicembre 2022.

Alla pubblica udienza del 19 gennaio 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Oggetto del presente procedimento è l'impugnativa dei verbali di verifica ispettiva, e la conseguente delibera della Giunta d'Appello, indicati in epigrafe, con cui l'Organismo di Controllo Qualità Produzioni Regolamentate Soc. Coop. di Reggio Emilia ha accertato nei confronti della Azienda Agricola Canossa SS di Dall'Aglio Aniceto e Damiano alcune irregolarità nella gestione della quarantena di capi di bestiame provenienti da allevamenti non appartenenti alla filiera del Parmigiano Reggiano, contestando una "osservazione" e una "non conformità", secondo quanto previsto dalle disposizioni in materia.

2. La sentenza impugnata è immune dai vizi denunciati e l'appello, i cui motivi possono essere esaminati congiuntamente per ragioni di economia processuale, è infondata.



Prima di esaminare i vari profili di doglianza, mette conto, in via preliminare, esaminare brevemente il quadro normativo di riferimento.

Osserva il Collegio 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, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari e disciplinato nella sua produzione da un Disciplinare, da ultimo modificato dal Regolamento (UE) n. 794/2011 della Commissione, in data 8 agosto 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 legge 21.12.1999, n. 526.

L'articolo 9 del Regolamento di Alimentazione delle Bovine, allegato al Disciplinare di Produzione del Parmigiano Reggiano approvato con decreto ministeriale 9 settembre 2011, prevede che *“le bovine da latte provenienti da filiere produttive diverse da quella del Parmigiano-Reggiano possono essere introdotte negli ambienti delle vacche in lattazione ed in asciutta dopo non meno di quattro mesi dall'introduzione nell'azienda. In tale periodo le bovine da latte devono essere alimentate conformemente alle norme del presente Regolamento e il latte eventualmente prodotto non può essere conferito in caseificio. Le aziende agricole non appartenenti alla filiera Parmigiano-Reggiano sono autorizzate al conferimento del latte dopo non meno di quattro mesi dalla visita ispettiva.”*

Il rispetto del citato Disciplinare è assicurato attraverso la verifica dell'osservanza del Piano di controllo, depositato dall'organismo ad esso deputato, ai sensi del quale gli accertamenti si svolgono in una duplice direzione: da un lato, attraverso attività di autocontrollo, affidata alle singole aziende appartenenti alla filiera di produzione seppur senza la previsione di particolari formalità e, dall'altro, tramite attività di verifica assegnate all'Organismo di controllo.

In presenza di accertate irregolarità, si profilano due ipotesi, ai sensi del punto 2.8.1. del Piano di controllo: nel caso di non conformità lieve, vale a dire di *“carente soddisfacimento di un requisito ossia l'inadempienza ad aspetti non sostanziali a carico del processo di produzione, del sistema di autocontrollo, della gestione della documentazione aziendale e dell'applicazione del Disciplinare”*, viene contestata una *“osservazione”*, con richiesta di adeguamento nei confronti del produttore; è, invece, rilevata una *“non conformità”* o *“non conformità grave”*, nell'ipotesi di *“anomalia che presuppone il mancato soddisfacimento di un requisito ossia l'inadempienza ad aspetti sostanziali a carico del processo di produzione, del sistema di autocontrollo, della gestione della documentazione aziendale e dell'applicazione del Disciplinare e che ingenera l'esclusione della materia prima o del prodotto coinvolto nel circuito DOP”*.

3. L'appellante è incorsa in una *“osservazione”*, per aver consentito l'ingresso di cinque capi il 17 settembre 2011, ed in una *“Non conformità”*, concernente l'accesso in azienda di diciotto vacche, rispettivamente il 15 ottobre 2011, il 19 novembre 2011 e il 14 gennaio 2012, senza provvedere al loro isolamento per il periodo di quattro mesi della quarantena.

Occorre, preliminarmente, ricordare la natura del verbale della visita ispettiva eseguito dall'Organismo di Controllo Qualità Produzioni Regolamentate Soc. Coop. di Reggio Emilia.

Le attività degli organismi di controllo in materia di tutela delle D.O.P., infatti, devono ricondursi all'esercizio privato di pubbliche funzioni, affidate in vista della protezione dell'interesse pubblico alla genuinità e lealtà del mercato alimentare, poiché le attività di controllo del rispetto del disciplinare della D.O.P., così come definite dal Regolamento comunitario e dall'art. 53 della legge 24 aprile 1998, n. 128, sono dirette alla tutela della qualità del prodotto nell'interesse del consumatore, trattandosi, dunque, di una missione di interesse generale che rientra nei compiti essenziali dello Stato in materia di tutela dell'alimentazione.

