



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Quinta Ter)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2281 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto da

O.I.C.B. - Organizzazione interprofessionale carne bovina, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Marina Gentile e Enrico Scoccini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (già Ministero delle politiche agricole alimentari forestali e del turismo), in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici, in Roma, in via dei Portoghesi, 12, è domiciliato *ex lege*;

***nei confronti***

Intercarneitalia - Organizzazione interprofessionale delle carni prodotte in Italia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti prof. Bernardo Giorgio Mattarella e Marco Petitto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del secondo in

Roma, in via A. Bertoloni, 44;

*per l'annullamento*

- del decreto dell'allora Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo del 12.12.2019, pubblicato nella G.U. n. 2 del 3.1.2020, avente a oggetto il riconoscimento dell'associazione "Organizzazione Interprofessionale delle carni prodotte in Italia Intercarneitalia" ai sensi dell'art. 3 del decreto-legge n. 51/2015, conv. con modif. dalla legge n. 91/2015;

- di ogni atto antecedente, presupposto, preparatorio, connesso o consequenziale del procedimento e, in particolare: del decreto del Capo del Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca dell'allora Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo del 27.2.2019, n. 600, con il quale è stata nominata la commissione tecnica avente il compito di effettuare l'istruttoria delle richieste di riconoscimento delle organizzazioni interprofessionali, e del verbale della stessa commissione tecnica dell'1.8.2019.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero intimato e dell'Organizzazione Interprofessionale delle carni prodotte in Italia Intercarneitalia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 gennaio 2024 la dott.ssa Annalisa Tricarico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso notificato il 27 febbraio 2020 (depositato il 17 marzo 2020), l'O.I.C.B. - Organizzazione interprofessionale carne bovina, nel premettere di aver presentato in data 11.9.2019 domanda di riconoscimento quale organizzazione interprofessionale a livello nazionale per il comparto bovino, ai sensi degli artt. 157, 158, 164 e 165 Reg. UE 1308/2013, ha chiesto l'annullamento del decreto del

12.12.2019, pubblicato in G.U. n. 2 del 3.1.2020, con il quale il Ministero competente, in accoglimento dell'istanza del 30.7.2019, prot. n. 54800, ha riconosciuto l'associazione "Organizzazione Interprofessionale delle carni prodotte in Italia Intercarneitalia" quale organizzazione interprofessionale che opera sull'intero territorio italiano nel settore dei "bovini vivi destinati alla macellazione e carne bovina fresca o refrigerata e congelata" rappresentati dai codici NC compresi nelle categorie merceologiche da 0 102 29 49 a 0 102 29 51 (bovinivivi destinati alla macellazione di età compresa da otto mesi a ventiquattro mesi corrispondenti alle categoria Z, A, E), 0201 (carni di animali della specie bovina fresche o refrigerate corrispondenti alle categorie Z, A, E) e 0202 (carni di animali della specie bovina congelate corrispondenti alle categorie Z, A, E).

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

1. *"Violazione di legge - violazione dell'art. 1 l. 241/1990 - eccesso di potere - violazione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa e della par condicio per mancata predeterminazione dei criteri di determinazione della rappresentatività delle organizzazioni interprofessionali in relazione agli artt. 157 e 158 Reg. Ue n. 1308/2013 ed all'art. 3 d.l. n. 51/2015, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 91/2015"*.

Per parte ricorrente, il decreto impugnato sarebbe stato adottato dal Ministero senza previa determinazione (e, soprattutto, senza previa messa a conoscenza dei potenziali concorrenti) degli elementi che sarebbero stati presi in considerazione per valutare il possesso del requisito della rappresentatività.

2. *"Violazione di legge - violazione dell'art. 6 l. 241/1990 - eccesso di potere per difetto di istruttoria e del principio del giusto procedimento amministrativo in relazione alla mancata partecipazione procedimentale ed al mancato svolgimento di atti di istruttoria necessari"*.

Si lamenta la circostanza che, nel rispetto dei principi del giusto procedimento, il Ministero avrebbe dovuto consentire alla O.I.C.B. la partecipazione al procedimento amministrativo e richiedere alla stessa - anche sulla base di un

criterio di valutazione assunto implicitamente e non pubblicato né comunicato ai richiedenti – di integrare la documentazione allegata al fine di fornire la prova della rappresentatività richiesta dalla normativa.

