

Non costituisce condotta restrittiva della concorrenza l'adozione del criterio di produzione del latte legato alla superficie foraggera disponibile (espresso dalla formula "UBA/ha")

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 29 marzo 2024, n. 6306 - Savo Amodio, pres.; Tropiano, est. - Mayr ed a. (avv. Fonderico) c. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Avv. gen. Stato) ed a.

Produzione, commercio e consumo - Condotte restrittive della concorrenza - Intesa restrittiva tra latterie aderenti alla "Federazione Latterie Alto Adige Società Agricola Cooperativa" - Esclusione.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Parte ricorrente ha impugnato il provvedimento specificato in epigrafe, con il quale l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha archiviato la segnalazione inerente a presunte condotte restrittive della concorrenza che sarebbero state poste in essere dalle nove imprese cooperative aderenti alla Federazione Latterie Alto Adige Soc. Agr. Coop., di cui fa parte la contro interessata Cooperativa Latteria Vipiteno.

In particolare, parte istante aveva denunciato all'Antitrust il comportamento anticoncorrenziale asseritamente posto in essere nel 2018 dai predetti soggetti mediante l'approvazione di analoghe delibere, con le quali avrebbero concertato l'adozione del descritto criterio di produzione del latte legato alla superficie foraggera disponibile (espresso dalla indicata formula "UBA/ha"), secondo cui è richiesto ai produttori della zona di non superare determinati limiti di unità di bestiame adulto per ogni ettaro di superficie foraggera coltivata da ciascun socio. Secondo gli istanti, il ridetto criterio sostanzierebbe una limitazione alla produzione che incorrerebbe nel divieto di cui agli articoli 101 TFUE e 2 legge 287/1990, posto che produrrebbe un contingentamento dei livelli annui di produzione lattifera dei soci produttori, con l'intento di diminuire la produzione di latte da parte dei soci e il prezzo pagato ad essi dalle latterie (così integrando una tipica fattispecie di accordo, ad oggetto restrittivo, di concertazione del modello e dei livelli di produzione tra imprese indipendenti).

Segnatamente, tale misura, come detto introdotta mediante una integrazione dello statuto del regolamento della Cooperativa Vipiteno, avrebbe realizzato un abusivo "effetto rete" di limitazione della produzione di latte in tutto l'Alto Adige, precludendo ogni possibile sbocco produttivo per gli imprenditori che non si fossero adeguati e avrebbe altresì creato un'ingiustificata discriminazione tra gli associati alla Cooperativa Vipiteno (gravando, per altro, sui produttori di latte dell'Alto Adige e non, invece, sulla cooperativa austriaca socia di Cooperativa Vipiteno).

All'esito dell'attività preistruttoria, compiutamente descritta in atti, l'intimata Autorità ha adottato il gravato provvedimento di archiviazione, accertando che le condotte segnalate non determinavano alcuna alterazione della concorrenza, né nel mercato del latte crudo né nei mercati derivati dal latte. Gli esponenti hanno contestato la legittimità dell'atto, articolando un unico cumulativo motivo di diritto, con il quale hanno dedotto:

- l'erroneità delle affermazioni dell'Antitrust sulla natura del criterio de quo e sulla sua prospettata funzione di valorizzazione dei prodotti agricoli locali;
- l'infondatezza degli assunti resi dall'Autorità in ordine all'assenza di limitazioni alla produzione e all'accertata mancanza di effetti restrittivi nei mercati dei prodotti derivati dal latte.

Parte istante ha dunque chiesto l'annullamento del provvedimento, sollecitando un riesercizio corretto del potere ed allegando altresì una domanda risarcitoria.

Si è costituita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, contestando il ricorso e chiedendone il rigetto, a mezzo di ampie deduzioni difensive.

