

Sul diritto di accesso agli atti di una Associazione di produttori in materia di quote latte

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 13 agosto 2024, n. 710 - - Pedron, pres.; Rossetti, est. - Associazione Produttori Latte Bovino della Pianura Padana (avv. Tomaselli) c. AGEA (Avv. distr. Stato) ed a.

Agricoltura e foreste - Quote latte - Associazione che tutela gli interessi dei produttori e degli allevatori, in particolare per quanto riguarda le problematiche economiche della produzione di latte - Accesso agli atti - Assenza di un interesse specifico - Esclusione.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente Associazione Produttori Latte Bovino della Pianura Padana rappresenta aziende agricole che si occupano della produzione di latte e come tali sono state sottoposte al regime europeo delle quote latte fino alla campagna 2014-2015. Nell'oggetto sociale (v. doc. 3) rientra la tutela, con ogni azione, degli interessi dei produttori e degli allevatori, in particolare per quanto riguarda le problematiche economiche della produzione di latte, comprese le quote e i relativi provvedimenti degli organismi comunitari e nazionali.

2. Nello specifico, la ricorrente evidenzia che i propri associati hanno interesse a conoscere l'attività svolta dall'AGEA in esecuzione delle pronunce della Corte di Giustizia sulla corretta quantificazione del prelievo supplementare (v. C.Giust. Sez. VII 27 giugno 2019 C 348/18, *Barausse*; C.Giust. Sez. II 11 settembre 2019 C 46/18, *San Rocco*; C.Giust. Sez. II 13 gennaio 2022 C-377/19, *Benedetti*).

3. Con nota trasmessa in data 29 dicembre 2023, la ricorrente ha chiesto all'AGEA copia della seguente documentazione: (a) atti di ripetizione delle operazioni di compensazione nazionale per le annate dal 1995-1996 al 2008-2009 in ottemperanza alle sopra citate sentenze della Corte di Giustizia;

(b) atti di rideterminazione del prelievo supplementare per le annate dal 1995-1996 al 2008-2009 nei confronti delle aziende agricole che, per effetto delle medesime sentenze della Corte di Giustizia, avrebbero diritto all'azzeramento del debito;

(c) atti di rideterminazione del prelievo supplementare per le annate dal 1995-1996 al 2008-2009 nei confronti delle aziende agricole che non hanno mai subito l'imputazione ma per effetto delle predette sentenze della Corte di Giustizia dovrebbero subirla ora, per evitare che il loro debito sia posto a carico delle altre aziende agricole responsabili della produzione eccedentaria oppure diventi aiuto di Stato con risultati distortivi per la concorrenza.

4. L'AGEA ha negato l'accesso con nota dell'Ufficio Legale e Contenzioso di data 24 gennaio 2024, nella quale si afferma che (i) mancherebbe un interesse specifico, in quanto dall'istanza emergerebbe piuttosto la volontà di effettuare un controllo generalizzato sugli atti dell'amministrazione; (ii) l'accesso non comporterebbe alcuna utilità, in quanto dalla prospettiva della ricorrente, che lamenta l'inerzia dell'amministrazione, eventuali azioni giudiziarie dovrebbero essere proposte contro provvedimenti non ancora emanati; (iii) l'istanza sarebbe esterna al perimetro dell'accesso, in quanto l'estrapolazione dei dati richiesti comporterebbe una lunga e gravosa attività di elaborazione di nuovi documenti; (iv) l'esecuzione delle sentenze della Corte di Giustizia sul calcolo del prelievo supplementare è ora disciplinata dall'art. 10-bis del DL 13 giugno 2023 n. 69, e i relativi provvedimenti, in corso di predisposizione, saranno poi comunicati alle aziende agricole interessate.

5. Contro il diniego la ricorrente ha radicato il presente ricorso ai sensi dell'art. 116 cpa, premettendo di non rappresentare aziende agricole risparmiate dall'imputazione del prelievo supplementare grazie ai criteri di priorità che la Corte di Giustizia ha ritenuto in contrasto con il diritto europeo.