3. *“Violazione di legge – violazione degli artt. 2 e 3 legge n. 241/1990 per mancata osservanza dell’obbligo dell’amministrazione di provvedere alla definizione del procedimento amministrativo con un provvedimento espresso motivato in merito alla istanza di riconoscimento quale organizzazione interprofessionale della associazione “O.I.C.B. Organizzazione interprofessionale carne bovina” ai sensi del reg. Ue n. 1308/2013 presentata in data 10.09.2019 e all’ulteriore invito del 20.12.2019.*

Per parte ricorrente, il complessivo *modus procedendi* dell’amministrazione sarebbe viziato anche in ragione della mancata espressa adozione del provvedimento di rigetto della parallela istanza di riconoscimento presentata dalla O.I.C.B. (cfr. doc. 3).

2. Con ricorso per motivi aggiunti, notificato il 16 giugno 2020 (depositato il 15 luglio 2020), il provvedimento impugnato è stato censurato per i seguenti ulteriori motivi:

1. *“Violazione di legge - violazione dell’art. 1 l. 241/1990 - eccesso di potere – violazione del principio di trasparenza dell’azione amministrativa e della par condicio per mancata predeterminazione dei criteri di determinazione della rappresentatività delle organizzazioni interprofessionali in relazione agli artt. 157 e 158 reg. Ue n. 1308/2013 ed all’art. 3 d.l. n. 51/2015, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 91/2015”.*

Secondo parte ricorrente, i verbali della commissione tecnica deputata alla valutazione dell’istanza della Intercarneitalia confermerebbero che detta valutazione sarebbe stata effettuata senza previa determinazione dei criteri. In particolare, essendosi fatto riferimento ai bovini da macello (che, in zootecnia, indicano i capi annotati nel registro di stalla in un dato periodo) e ai dati di

macellazione (ovvero ai dati relativi ai capi portati al macello in un certo lasso di tempo), al fine di *“una corretta e trasparente azione amministrativa, era necessario predeterminare anche l’ordine e la prevalenza, nel processo di valutazione, di un dato rispetto all’altro, nel caso il requisito del raggiungimento del limite minimo di rappresentatività del 40% non fosse stato raggiunto per entrambe le categorie di dati”*;

2. *“Violazione di legge – violazione dell’art. 6 l. 241/1990 - eccesso di potere per difetto di istruttoria in relazione alla domanda di riconoscimento di Intercarneitalia”*.

Parte ricorrente stigmatizza altresì l’operato del Ministero, in quanto la verifica della rappresentatività di Intercarneitalia sarebbe stata effettuata sulla base dei dati dichiarati da quest’ultima e senza invitare la stessa a produrre congrua documentazione sia riguardo alla produzione (ad esempio, per i dati di stalla di tutti i soci) sia riguardo alla trasformazione (ad esempio, per i dati dei registri dei macelli di tutte le aziende associate), così come sarebbe stato necessario, stante l’incompletezza dei dati dichiarati (in particolare, nella tabella di riferimento esibita da Intercarneitalia risulterebbe l’indicazione di due sole associazioni di macellatori - Assocarni e Assitama-, senza specificazione dei singoli macelli associati alla prima di esse).

3. Il Ministero intimato si è costituito in resistenza, chiedendo il rigetto del ricorso.

4. Si è costituita in giudizio anche la controinteressata, eccependo il difetto di legittimazione attiva e l’infondatezza del ricorso.

5. All’udienza pubblica del 16 gennaio 2024, la causa è passata in decisione.

## DIRITTO

1. Il ricorso e i motivi aggiunti non meritano accoglimento e vanno, dunque, respinti.

2. Si antepone all’esame del merito lo scrutinio sull’eccezione di difetto di legittimazione e interesse a ricorrere proposta dalla controinteressata.

Il Collegio ritiene che non possa escludersi in capo alla ricorrente la sussistenza di un interesse attuale e di una posizione differenziata, non coincidente con il mero interesse generico alla legalità dell'azione amministrativa. Infatti, l'O.I.C.B. ha presentato istanza per acquisire il riconoscimento come organizzazione interprofessionale a livello nazionale, operante nel settore dei bovini.