Si è altresì costituita in giudizio la controinteressata Cooperativa Latteria Vipiteno, anch'essa instando per l'infondatezza del gravame, del quale ha dedotto in corso di giudizio altresì l'inammissibilità (per non avere l'esponente gravato il successivo provvedimento, adottato dall'Antitrust in data 27 luglio 2019, di rigetto dell'istanza di riesame proposta dagli esponenti stessi).

La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 24 gennaio 2024.

2. Tanto premesso in fatto, il Collegio reputa in primis di rigettare l'eccezione di inammissibilità svolta dalla controinteressata, attesa la natura meramente confermativa (come tale non fondante un obbligo di impugnazione) del rigetto dell'istanza di riesame, adottato dall'Antitrust e citato nella superiore parte in fatto.

3. Tanto precisato, il ricorso è infondato.

Si rileva, invero, che l'Autorità risulta aver congruamente esaminato la denuncia in rilievo e motivatamente ritenuto che non vi fossero gli estremi per un intervento sanzionatorio, all'esito di una valutazione immune da illogicità e da



travisamenti di fatto.

Deve, invero, ricordarsi, preliminarmente, che l'Antitrust gode di un ampio potere discrezionale nella valutazione delle segnalazioni e delle denunce recate alla sua attenzione, spettando ad esso in via esclusiva modulare e organizzare le proprie priorità sull'enforcement in materia di concorrenza (ciò anche all'evidente fine di garantire un uso efficace delle proprie risorse). Le decisioni dell'Autorità, in particolare quelle rese per l'appunto all'esito di una segnalazione e dunque inerenti alla fase pre-istruttoria, costituiscono spendita di ampia discrezionalità tecnica, sicché i relativi esiti sono sindacabili dal giudice amministrativo solo mediante scrutinio estrinseco di ragionevolezza e controllo di coerenza della motivazione, senza che possa ammettersi un controllo sostitutivo rispetto all'opinamento dell'organo tecnico.

4. Orbene, alla luce di tali coordinate, deve rilevarsi come l'amministrazione abbia ritenuto perfettamente ragionevole il contestato criterio di produzione del latte, il quale rappresenta l'approdo di una ragionevole scelta di politica economico-sociale, esito di ampia riflessione avviata per impulso della Provincia di Bolzano, nell'ambito di un programma di riqualificazione e di valorizzazione delle produzioni locali, nonché di tutela del territorio rispetto ad un uso intensivo dei terreni. Infatti, già con decreto n. 6/2008 del Presidente della Provincia di Bolzano erano stati previsti valori soglia UBA/ha da applicarsi nell'attività di allevamento, tanto che, all'inizio dell'anno 2017, l'assessore con delega all'agricoltura, incontrando i presidenti delle latterie altoatesine e i vertici della Federazione, aveva sollecitato l'adozione di misure tendenti ad una produzione maggiormente sostenibile a livello ambientale.

Tale finalità era evidentemente tesa a tutelare proprio la filiera lattiero-casearia altoatesina, che rappresenta un elemento centrale del tessuto socio-economico della zona ed è caratterizzata, rispetto agli altri ambiti territoriali italiani ed europei, da peculiari condizioni territoriali, tali da determinare un oggettivo svantaggio in termini di costi di produzione rispetto agli allevamenti intensivi siti in altre località della Penisola.

La ratio dell'auspicata "produzione sostenibile" era diretta a tutelare i piccoli produttori locali, e dunque la remunerazione adeguata del loro prodotto, che veniva offerto al consumatore come un prodotto di alta qualità, qualificato dal territorio di provenienza e del tutto differente dagli alimenti "ordinari" prodotti per mezzo di colture intensive.