6. Nel ricorso si afferma, in sintesi, che l'ordinamento europeo, come interpretato dalla Corte di Giustizia, riconoscerebbe ai produttori il diritto alla restituzione dell'indebito, o più precisamente alla cancellazione della compensazione (che gli organismi pagatori stanno attualmente operando ai sensi dell'art. 8-ter comma 5 del DL 10 febbraio 2009 n. 5) tra il prelievo supplementare originariamente imputato (enormemente dilatatosi per effetto degli interessi) e gli aiuti PAC (di cui le aziende agricole vengono sistematicamente private). Per alleggerire la situazione dei produttori a cui è stato imputato un prelievo supplementare maggiore di quello riconosciuto legittimo dalla Corte di Giustizia sarebbe necessario effettuare un'imputazione *a posteriori* anche nei confronti di quei produttori che (in quanto appartenenti a categorie prioritarie) sono stati esclusi dall'obbligo di concorrere a ripianare l'esubero della produzione nazionale. Diversamente, si consentirebbe a questi ultimi di beneficiare di un aiuto di Stato. Di qui le esigenze di trasparenza rappresentate dalla ricorrente, rivolte, da un lato, a comprendere se l'AGEA intenda effettivamente operare un ricalcolo complessivo del prelievo supplementare per tutti i produttori, e dall'altro se in questo ricalcolo vengano coinvolte anche le aziende agricole a cui il prelievo supplementare non è mai stato chiesto. Queste esigenze di trasparenza non sarebbero superate dalla

disciplina introdotta dall'art. 10-*bis* del DL 69/2023, che si limiterebbe a ribadire l'ovvia necessità di dare esecuzione alle sentenze di annullamento del prelievo supplementare passate in giudicato (v. comma 1). Nel ricorso vi è poi un accenno alla possibile utilizzazione delle informazioni sul ricalcolo del prelievo supplementare per censurare l'operato dello Stato italiano nelle interlocuzioni con le istituzioni europee.

7. L'AGEA si è costituita in giudizio chiedendo la reiezione del ricorso.

8. Prima di affrontare la specifica questione controversa, è necessario descrivere brevemente il contesto in cui la stessa si colloca.

Sul calcolo del prelievo supplementare nella normativa nazionale

9. Il punto di partenza è la sperequazione introdotta dalla normativa nazionale tra i produttori che hanno collettivamente determinato il superamento del quantitativo globale di latte a disposizione dell'Italia nelle singole campagne. La Corte di Giustizia ha statuito che risulta in contrasto con il diritto dell'Unione la seguente normativa nazionale:

(a) il meccanismo di compensazione nazionale in vigore inizialmente, nella parte in cui redistribuisce le quote inutilizzate secondo categorie prioritarie di produttori anziché in modo proporzionale tra tutti i produttori che hanno concorso allo sfioramento della soglia nazionale (v. art. 1 comma 8 del DL 1 marzo 1999 n. 43; art. 1 comma 5 del DL 4 febbraio 2000 n. 8 - campagne dal 1995-1996 al 2002-2003);

(b) la successiva disciplina che, sul presupposto del neoistituito obbligo di trattenuta del prelievo supplementare da parte degli acquirenti, riformula il meccanismo di compensazione nazionale prevedendo il rimborso del prelievo imputato e trattenuto in eccesso solo a favore dei produttori che siano risultati in regola con il versamento del contributo stesso (v. art. 9 comma 3 del DL 28 marzo 2003 n. 49 - campagne dal 2003-2004 in avanti).

10. Per effetto delle sopra citate pronunce della Corte di Giustizia, lo Stato italiano è vincolato a effettuare il ricalcolo del prelievo supplementare, previa disapplicazione della normativa nazionale per i profili di contrasto con il diritto europeo. La Corte di Giustizia ha però espressamente stabilito che l'accertamento dell'illegittimità comunitaria del meccanismo di calcolo del prelievo supplementare non implica la liberazione dei produttori dall'obbligo di versare quanto dovuto (v. in particolare C.Giust. C-46/18, *San Rocco*, punti 25 e 30).