Come correttamente osservato dal giudice di *prime cure*, essendo la cooperativa un ente di diritto privato, al quale vengono attribuite funzioni pubblicistiche (Cassazione Civile, 10 gennaio 2008, n. 355), i provvedimenti compiuti dai suoi ispettori assumono la natura di atti aventi fede privilegiata di piena prova *ex* articolo 2700 del codice civile, alla stessa stregua dei verbali delle commissioni di concorso o di disciplina (Consiglio di Stato, Sez. II, n. 2108/2019, Consiglio di Stato, Sez. I, n. 1595/2021 e n. 1957/2021), contro i quali è possibile esclusivamente proporre querela di falso al fine di farne eventualmente accertare un diverso contenuto.

Orbene, risulta anche dalla delibera di rigetto della Giunta di Appello n. prot. 775/2012, pure oggetto di impugnazione, che l'appellante ha prodotto anche in quella sede un foglio manoscritto.

Tuttavia, mentre quello oggetto della visita ispettiva l'appellante si limita ad annotare l'indicazione della data e del numero di bovini relativi ai quattro ingressi in azienda, quello prodotto dinanzi alla Giunta e depositato in atti nel presente giudizio riporta anche dati concernenti il termine della quarantena (cfr., sul punto, le contestazioni dell'O.C.Q.P.R. in sede di memoria del 19 dicembre 2022).

In mancanza di querela di falso, deve, dunque, deve considerarsi accertato quanto appurato dagli ispettori in occasione della verifica presso l'allevamento, da cui emergono inadempienze nella tenuta della documentazione afferente il regime di autocontrollo.

In questa prospettiva, emerge in evidenza la particolare disciplina introdotta sia a livello unionale che interno, secondo la quale, nel primo *step* di controllo, l'operatore ha la diretta e piena responsabilità di assicurare, attraverso il sistema

dell'autocontrollo, il rispetto della normativa, di cui al Disciplinare, che assume rilievo per verifica della correttezza della propria attività all'interno della filiera cui appartiene, laddove lo Stato ha il compito di controllare e verificare, a valle, il rispetto da parte dell'operatore delle disposizioni applicabili, tramite l'autorità pubblica competente o, come nel caso in esame, l'organismo di controllo autorizzato.

Nella fattispecie, gli ispettori intervenuti non hanno potuto far altro che prendere atto di quanto risultava dal foglio manoscritto esibito dall'appellante, dal quale sono emerse le irregolarità che hanno condotto all'accertamento delle carenze riscontrate, come ampiamente e correttamente motivato dalla Giunta d'Appello nel provvedimento di rigetto del ricorso presentato dall'azienda contro i verbali di verifica ispettiva ed oggetto di impugnativa da parte dell'azienda.

Risulta così accertata una non corretta gestione da parte dell'azienda della quarantena, della separazione del latte delle bovine in tale condizione e della completa ricostruzione del flusso del loro latte, con conseguente impossibilità per l'appellante di dimostrare il rispetto del Disciplinare.

Da questo punto di vista, resiste alle censure dedotte la sentenza di primo grado, laddove il Tar ha stabilito che, indipendentemente dalla circostanza che *“da entrambi i documenti si evince l'indicazione di una durata della quarantena pari a 45 giorni in luogo dei 4 mesi previsti, nessuna delle due versioni integra una corretta registrazione difettando in entrambi i casi ogni riferimento all'identificativo della bovina e alla quantità di latte da ciascuna prodotto giornalmente.”*

Né dal documento esibito in sede di visita ispettiva risulta provato che ciascun capo di bestiame, tra quelli oggetto di contestazione da parte degli ispettori, fosse stato separato correttamente dagli altri presenti in allevamento e che la destinazione del latte prodotto dalle bovine in quarantena fosse stato esclusivamente destinato all'alimentazione dei vitelli e non anche al conferimento in caseificio per la produzione del formaggio.

Ne consegue l'infondatezza della doglianza concernente la presunta motivazione postuma dei provvedimenti impugnati *in prime cure* e quella attinente alla non inficiata qualità del latte conferito al caseificio, non essendo tale aspetto oggetto di contestazione, poiché risulta in discussione soltanto il mancato rispetto delle regole sul controllo delle bovine in ingresso in azienda e del loro collocamento per tutto il periodo della quarantena.