Con ragionamento plausibile, l'Autorità ha dunque ritenuto che il collegamento tra il numero dei capi di bestiame e la produzione foraggera disponibile in azienda (che per altro è previsto anche dalla disciplina europea sul "biologico") fosse una misura più che opportuna, in quanto volta a perseguire i ridetti essenziali obiettivi di natura economica e ambientale. Tra questi, specificamente, la limitazione delle importazioni di foraggio, con riveniente controllo della qualità della filiera e dunque del prodotto finale e della sostenibilità ambientale della produzione (sotto il profilo dello sfruttamento del suolo, sotto il profilo della preservazione del paesaggio e sotto il profilo del contenimento dei rifiuti e delle emissioni inquinanti). In sostanza, lungi dall'atteggiarsi a misura anticoncorrenziale, il criterio contestato è apparso, in base ad un ragionamento coerente dell'Antitrust, una misura del tutto opportuna ed anzi imposta proprio dalle ridette esigenze economiche e ambientali.

Si aggiunga che, condivisibilmente, l'Antitrust ha anche ritenuto che l'adozione del criterio UBA/ha è coerente con il fine imposto dalla natura giuridica dei produttori altoatesini. Questi sono infatti raggruppati in una società cooperativa che non opera esclusivamente al fine di massimizzare il proprio profitto, ma piuttosto persegue lo scopo di assicurare ai soci la migliore remunerazione per il latte da essi conferito.

In tale ottica, la limitazione e la razionalizzazione della produzione realizzano un vantaggio per i soci stessi delle cooperative altoatesine, che vedono remunerato il proprio prodotto ad un prezzo più elevato di quello mediamente praticato nel resto d'Italia ed in Europa.

Lo stesso vincolo di esclusiva dei conferimenti nei confronti della cooperativa è un vantaggio per i soci stessi, posto che la cooperativa garantisce di acquistare l'intera produzione lattifera del socio ad un prezzo superiore mediamente a quello corrisposto agli allevatori di altre zone. L'inesistenza di profili anticoncorrenziali è provata dal fatto che le cooperative sopportano addirittura un maggior costo, atteso che pagano la materia prima molto di più dei loro concorrenti e, pur tuttavia, si tratta di un intervento che mira a tutelare proprio gli allevamenti del luogo, caratterizzati da dimensioni medio-piccole e situati ad altitudini elevate in località orograficamente caratterizzate.

Ciò consente proprio la sopravvivenza delle piccole aziende agricole a conduzione familiare e la garanzia di un prodotto di altissima qualità rispetto a quello proveniente da altri territori, nazionali ed europei.

Risulta evidente, quindi, la correttezza delle conclusioni raggiunte dall'Autorità, laddove ha considerato il contestato criterio de quo come il mezzo per ottenere la migliore remunerazione e valorizzazione del prodotto agricolo conferito dai soci delle cooperative, assicurando la sopravvivenza dei piccoli allevamenti a conduzione familiare situati in territori di montagna (così facendo, con ragionamento immune da irragionevolezza, l'amministrazione ha pure ritenuto l'inadeguatezza delle soluzioni alternative proposte dalla parte ricorrente, reputando che le stesse non sarebbero state ugualmente efficaci o comunque compatibili con le esigenze di preservare il tessuto produttivo in esame e, soprattutto, di contenere l'inquinamento dei terreni e delle acque).

5. Quanto, più specificamente, ai denunciati effetti anticoncorrenziali che, secondo gli esponenti, deriverebbero dall'introduzione del criterio UBA/ha, l'Autorità ha poi chiarito come la denunciata intesa non fosse idonea a restringere la concorrenza né sul mercato del latte crudo né sui mercati dei prodotti finiti derivati dal latte, atteso che la regolamentazione introdotta non imponeva un limite alle quantità di latte conferite, le quali potevano essere aumentate



acquisendo ulteriori appezzamenti di terreno.

Inoltre, l'introdotta regolamentazione prevedeva un ampio periodo transitorio al fine di consentire agli allevatori non rientranti nei valori soglia di poter pianificare con anticipo le modalità di ottemperanza alla misura.

