

Rigetto dell'istanza di accesso agli atti in materia di quote latte

Cons. Stato, Sez. VI 29 aprile 2025, n. 3599 - De Felice, pres.; La Greca, est. - Agea - Agenzia per le erogazioni in agricoltura ed a. (Avv. gen. Stato) c. Confagricoltura Lombardia (n.c.) ed a.

Agricoltura e foreste - Quote latte - Istanza di accesso agli atti - Rigetto.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1.- La controversia definita in prime cure con la sentenza oggetto di impugnazione riguardava il provvedimento con il quale Agea aveva rigettato l'istanza di accesso, proposta dalla appellata Associazione produttori di latte della Pianura Padana ai sensi della l. n. 241 del 1990, e volta ad ottenere l'ostensione di una serie di documenti, ivi esplicitati per 'categorie'. In particolare trattavasi degli: 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 avrebbero mai subito l'imputazione ma per effetto delle predette sentenze della Corte di. L'interesse ex art. 22 l. n. 241 del 1990 era identificato: a) nel «verificare l'effettiva attuazione delle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea del 27 giugno 2019, resa nella causa C-348/18, dell'11 settembre 2019, resa nella causa C-46/18, e del 13 gennaio 2022, resa nella causa C-377/19, che hanno dichiarato le disposizioni normative italiane non conformi al diritto dell'Unione europea»; b) nella necessità di intraprendere idonee iniziative, anche giudiziarie, a tutela delle aziende agricole interessate.

2.- Agea, con il provvedimento impugnato in primo grado, rigettava l'istanza ostensiva sul rilievo che:

- non sarebbe stato dimostrato il sotteso «interesse» ai sensi della disciplina sull'accesso contenuta nella l. n. 241 del 1990;

- l'istanza sarebbe stata finalizzata ad un controllo generalizzato dell'attività amministrativa;

- l'estrapolazione dei dati richiesti avrebbe comportato una lunga e gravosa attività di elaborazione di Agea.

Agea evidenziava l'intendimento di mettere a disposizione i dati «sub I» dell'istanza, una volta divenuti disponibili.

3.- All'esito dell'*actio ad exhibendum* proposta in primo grado, il T.a.r. per la Lombardia, sez. staccata di Brescia, con sentenza n. 710 del 2024 accoglieva il ricorso dettando le modalità e i limiti della disposta ostensione, «*circoscritta alla sola documentazione realmente utile per la tutela degli interessi della categoria rappresentata*». Evidenziava, in punto di interesse della ricorrente, che:

«[...] 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 [...];

(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. [...] 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;



[...] (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».

4.- Avverso la predetta sentenza ha interposto appello Agea chiedendone la riforma sulla base di doglianze così articolate:

1) Erroneità in diritto della sentenza per non avere dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado. Sostiene Agea che:

- l'(asserita) eterogeneità dei produttori rappresentati dall'Associazione appellata comporterebbe la divergenza delle posizioni giuridiche soggettive degli appartenenti all'Associazione e un conflitto di interesse all'interno della categoria rappresentata, ciò che determinerebbe in capo all'Associazione il difetto del requisito della rappresentatività;

- laddove il T.a.r. per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, ha poggato l'impianto argomentativo sulla distinzione tra i produttori appartenenti alle categorie prioritarie e quelli non appartenenti a tali categorie, avrebbe commesso, comunque, un ulteriore errore di diritto, in quanto per le campagne lattiere a partire dalla 2002/2003 le categorie prioritarie erano ammesse, e la riforma di cui all'art. 10 bis d.l. n. 69 del 2023 avrebbe riguardato unicamente alcune di esse;

- l'esercizio del diritto di accesso da parte dei portatori di interessi superindividuali non potrebbe spingersi fino ad investire aspetti dell'attività di soggetti pubblici che non incidono direttamente sugli interessi di cui l'Associazione si fa portatrice;

- la parte appellata, inoltre, proprio in quanto ente esponenziale, avrebbe dovuto provare (o, comunque, almeno allegare in modo specifico), come sancito dall'Adunanza plenaria n. 6 del 2020, di agire per la tutela di interessi effettivamente superindividuali, e non in funzione di un mero affiancarsi ai propri associati, per la tutela di interessi singoli;

- sussisterebbe una sostanziale divergenza delle posizioni vantate dai membri dell'Associazione rispetto alla attività che Agea deve porre in essere;