Tanto premesso, se è vero che, laddove *“successivamente al riconoscimento di un'organizzazione interprofessionale ai sensi del presente articolo, sia presentata domanda di riconoscimento da parte di altra organizzazione, relativa al medesimo settore, prodotto o gruppo di prodotti, che dimostri di essere maggiormente rappresentativa, si procede alla revoca del riconoscimento già concesso e al riconoscimento dell'organizzazione più rappresentativa”* (art. 3 del decreto-legge n. 51/2015, convertito, con modificazioni dalla legge n. 91/2015), è altrettanto vero che dall'eventuale accoglimento del ricorso l'O.I.C.B. potrebbe conseguire l'ulteriore utilità della perdita retroattiva del riconoscimento in capo ad altra organizzazione operante nel medesimo settore.

L'eccezione di difetto di legittimazione e interesse a ricorrere va, dunque, respinta.

3. Il primo motivo di ricorso, con cui si censura la circostanza che il decreto impugnato sarebbe stato adottato dal Ministero senza previa determinazione dei criteri di valutazione, è infondato.

L'articolo 3, comma 7, del menzionato d.l. n. 51/2015 stabilisce che: *“[a]i fini del riconoscimento (...), la condizione di cui all'art. 158, paragrafo 1, lettera c), del (...) Regolamento UE n. 1308/2013 si intende verificata se l'organizzazione interprofessionale richiedente dimostra di rappresentare una quota delle attività economiche di cui all'art. 157, paragrafo 1, lettera a), del medesimo regolamento pari ad almeno il 40 per cento del relativo settore. Nel caso di organizzazioni interprofessionali operanti in una singola circoscrizione economica, la medesima condizione si intende verificata se l'organizzazione interprofessionale richiedente dimostra di rappresentare una quota delle richiamate attività economiche pari ad almeno il 51 per cento del relativo settore, ovvero per ciascun prodotto o gruppo di*

*prodotti, nella circoscrizione economica, e comunque almeno il 30 per cento delle medesime a livello nazionale”.*

Ebbene, il decreto dipartimentale n. 600/2019, di nomina della commissione di valutazione:

- all'art. 3, comma 1, prevede che tale commissione, *“per quanto riguarda le Organizzazioni interprofessionali, espletterà l'incarico seguendo i criteri previsti dal Regolamento (UE) 1308/13 e s.m.i. e dall'art. 3 del decreto-legge 5 maggio 2015, n. 51”*;

- all'art. 3, comma 3, precisa: *“[a]i fini della verifica del requisito minimo della rappresentatività, per quanto riguarda le Organizzazioni interprofessionali, di ciascuna delle attività economiche connesse alla produzione, trasformazione e/o commercio, previsto per il riconoscimento, la Commissione, utilizzerà la documentazione fornita dai richiedenti avendo la facoltà di effettuare controlli amministrativi e in loco e relazionerà alla Direzione Generale per la promozione della qualità agroalimentare e dell'ippica sull'esito degli accertamenti svolti”.*

Il suddetto decreto, pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dall'Organizzazione ricorrente, ha esplicitato i criteri secondo cui la commissione tecnica avrebbe dovuto valutare il requisito della rappresentatività, facendo espresso rinvio ai criteri previsti sia dal Regolamento UE sia dalla legge italiana. In particolare, l'art. 158, par. 1, lett. c) del Reg. UE 1308/2013 nel far riferimento alla *“quota significativa delle attività economiche di cui all'art. 157, paragrafo 1, lettera a)”* ha inteso ricollegare la rappresentatività che consente di riconoscere la singola organizzazione come organizzazione interprofessionale nazionale all'essere la stessa ente esponenziale di riferimento in relazione a un singolo prodotto o a un gruppo di prodotti, per una fetta cospicua degli operatori del settore, impegnati nelle attività di produzione e/o di trasformazione e commercio (ivi inclusa la distribuzione).

Pertanto, in accordo con la normativa eurounitaria e con quella interna che l'ha

attuata, la commissione ha attribuito carattere decisivo al volume d'affari sviluppato dall'operatore di settore impegnato in attività di produzione e/o di trasformazione e commercio di carne bovina (*rectius* di alcune specifiche categorie merceologiche di carne bovina).

Da ciò discende l'infondatezza del motivo di censura in questione.