Sulle categorie prioritarie di produttori

11. Contestualmente, la Corte di Giustizia ha qualificato come inidoneo a bloccare l'azione di recupero del prelievo supplementare l'affidamento riposto dai produttori nella normativa nazionale che li escludeva dall'obbligo di concorrere a ripianare l'eccesso di produzione (v. ancora C.Giust. C-46/18, *San Rocco*, punto 48). Per i produttori esonerati il problema della tutela dell'affidamento comunque rimane, in quanto la Corte di Giustizia non ha statuito direttamente nei loro confronti, e ha anzi sottolineato che l'affidamento ricade tra i principi generali del diritto dell'Unione (v. C.Giust. C-348/18, *Barausse*, punto 57).

12. Questa incertezza lascia aperta la questione sottostante, ossia se il ricalcolo vada fatto necessariamente per tutti i produttori (compresi quelli che sono stati avvantaggiati dalle norme nazionali in contrasto con il diritto europeo), o se possa essere circoscritto a quelli che hanno dovuto subire un'imputazione maggiore a causa dell'illegittimo trattamento preferenziale accordato alle altre aziende agricole. Il punto è stabilire se i produttori siano collegati da un vincolo di solidarietà inscindibile. Il regime delle quote latte era infatti equivalente a un fondo chiuso, basato sull'equilibrio economico tra produzione contingentata (minore concorrenza) e prezzi di mercato più elevati. I produttori che non hanno osservato questo patto, producendo più della propria quota, sono tenuti a restituire una parte dell'utilità indebitamente conseguita per aver potuto vendere a prezzi più elevati approfittando della mancata concorrenza dei produttori rispettosi delle quote. In questa impostazione, tutti i produttori che hanno sfiorato devono pagare degli importi sotto forma di prelievo supplementare, da destinare al finanziamento delle spese del settore lattiero-caseario (v. ancora C.Giust. C-348/18, *Barausse*, punto 53).

13. Lo Stato italiano non può assumere a proprio carico questa spesa, e dunque, anche se ha già versato all'Unione (e più precisamente al FEOG, poi FEAGA) le somme corrispondenti al superamento della quota nazionale, non è esonerato dall'obbligo di ripartire il prelievo supplementare tra le aziende agricole responsabili della produzione eccedentaria, e di recuperarlo poi efficacemente (v. C.Giust. Sez. IV 24 gennaio 2018 C-433/15, *Commissione/Italia*, punti 60-61). Se il prelievo supplementare venisse diminuito ai produttori che hanno subito l'imputazione sulla base di regole di calcolo illegittime, ma contemporaneamente questa riduzione non fosse compensata dai produttori appartenenti a categorie prioritarie, il risultato sarebbe appunto un'interposizione dello Stato italiano per sostenere direttamente una parte dell'onere. In mancanza di un accordo con l'Unione, questa situazione potrebbe configurare un aiuto di Stato.

14. Il problema del coinvolgimento dei produttori appartenenti a categorie prioritarie ha anche un profilo intertemporale, in quanto il diritto europeo ha progressivamente previsto alcune di queste categorie, e poi ha concesso agli Stati di individuarne altre (v. art. 9 par. 1 del Reg. CE 9 luglio 2001 n. 1392/2001; art. 16 par. 1 del Reg. CE 30 marzo 2004 n. 595/2004; art. 1 del Reg. CE 4 ottobre 2006 n. 1468/2006; art. 84 par. 1-b del Reg. CE 22 ottobre 2007 n. 1234/2007/CE). Diventa quindi rilevante stabilire da quale campagna abbia effetto e sia applicabile ciascuna delle categorie prioritarie, essendo questa, evidentemente, l'invalidabile tutela di diritto europeo a qualsiasi tentativo di coinvolgere i produttori appartenenti alle suddette categorie nel ricalcolo (e quindi nell'imputazione *a posteriori*) del prelievo supplementare.

Sulla disapplicazione delle norme e dei provvedimenti

15. La disapplicazione della normativa nazionale pone complessi problemi interpretativi, sia che si intenda effettuare un ricalcolo esteso a tutti i produttori, sia che il ricalcolo venga limitato ai produttori non appartenenti a categorie prioritarie.