2) Violazione e falsa applicazione artt. 22 ss. l. n. 241 del 1990; erroneità in diritto della sentenza per avere il T.a.r. ignorato la manifesta carenza di interesse diretto, concreto e attuale all'accesso da parte dell'istante in ostensione. L'affermazione del T.a.r. secondo cui «la ricorrente ha scelto di rappresentare e difendere i produttori che hanno subito il prelievo supplementare, ossia quelli che non ricadevano in categorie prioritarie» sarebbe non condivisibile in considerazione che neppure l'appellata avrebbe mai dedotto di rappresentare unicamente i produttori che non ricadevano in categorie prioritarie. Al riguardo, Agea richiama, a mero titolo esemplificativo, la posizione di due aziende associate, le quali, per le campagne fino alla 2002/2003, all'esito delle compensazioni nazionali avvenute a fine campagna, avrebbero usufruito delle categorie prioritarie e, all'esito delle procedure di ricalcolo di cui all'art. 10 bis del d.l. 69 del 2023, ove non fosse stato applicato il c.d. minor onere, avrebbero subito un prelievo raddoppiato, se non triplicato. In altre parole il T.a.r. avrebbe fondato l'accoglimento su un presupposto inesistente (ossia la rappresentanza da parte dell'Associazione unicamente dei produttori che non avevano beneficiato delle categorie prioritarie). Evidenzia, altresì, Agea che la riesecuzione delle compensazioni nazionali coinvolgerebbe tutti gli allevatori che hanno prodotto un esubero al termine delle singole campagne in quanto tali operazioni sarebbero state effettuate sulla base dei dati di produzione relativi a tutti i produttori. In punto di interesse, Agea evidenzia che esso non sarebbe configurabile nel dichiarato (dall'appellata) scopo di «tentare di orientare» le autorità nazionali e sovranazionali interessate verso più opzioni interpretative;

3) Violazione sotto altri profili dell'art. 22 l. n. 241 del 1990. L'istanza ostensiva sarebbe stata inammissibilmente volta ad un controllo generalizzato dell'attività amministrativa;

4) Infrapetizione ex art. 112 c.p.c. e, in via gradata, vizio di motivazione ex art. 132 c.p.c., erroneità in diritto della sentenza anche per non aver considerato l'inesistenza dei documenti oggetto dell'istanza ostensiva, o comunque di parte di quei documenti; violazione art. 115 c.p.c.; erroneità in

per non avere considerato che l'accoglimento dell'istanza implicherebbe una oltremodo gravosa attività per la p.a., senza un correlativo vantaggio effettivo per l'amministrato. La circostanza, in fatto, dell'inesistenza attuale dei documenti, evidenziata nel provvedimento di diniego dell'accesso, non sarebbe stata contestata (art. 115 c.p.c.), sicché il T.a.r. avrebbe dovuto prenderne atto;

5) Sui punti da 8 a 20 della sentenza di prime cure: manifesta erroneità in diritto. Contrariamente a quanto il T.a.r. sostiene, la Corte di giustizia non avrebbe mai sancito il principio di diritto secondo

cui i provvedimenti amministrativi inoppugnabili, siccome non tempestivamente impugnati, possono in ogni tempo essere giuridicamente superati (disapplicandoli). Né opererebbe la disapplicabilità delle norme domestiche violatrici del diritto UE.

5.- Si è costituita in giudizio l'appellata Associazione produttori latte della Pianura padana la quale ha concluso per l'infondatezza dell'appello sulla base dei seguenti argomenti:

- contrariamente a quanto dedotto da Agea le categorie prioritarie sarebbero state negate fino alla campagna 2003-2004

compresa e la riforma di cui all'art. 10 bis d.l. n. 69 del 2023 avrebbe reiterato la violazione del diritto UE; fino alla campagna 2003-2004 inclusa, dovrebbero essere richiamati i profili di incompatibilità comunitaria di cui alla sentenza della Corte di giustizia del 27 giugno 2019;

- il Consiglio di Stato avrebbe riconosciuto che *«a risultare non conforme al diritto comunitario è [...] l'introduzione, peraltro senza la necessaria "previa" consultazione della Commissione europea, di una categoria di produttori prioritaria (quelli il cui acquirente aveva effettuato regolarmente il versamento mensile anticipato) introducendo un'evidente discriminazione tra tutti quei produttori per i quali il prelievo era stato (ugualmente) imputato in eccesso»*;

- lo statuto dell'Associazione confermerebbe che essa rappresenta aziende agricole associate produttori di latte sottoposte al regime del prelievo supplementare e che si occupa istituzionalmente della tutela e valorizzazione della produzione e commercializzazione del latte, senza fini di lucro;

- per effetto delle pronunce della Corte di giustizia, lo Stato italiano sarebbe vincolato a effettuare il ricalcolo del prelievo supplementare, previa disapplicazione della normativa nazionale per i profili di contrasto con il diritto europeo, onde far sì che tutti i produttori che hanno determinato l'esubero provvedano proporzionalmente al pagamento del prelievo;

- sarebbe errata l'interpretazione di Agea dell'art. 10 bis c. 3 d.l. n. 69 del 2023;

- l'affermazione di Agea circa la gravosa attività per la p.a. discendente dall'istanza di accesso sarebbe smentita dalla circostanza che la stessa Agea avrebbe già avviato le operazioni di ricalcolo di cui alla l.n. 103 del 2023; parimenti infondata sarebbe l'eccezione involgente l'inesigibilità dell'attività da parte di Agea;

- l'Associazione produttori latte della Pianura Padana intenderebbe tutelare i propri aderenti, con lo scopo di impedire che, per effetto della mancata applicazione del regime delle quote latte, essi subiscano e continuino a subire da un lato le condizioni di fragilità di un mercato non regolamentato e -dall'altro lato- una forma di concorrenza sleale da parte delle aziende agricole aderenti a Confagricoltura.