4. Per le stesse ragioni, è altresì infondato il primo dei motivi aggiunti - il cui esame si antepone, per ragioni di logica, a quello degli altri motivi del ricorso principale - laddove ripropone la censura appena vagliata.

Tale motivo non merita favorevole considerazione neanche nella parte in cui addebita al Ministero di aver fatto riferimento, ai fini della valutazione della rappresentatività, ai dati della produzione di bovini da macello (che in zootecnia indicano i capi registrati nel registro di stalla in un dato periodo) e ai dati di macellazione, senza tuttavia stabilire un ordine di prevalenza dell'una categoria di dati rispetto all'altra.

In proposito, basti rilevare come il compito attribuito dalla legge al Ministero consista nel verificare se un soggetto istante (come l'Intercarneitalia, nel caso in questione) rappresenti o meno *“una quota delle attività economiche di cui all'art. 157, paragrafo 1, lettera a), del (...) regolamento pari ad almeno il 40 per cento del relativo settore”*. È chiaro, quindi, che, ai fini che interessano, non sia necessario stabilire un ordine gerarchico tra le categorie di dati, i quali dovranno comunque essere unitariamente e complessivamente considerati. Nel caso di specie, peraltro, risulta che Intercarneitalia, al momento dell'adozione del decreto impugnato, avesse una rappresentatività superiore al 50%, per entrambe le attività (produzione e macellazione) nelle specifiche categorie merceologiche rispetto alle quali aveva chiesto il riconoscimento.

5. Per quanto concerne il secondo motivo del ricorso principale, con il quale l'O.I.C.B. lamenta di essere stata pretermessa dal procedimento sfociato nel provvedimento impugnato, basti constatare che, nel momento in cui era in corso il procedimento per il riconoscimento di Intercarneitalia, non risultava agli atti degli



uffici competenti dell'Amministrazione intimata un'aspirazione della ricorrente a conseguire l'analoga veste di organizzazione interprofessionale nazionale del settore.

In ogni caso, stante il disposto dell'art. 21-*octies*, comma 2, della l. n. 241/1990, l'eventuale violazione degli artt. 6 e ss. della stessa l. n. 241/1990 da parte del Ministero non potrebbe determinare, di per sé sola, l'annullamento del provvedimento impugnato, atteso che parte ricorrente, qualificandosi come controinteressata e lamentando di essere stata pretermessa, non ha invero allegato dati ed elementi anche solo potenzialmente idonei a mettere in discussione l'esito della decisione.

Al riguardo, si consideri che:

- per un verso, la stessa ricorrente afferma *“questa difesa non vuol certo mettere in dubbio la veridicità dei dati forniti dalla organizzazione INTERCARNEITALIA”* (cfr. pag. 8 ricorso per motivi aggiunti);

- per altro verso, i dati forniti dall'O.I.C.B. (peraltro, oggetto di verifica nel parallelo procedimento per il riconoscimento attivato dalla stessa Organizzazione) attengono al settore dei bovini complessivamente inteso e, dunque, non sono comunque raffrontabili con quelli relativi alle specifiche categorie merceologiche per le quali ha ottenuto il riconoscimento Intercarneitalia, ovverosia *“‘bovini vivi destinati alla macellazione e carne bovina fresca o refrigerata e congelata’, rappresentati dai codici NC compresi nelle categorie merceologiche da 0 102 29 49 a 0 102 29 51 (bovini vivi destinati alla macellazione di età compresa da 8 mesi a 24 mesi corrispondenti alle categorie Z, A, E), 0201 (carni di animali della specie bovina, fresche o refrigerate corrispondenti alle categorie Z, A, E) e 0202 (carni di animali della specie bovina congelate corrispondenti alle categorie Z, A, E)”*.

Per tali ragioni, il motivo di censura è infondato e va respinto.

6. Non è meritevole di favorevole considerazione neanche il terzo motivo del ricorso principale, mediante il quale la O.I.C.B. lamenta la mancata conclusione del

procedimento avviato con la menzionata istanza di riconoscimento quale organizzazione interprofessionale nel settore dei bovini.

Esso risulta, infatti, inconferente rispetto al ricorso in esame che è rivolto a ottenere l'annullamento degli atti in epigrafe indicati *ex art. 29 c.p.a.*, mentre non contiene altresì la diversa pretesa di cui agli artt. 31 e 117 c.p.a. Peraltro, anche a voler prescindere da tale rilievo, stando a quanto risulta in atti, non è contestato che, da ultimo, nel marzo 2021 il Ministero ha trasmesso alla ricorrente una richiesta di integrazione documentale, rimasta priva di riscontro.