L'Autorità ha anche considerato la prevista fisiologica elasticità nell'applicazione del criterio (la principale cooperativa lattiera altoatesina aveva modificato la ridetta regolamentazione, consentendo agli allevatori produttori di mais per foraggio di arrivare sino a 4 UBA/ha al posto della prevista soglia dei 2,5) ed ha, in modo del tutto ragionevole, ribadito che, in assenza dell'introdotta politica, vi sarebbe stata una verosimile riduzione del prezzo medio a cui i trasformatori acquistavano il latte altoatesino (con conseguente pregiudizio per gli allevatori a dimensione familiare che rischiavano di uscire del tutto dal mercato).

Da ultimo, anche qui con ragionamento logico che resiste al sindacato giurisdizionale, l'Autorità ha puntualmente verificato se dal coordinamento sul posizionamento commerciale dei prodotti sarebbe potuto derivare un coordinamento delle politiche commerciali delle latterie nei mercati "a valle", come paventato dai segnalanti.

A tale prospettato dubbio, l'Antitrust ha fornito risposta negativa, osservando che i prodotti finiti vengono commercializzati su mercati di dimensione nazionale nell'ambito dei quali le latterie altoatesine detengono quote di mercato non significative, essendo in concorrenza con operatori più grandi su scala nazionale; il che consente verosimilmente di escludere che un eventuale coordinamento sul posizionamento commerciale dei prodotti, incentrato sull'imposizione del citato criterio di sostenibilità ambientale, potesse produrre effetti sui prezzi dei prodotti nell'ambito del mercato nazionale dello yogurt.

In modo logico ed attendibile, l'Antitrust ha precisato che nel mercato "a valle" le latterie altoatesine sono affiancate da concorrenti, anche multinazionali, molto più strutturati e da marchi molto noti alla generalità dei consumatori, come tali in grado di disciplinare la concorrenza.

Ne è derivata la coerente conclusione secondo cui l'ipotizzato coordinamento del posizionamento commerciale delle cooperative lattiere altoatesine non poteva comportare un coordinamento anche delle politiche commerciali delle stesse nei ridetti mercati "a valle", in quanto la presenza di numerosi qualificati concorrenti, attivi anche su scala sovranazionale, e il rilevante potere contrattuale del principale acquirente dei prodotti (una multinazionale di grandissime dimensioni) erano comunque in grado di regolare la concorrenza sui ridetti mercati, considerando le quote di mercato poco rilevanti detenute dalle latterie altoatesine medesime.

In conclusione, la decisione di non procedere oltre sulla denuncia de qua è il frutto di una valutazione tecnico-discrezionale del tutto coerente ed immune da palese irragionevolezza, dovendosi così respingere le censure mosse nel ricorso introduttivo.

6. Quanto alle contestazioni riguardanti la mancata ostensione di una serie di documenti ritenuti essenziali a fini difensivi, nonché al fine di comprendere l'iter logico-argomentativo dell'Antitrust, si osserva come le istanze di accesso relative siano state per lo più soddisfatte dall'amministrazione, la quale ha fornito gran parte della documentazione rilevante.

Per il resto, l'Autorità ha fatto corretta applicazione dei principi generali in materia di accesso, negando l'ostensione solo di documenti o parti di documenti per le quali sussistevano esigenze di riservatezza e che non apparivano indispensabili per la difesa del ricorrente, come dettagliatamente indicati in atti, e, in particolare, nella memoria difensiva, depositata dall'Avvocatura.

In ogni caso, la parte istante è stata pienamente resa edotta delle motivazioni del provvedimento impugnato; la stessa ha potuto spiegare le proprie difese stragiudiziali e giudiziali in modo del tutto completo ed esaustivo.

7. Per quanto sopra esposto e alla luce delle superiori considerazioni, il ricorso deve dunque essere rigettato perché infondato.

La particolarità della vicenda e la sussistenza delle altre condizioni di legge suggeriscono, tuttavia, di compensare interamente le spese di lite tra le parti in causa.

(Omissis)