Del pari, devono ritenersi infondati gli ulteriori mezzi di gravame che si appuntano contro l'asserita erroneità della sentenza impugnata, con riguardo:

- al difetto di istruttoria, sia dinanzi alla Giunta d'Appello che davanti al Tar, per ciò che concerne la richiesta di prova per testi;

- alla mancata valorizzazione della determinazione dei flussi del latte munto dalle bovine che avrebbero dovuto essere inserite e permanere in quarantena;

- all'archiviazione disposta dal Ministero rispetto al procedimento sanzionatorio promosso nei confronti della azienda appellante.

Dal primo punto di vista, osserva la Sezione che l'eventuale escussione di testimoni non avrebbe in alcun modo potuto compensare o sovvertire le accertate omissioni nella tenuta delle registrazioni dei movimenti degli animali in ingresso da aziende non appartenenti al circuito DOP Parmigiano Reggiano.

Quanto alla censura dedotta con riguardo alla correttezza del conferimento del latte prodotto dalle vacche in quarantena ai soli vitelli presenti nell'allevamento, le risultanze dei libretti del latte versate in atti attestano un incremento del numero dei capi (diciotto) introdotti in azienda che non produce alcun significativo incremento del latte complessivamente prodotto dalle oltre duecento bovine presenti, anche tenendo conto della variabilità della produzione giornaliera, legata ad elementi soggettivi ed oggettivi mutevoli nel tempo rispetto a ciascun capo.

Per quanto attiene al procedimento sanzionatorio conclusosi con l'archiviazione disposta con provvedimento ministeriale n. prot. 246 del 18 luglio 2014, ritiene il Collegio che, pur muovendo dai medesimi fatti, l'autonomia dei due procedimenti esclude che la conclusione favorevole del secondo possa incidere favorevolmente sulla posizione dell'appellante nel presente giudizio.

Osserva al riguardo la Sezione che l'irregolare tenuta della documentazione relativa all'autocontrollo, per la quale, come detto, non sono previste formalità particolari ai sensi del Disciplinare, prescinde dall'individuazione dell'elemento soggettivo che muove l'azienda, mentre, per l'irrogazione della conseguente sanzione amministrativa, deve essere attivato un diverso procedimento, con una specifica istruttoria, che indagherà, sulla base dei principi ricavati dal sistema penale dell'onere della prova e della presunzione di innocenza, se la condotta, commissiva o omissiva, sia sanzionabile sul piano amministrativo.

Sul punto, la giurisprudenza ha stabilito che *“la sanzione pecuniaria disciplinata dalla legge n. 689 del 1981, costituisce reazione dell'ordinamento alla violazione di un precetto cui è estranea qualunque finalità ripristinatoria o risarcitoria ed è inflitta nell'esercizio di un potere punitivo avente ad oggetto condotte, come avviene quando decide il giudice penale. A questa stregua, la commisurazione della misura afflittiva avviene attraverso un potere «ontologicamente diverso dalla discrezionalità amministrativa, che presuppone una ponderazione di interessi», atteso che «l'ampio margine di apprezzamento lasciato dalla legge all'amministrazione» dovrebbe essere «esclusivamente utilizzato per adeguare la sanzione alla gravità della violazione commessa ed alle condizioni soggettive dell'autore, restando escluso ogni giudizio di valore sugli interessi amministrativi tutelati dalla norma sanzionatoria». Sul piano delle situazioni giuridiche soggettive, tale discrezionalità (esercitata sulla base di criteri diversi, che prescindono dalla valutazione di qualsiasi*

interesse pubblico) fronteggia posizioni che – anche ai fini della giurisdizione – sono qualificabili di diritto soggettivo alla “integrità patrimoniale”. Sotto altro profilo, la sanzione in “senso stretto” è irrogata tramite un procedimento diverso da quello previsto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, è garantita dai principi di legalità, personalità e colpevolezza (per quanto mutuati dalla legislazione ordinaria e non dalla Costituzione), è suscettibile di integrale riesame giudiziale (senza, cioè, alcun limite di “merito” amministrativo) (Cons. Stato, sez. VI, n. 5420/2017) (Consiglio di Stato, Sez. I, n. 663/2021).

Osserva, da ultimo, il Collegio che la mera quantificazione dei danni asseritamente subiti dall'appellante non comporta alcuna statuizione, non risultando mai ritualmente proposta la relativa domanda.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, in conclusione, l'appello non può trovare accoglimento.

Sussistono, tuttavia, sufficienti elementi per disporre la compensazione delle spese.

(Omissis)