16. Non è infatti sufficiente disapplicare le norme di legge indicate dalla Corte di Giustizia come illegittime, ma occorre stabilire quale sia la sorte dei provvedimenti attuativi che si sono stratificati nel tempo. Frequentemente, per la stessa azienda agricola e per la stessa campagna sono intervenuti plurimi provvedimenti, alcuni di imputazione/accertamento e altri di intimazione/sollecito, alcuni impugnati e altri non impugnati, alcuni già esaminati con sentenza passata in giudicato e altri ancora *sub iudice*, alcuni confermati con sentenza di merito e altri divenuti definitivi solo perché il giudizio si è concluso con una sentenza in rito (ad esempio, inammissibilità di ricorsi collettivi e cumulativi, rinuncia, perenzione). Vi sono anche conflitti tra giudicati. A complicare il tutto ha contribuito la rateizzazione del prelievo supplementare (v. in particolare le procedure introdotte dall'art. 10 commi 34-39 del DL 49/2003 e dagli art. 8-*quater* e 8-*quinquies* del DL 5/2009). Quale condizione per la concessione della rateizzazione è stato infatti chiesto ai produttori il riconoscimento del debito con rinuncia alle azioni giudiziarie, il che impone di stabilire se i produttori rateizzanti abbiano rinunciato anche alla tutela derivante dalle successive pronunce della Corte di Giustizia, e se una simile rinuncia preventiva sia ammissibile nell'ordinamento dell'Unione, o se violi di principi di affidamento e di certezza del diritto.

17. Una limitata forma di disapplicazione della normativa nazionale e dei provvedimenti attuativi della stessa è stata introdotta dall'art. 10-*bis* del DL 69/2023. Con questa norma lo Stato italiano ha previsto il ricalcolo del prelievo supplementare secondo nuovi criteri, che dovrebbero corrispondere alle indicazioni della Corte di Giustizia, e ha concesso inoltre ai produttori l'esenzione dagli interessi maturati anteriormente al 27 giugno 2019. Tuttavia, i suddetti benefici sono riservati ai soli produttori che abbiano ottenuto una sentenza definitiva di annullamento del prelievo supplementare con accertamento del diritto al ricalcolo (v. comma 1), oppure abbiano proposto un ricorso ancora pendente contro i provvedimenti di imputazione, purché tra i motivi di ricorso sia stata dedotta l'illegittimità comunitaria del meccanismo di calcolo del prelievo supplementare, in anticipazione di quanto poi statuito dalla Corte di Giustizia (v. comma 6).

18. Al di fuori di questi casi il legislatore nazionale non ha codificato altre fattispecie di disapplicazione della normativa nazionale e dei provvedimenti attuativi. Si pone quindi il problema se a una più ampia disapplicazione (ad esempio, quando siano pendenti ricorsi non contro provvedimenti di imputazione/accertamento ma contro successivi atti di intimazione/sollecito) possa pervenire direttamente il giudice nazionale, o la stessa amministrazione, sulla base dei principi generali enucleati dalla Corte di Giustizia. Nella sua giurisprudenza la Corte di Giustizia, da un lato, riconosce l'intangibilità del giudicato che abbia cristallizzato un'interpretazione del diritto europeo in contrasto con successive pronunce della Corte stessa, fermo restando il diritto al risarcimento del danno (v. C.Giust. Sez. I 4 marzo 2020 C-34/19, *Telecom Italia*, punti 58, 65, 68; C.Giust. Sez. VI 16 luglio 2020 C-424/19, *Cabinet de avocat*, punti 23, 25, 26; C.Giust. GS 21 dicembre 2021 C-497/20, *Randstad*, punti 79 e 80), ma dall'altro afferma che un provvedimento divenuto definitivo può essere riesaminato anche se non ne era stato dedotto in giudizio il contrasto con il diritto dell'Unione (v. C.Giust. GS 12 febbraio 2008 C-2/06, *Kempter*, punto 46), e precisa che l'intangibilità di un provvedimento non può essere giustificata dall'esigenza di certezza del diritto, quando risulti contraria ai principi di effettività e leale cooperazione di cui all'art. 4 par. 3 del TUE (v. C.Giust. Sez. III 10 marzo 2022 C-177/20, *Grossmania*, punti 62 e 64).