6.- All'udienza camerale del 10 aprile 2025, presenti i procuratori delle parti, l'appello, su richiesta degli stessi, è stato trattenuto in decisione.

7.- L'appello, alla stregua di quanto si dirà, è fondato nei sensi appresso specificati e deve essere accolto.

8.- Ritene il Collegio di dover muovere dallo scrutinio del terzo motivo d'appello con il quale Agea ha dedotto l'inammissibilità del ricorso di prime cure in presenza di un'istanza ostensiva preordinata ad un controllo generalizzato dell'attività della p.a.

7.1.- Il motivo è fondato.

7.2.- Da una piana lettura dell'istanza di accesso (cfr. doc. n. 1 produzione in primo grado dell'Associazione produttori latte bovino della Pianura Padana del 26 febbraio 2024), formalmente proposta ai sensi della disciplina contenuta negli artt. 22 ss. l. n. 241 del 1990 (c.d. *«accesso tradizionale»*), emerge che la medesima istanza è finalizzata a *«verificare l'effettiva attuazione alle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea del 27 giugno 2019 [...] e dell'11 settembre 2019 [...] che hanno dichiarato le disposizioni normative italiane non conformi al diritto dell'Unione Europea»*.

7.3.- Premesso che il riferimento alla l. n. 241 del 1990 contenuto nell'istanza imponeva ad Agea l'esame della stessa sulla base della (sola) disciplina dell'accesso in essa contenuto (cfr. i principi espressi in Cons. Stato, Ad. plen. n. 10 del 2020) anche in punto di presupposti, la stessa Agea correttamente l'ha ritenuta in contrasto con il divieto di controllo generalizzato sull'attività della pubblica amministrazione.

Va ricordato che il predetto art. 22, comma 1, l. n. 241 del 1990, pur prevedendo il diritto di accesso agli atti della P.A. a chiunque vi abbia interesse, non ha introdotto un'azione popolare volta a consentire un controllo generalizzato sull'attività amministrativa: tant'è che ha contestualmente definito quell'interesse come finalizzato alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti.

Ora, nel caso di specie, l'intendimento – espressamente dichiarato – della appellata Associazione di verificare la corretta attuazione, da parte dello Stato italiano, delle sentenze della Corte di giustizia UE, integrava esattamente la finalità (non consentita, nell'economia della l. n. 241 del 1990) del controllo generalizzato dell'attività della p.a.: ciò che avrebbe dovuto indurre anche il T.a.r., sotto tale assorbente profilo, a dichiarare inammissibile (o, comunque, infondato) il ricorso di primo grado proposto ai sensi dell'art. 116 c.p.a. avverso il mancato accoglimento dell'istanza ostensiva.

7.4.- Per completezza, va anche detto che la stessa dichiarata strumentalità dell'istanza a *«intraprendere le idonee iniziative, anche giudiziarie, a tutela delle aziende agricole associate»* restituisce un assetto in cui le esigenze difensive sono solo eventuali e comunque genericamente enunciate. Nel caso di specie è mancata anche una chiara rappresentazione della unitarietà dell'interesse (collettivo) perseguito, tutt'altro che dimostrata, anche alla luce delle allegazioni di Agea su posizioni non compatibili: ciò che depone, anche sotto tale profilo, per una configurazione dell'istanza come esplorativa e violativa, anche in relazione a tale aspetto, del necessario presupposto dell'interesse e del divieto di controllo generalizzato sancito dalla l. n. 241 del 1990.

8.- Alla luce delle suesposte considerazioni l'appello, previo assorbimento di ogni ulteriore motivo irrilevante ai fini della decisione, va accolto in ragione della fondatezza del terzo motivo e, conseguentemente, in riforma della sentenza impugnata, il ricorso di primo grado va dichiarato inammissibile.

9.- Le spese del doppio grado possono essere compensate tra tutte le parti ai sensi degli artt. 26 c.p.a. e 92 c.p.c., come

risultante dalla sentenza Corte cost., 19 aprile 2018, n. 77 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di quest'ultima disposizione nella parte in cui non prevede che il giudice possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni, da individuarsi qui nel complessivo assetto della vicenda procedimentale.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione sesta), definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, dichiara inammissibile il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado compensate.

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

(Omissis)