7. Infine, deve essere respinta anche la seconda censura di cui al ricorso per motivi aggiunti, incentrata sull'assunto che la verifica della rappresentatività della controinteressata sarebbe stata effettuata esclusivamente sulla base dei dati da essa dichiarati, che, viceversa, avrebbero dovuto essere oggetto di approfondimenti e riscontri.

Al riguardo, si evidenzia che dal verbale in cui è stata compendiata l'attività svolta dalla commissione tecnica (cfr. doc. 7 depositato da parte ricorrente in data 7 dicembre 2023) si desume che quest'ultima:

- ha verificato, nel rispetto dell'art. 157, par. 1, lettera a), del citato regolamento UE, la composizione della compagine sociale di Intercarneitalia dando atto che al suo interno, così come richiesto dalla normativa vigente, vi fossero rappresentanti delle attività economiche connesse alla produzione e alla trasformazione della carne bovina;
- ha esaminato l'atto costitutivo della stessa Intercarneitalia, riscontrando il possesso dei requisiti di cui al menzionato art. 157, par. 1, lettere b) e c);
- ha, infine, appurato, all'esito di apposita istruttoria, il possesso del requisito di cui all'art. 3, comma 7, del d.l. n. 51/2015, convertito dalla legge n. 91/2015, ossia la rappresentanza di una quota delle attività economiche di cui all'art. 157, par. 1, lettera a), pari ad almeno il 40 per cento del relativo settore, ovvero per ciascun prodotto o gruppi di prodotti.

In particolare, dal predetto verbale emerge come la commissione, oltre a tutta la

documentazione fornita da Intercarneitalia, ha acquisito i seguenti elementi: “1) estratto del Regolamento di esecuzione (UE) 2018/1602 della Commissione[...] relativamente alla nomenclatura tariffaria e statistica per la quale viene richiesto il riconoscimento; 2) dati statistici ISTAT sul bestiame macellato a carni rosse, relativamente alle carni bovine; 3) dati statistici sulle macellazioni di capi bovini riportati nell’Anagrafe Nazionale Zootecnica”.

Nello specifico, la commissione ha potuto accertare sulla base dei dati ufficiali dell’Istituto nazionale di statistica che, per i dati di produzione di bovini vivi da macello e per i dati delle macellazioni, la rappresentatività a livello nazionale di Intercarneitalia fosse pari rispettivamente al 51,72% e al 53,05%.

Dunque, sulla base di tutta la documentazione in suo possesso (e quindi non solo sulla scorta di quanto dichiarato da Intercarneitalia), la commissione ha espresso parere positivo al riconoscimento di Intercarneitalia. Peraltro, come dimostrato in giudizio, ad analoghe conclusioni sarebbe pervenuta ove avesse considerato i dati dell’Anagrafe nazionale zootecnica in luogo di quelli dell’Istat.

A ciò si aggiunga che il decreto 12 dicembre 2019, nel riconoscere Intercarneitalia come O.I. maggiormente rappresentativa per il prodotto ‘carni bovine’ in relazione ai codici nomenclatura sopra menzionati, ha contestualmente definito “*le modalità di controllo del rispetto delle condizioni e dei requisiti che disciplinano il riconoscimento dell’organismo interprofessionale*” (cfr. premesse), prevedendo che: “[e]ntro un anno dalla data di pubblicazione del presente decreto e, successivamente, con cadenza triennale, il Ministero [...] procede alla verifica del mantenimento dei requisiti per il riconoscimento come organizzazione interprofessionale” (art. 2).

8. Per tutto quanto esposto, il ricorso e il ricorso per motivi aggiunti devono essere respinti.

9. La novità della questione giustifica, peraltro, la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Sezione Quinta *Ter*), definitivamente pronunciando, respinge il ricorso e il ricorso per motivi aggiunti in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 gennaio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Mario Alberto di Nezza, Presidente

Anna Maria Verlengia, Consigliere

Annalisa Tricarico, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Annalisa Tricarico**

**IL PRESIDENTE**  
**Mario Alberto di Nezza**

**IL SEGRETARIO**