19. A proposito dell'intangibilità dei provvedimenti, si osserva che il legislatore nazionale ha scelto di non incidere sulla posizione dei produttori avvantaggiati dal calcolo del prelievo supplementare in contrasto con il diritto europeo. In base all'art. 10-*bis* comma 3 del DL 69/2023, infatti, ai produttori va applicato l'importo del prelievo supplementare che risulti meno oneroso tra quello precedentemente imputato e quello derivante dal ricalcolo. Questo significa che per i produttori appartenenti a categorie prioritarie il ricalcolo è sostanzialmente inutile, perché qualunque esito sarebbe più svantaggioso rispetto all'esonero di cui tali produttori hanno beneficiato in origine. Il legislatore nazionale ha comunque chiarito nel comma 2 dell'art. 10-*bis* del DL 69/2023 quali categorie di produttori siano da considerare prioritarie dalla campagna 2003-2004 alla campagna 2008-2009.

Sull'istanza di accesso

20. Collocata nello scenario sopra descritto, l'istanza di accesso della ricorrente appare fondata, ma deve essere circoscritta alla sola documentazione realmente utile per la tutela degli interessi della categoria rappresentata. In proposito, si possono formulare le seguenti considerazioni:

(a) la ricorrente ha scelto di rappresentare e difendere i produttori che hanno subito il prelievo supplementare, ossia quelli che non ricadevano in categorie prioritarie. L'interesse di questi produttori è che sia ampliata la platea dei soggetti tenuti a versare il prelievo supplementare (per minimizzare l'impatto economico individuale) e che siano eliminati o ridotti i casi di esclusione dal ricalcolo (ossia i casi in cui si considera intervenuta la cristallizzazione dell'importo imputato e dei relativi interessi);

(b) questo legittima la ricorrente a ottenere dall'AGEA copia di tutti di atti di natura generale (ad esempio, circolari, direttive, note informative per gli organismi pagatori), o comunque aventi rilievo generale (ad esempio, risposte a quesiti di enti pubblici o di organizzazioni di produttori), che riguardino le modalità di rinnovazione del calcolo del prelievo supplementare in esecuzione delle pronunce della Corte di Giustizia. La richiesta di accesso descrive l'interesse della ricorrente facendo riferimento alla ripetizione della compensazione nazionale, che è il meccanismo unitario di redistribuzione delle quote non utilizzate tra tutti i produttori. Formulata in questi termini, la richiesta si riferisce

logicamente agli atti di indirizzo riguardanti l'intera procedura di ricalcolo. Benché l'art. 10-*bis* comma 4 del DL 69/2023 abbia dichiarato prive di effetto tutte le comunicazioni di ricalcolo già notificate dall'AGEA prima dell'entrata in vigore della legge di conversione del medesimo decreto, si ritiene che l'interesse all'accesso rimanga intatto anche in relazione agli atti anteriori che hanno guidato le operazioni di ricalcolo poi dichiarate inefficaci. La ricorrente, infatti, contesta il comportamento complessivo dello Stato italiano in questa materia, e dunque deve poter conoscere tutta la successione delle decisioni e delle soluzioni interpretative delle autorità italiane, indipendentemente dal fatto che la fonte delle stesse sia normativa o provvedimentale, e indipendentemente dalla circostanza che in seguito siano stati adottati nuovi orientamenti;

(c) parimenti, vi è un interesse qualificato in capo alla ricorrente in relazione ai provvedimenti di ricalcolo effettuati nei confronti delle imprese agricole non appartenenti a categorie prioritarie. Secondo la tesi della ricorrente, il prelievo supplementare di questi produttori dovrebbe essere azzerato. Come si è visto sopra, il quadro normativo è molto complesso, ed è verosimile che l'obiettivo ragionevole sia piuttosto la riduzione del debito con annessa rateizzazione. Nella presente sentenza non deve tuttavia essere data risposta a tutte le questioni giuridiche presupposte. È sufficiente rilevare che tali questioni esistono, e costituiscono la materia controversa su cui la ricorrente dovrà impegnarsi per indirizzare le autorità italiane o le istituzioni dell'Unione verso l'opzione interpretativa più favorevole ai produttori. L'accesso alle informazioni è lo strumento indispensabile perché la ricorrente possa svolgere efficacemente il proprio ruolo di rappresentante degli interessi di categoria;

(d) peraltro, la funzione svolta dalla ricorrente giustifica un accesso solo parziale, ossia non al contenuto integrale dei provvedimenti che ridefiniscono la posizione debitoria delle singole aziende agricole, ma ad alcuni dati esposti negli stessi, da raccogliere in forma aggregata. La ricorrente non cura infatti la difesa (in giudizio o in sede amministrativa) di specifici produttori, o perlomeno non ha evidenziato una simile esigenza, né ha prodotto un mandato in questo senso da parte di una o più aziende agricole;

(e) più in dettaglio, i dati necessari alla ricorrente per svolgere la sua attività di sindacato possono essere così individuati: numero di provvedimenti di ricalcolo adottati in esecuzione di sentenze passate in giudicato (v. art. 10-*bis* comma 1 del DL 69/2023), numero di provvedimenti di ricalcolo adottati sulla base di giudizi ancora pendenti (v. art. 10-*bis* comma 6 del DL 69/2023), numero di provvedimenti di ricalcolo adottati per altri motivi, numero di domande di ricalcolo presentate finora, numero di domande di ricalcolo respinte;

(f) i dati sopra descritti dovranno essere ripartiti dall'AGEA per singole campagne dal 1995-1996 al 2008-2009, e integrati, distintamente per ciascuna fattispecie di ricalcolo, con l'indicazione degli importi complessivi del prelievo supplementare e dei relativi interessi alla data della domanda e in esito al ricalcolo (ove intervenuto). Per rendere leggibile l'operato complessivo dell'amministrazione, dovrà essere precisato, per ciascuna campagna, quante siano le aziende agricole a cui era stato originariamente imputato il prelievo supplementare;

(g) non si ritiene che in questo modo venga imposta all'AGEA la creazione di nuovi documenti. Si tratta in realtà di una particolare forma di accesso parziale alle banche dati a disposizione dell'AGEA. Le operazioni di estrapolazione e aggregazione dei dati sostituiscono gli *omissis* e le altre soluzioni di oscuramento che sarebbe necessario applicare se l'accesso fosse effettuato in modo tradizionale mediante la stampa o la copia digitale dei documenti relativi alle singole aziende agricole. Sotto il profilo dell'aggravio di lavoro per gli uffici, questa attività appare sostenibile. La ricorrente ha dimostrato (v. doc. 4 e 7) che l'AGEA è in grado di svolgere ordinariamente simili operazioni di sintesi mediante aggregazione di dati;

(h) sussiste infine anche l'interesse della ricorrente a conoscere i provvedimenti di ricalcolo effettuati nei confronti delle imprese agricole appartenenti a categorie prioritarie. I limiti entro cui il diritto all'accesso può essere tutelato sono gli stessi descritti sopra per i produttori non appartenenti a categorie prioritarie;

(i) in base al criterio del minor onere codificato nell'art. 10-*bis* comma 3 del DL 69/2023 è verosimile che per le categorie prioritarie i ricalcoli non siano stati effettuati, in quanto inevitabilmente sfavorevoli per i produttori che in passato non avevano mai subito alcuna imputazione. L'AGEA è comunque tenuta ad adempiere il proprio obbligo di trasparenza esplicitando se le operazioni di ricalcolo siano state effettuate o non effettuate, ed eventualmente per quante aziende agricole e per quali importi, e precisando ulteriormente se vi siano stati dei ricalcoli poi dichiarati inefficaci in applicazione dell'art. 10-*bis* comma 4 del DL 69/2023.

Conclusioni

21. Ricapitolando, il ricorso deve essere accolto per ciascuno dei tre profili evidenziati dalla ricorrente nella propria istanza di accesso, ma con le limitazioni e le modalità sopra descritte. L'AGEA dovrà mettere a disposizione della ricorrente i documenti e i dati, o dichiarare l'inesistenza degli stessi, entro 30 giorni dal deposito della presente sentenza. 22. La particolarità della vicenda e la complessità delle questioni presupposte giustificano la compensazione delle spese di giudizio.

23. Il contributo unificato è a carico dell'amministrazione ai sensi dell'art. 13 comma 6-*bis*.1 del DPR 30 maggio 2002 n. 115.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda)



definitivamente pronunciando:

(a) accoglie il ricorso, come precisato in motivazione;

(b) compensa le spese di giudizio;

(c) pone il contributo unificato a carico dell'AGEA.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)

