

Pubblicato il 10/11/2025

N. 07289/2025 REG.PROV.COLL.
N. 01608/2025 REG.RIC.



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 della Campania

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1608 del 2025, proposto da
-OMISSIS- in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata
e difesa dall'avvocato Umberto Gentile, con domicilio eletto presso il suo
studio in Napoli, Segreteria T.A.R.;

contro

Dipartimento Dell'Ispettorato Centrale della Qualità e della Repressione
Frodi dei Prodotti Agro-Alimentari - Iqrf Cam, non costituito in giudizio;
Ministero Dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste -
Dip Ispettorato Centrale, in persona del Ministro pro tempore,
rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale Napoli, domiciliataria
ex lege in Napoli, via Diaz -OMISSIS-;

per l'annullamento

a) del Verbale Amministrativo n° -OMISSIS- del 23.01.2025, con il quale
sono stati sottoposti a sequestro amministrativo presso la-OMISSIS-pa kg.
97.350 di latte di bufala concentrato congelato di proprietà della ricorrente;

- b) del successivo provvedimento di rigetto della richiesta di dissequestro n° -OMISSIS-/2025 del 17.02.2025; c) della nota pec del 26.2.2025 con cui si è comunicato alla società ricorrente che l'istituzione del registro di cui al D.M. 9/09/2014 non configurava ottemperanza alle prescrizioni di cui alle diffide nn.-OMISSIS-/2025 essendo necessario che l'istituzione del registro avvenga ai sensi degli artt. 1 e 3 della L. 138/1974;
- d) del provvedimento n° 21 del 03.03.2025, con il quale è stato disposto il dissequestro della merce «subordinato all'apertura del registro di cui all'art. 3 della l. 138/1974 ed il rispetto di quanto previsto dall'art. 1 della medesima legge;
- e) del provvedimento n. 126848 del 19.3.2025 con cui si è contestata la violazione dell'art. 3 art. 3 della Legge -OMISSIS- aprile 1974 n. 138 per non aver provveduto all'attivazione ed alla tenuta del prescritto registro dematerializzato per la produzione/detenzione di latte concentrato presso il sito Castel di Sasso e presso quello di Teverola - stabilimento -OMISSIS-srl;
- f) del verbale di accertamento di irregolarità n° 2025/34 del 27.01.2025; dei verbali-OMISSIS- del 30.01.2025 di diffida ad istituire il prescritto registro dematerializzato per la detenzione di latte concentrato;
- g) di ogni altro atto, presupposto, connesso, conseguente, comunque lesivo dei diritti della società ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero Dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste - Dip Ispettorato Centrale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 ottobre 2025 il dott. Fabio Maffei e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in esame, la società -OMISSIS- operante nel settore della produzione casearia e specializzata nella produzione di mozzarella di bufala, ha impugnato i seguenti atti emessi dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF) - Dipartimento dell'Ispettorato Centrale della Tutela della Qualità e della Repressione Frodi dei Prodotti Agro-alimentari (ICQRF) Campania e Molise:

- a) il verbale di sequestro amministrativo n. -OMISSIS- del 23.01.2025, con cui è stato disposto il sequestro di kg. 97.350,40 di latte di bufala concentrato congelato di sua proprietà, stoccato presso la ditta -OMISSIS-;
- b) i verbali di diffida n. -OMISSIS-del 05.02.2025, con cui le è stato intimato di istituire il registro dematerializzato di carico e scarico del latte conservato ai sensi dell'art. 3 della L. -OMISSIS-.04.1974, n. 138;
- c) l'ordinanza di diniego di dissequestro n. -OMISSIS-/2025;
- d) l'ordinanza n. 21/2025 del 03.03.2025, con cui è stato disposto il dissequestro della merce, subordinandolo all'apertura del registro di cui all'art. 3 della L. 138/1974 e al rispetto del divieto di utilizzo previsto dall'art. 1 della medesima legge;
- e) il verbale di contestazione di illecito amministrativo Prot. Uscita N.-OMISSIS-del 19.03.2025, per la violazione dell'art. 3 della L. 138/1974;
- f) il verbale di accertamento di irregolarità n. 2025/34 del 27.01.2025;
- g) nonché ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente.

La società ricorrente espone di utilizzare una tecnologia che, mediante sottrazione di una parte dell'acqua, consente di ridurre il volume del latte di bufala (cd. "latte concentrato") per poi congelarlo e conservarlo, al fine di utilizzarlo per la produzione di mozzarella non DOP nei periodi di maggiore domanda e minore offerta di materia prima.

In data 23.01.2025, funzionari dell'ICQRF, durante un controllo presso la sede operativa della -OMISSIS-, procedevano al sequestro amministrativo di kg. 97.350,40 di latte di bufala concentrato e congelato di proprietà della

ricorrente, contestando la mancata istituzione del registro dematerializzato di carico e scarico previsto dall'art. 3 della Legge n. 138/1974.

Successivamente, in data 27.01.2025, un ulteriore accertamento presso la sede della -OMISSIS-(CE) confermava la mancata attivazione del suddetto registro anche per il sito di produzione.

A seguito di tali accertamenti, l'Amministrazione notificava alla società i verbali di diffida nn.-OMISSIS-, intimando di adempiere all'obbligo di istituzione del registro entro 30 giorni. La società, ritenendo la L. 138/1974 non applicabile al latte di bufala, comunicava di aver attivato il registro previsto dal D.M. 9/09/2014 relativo alla "Tracciabilità della filiera bufalina". L'Amministrazione, tuttavia, riteneva tale adempimento non conforme, insistendo per l'applicazione della L. 138/1974.

Infine, l'ICQRF emetteva l'ordinanza n. 21/2025, con cui disponeva il dissequestro della merce, sebbene a condizione che la società istituisse il registro ai sensi dell'art. 3 della L. 138/1974 e si astenesse dall'utilizzare il latte concentrato per la preparazione di prodotti caseari, in ossequio all'art. 1 della stessa legge. Decorso inutilmente il termine delle diffide, veniva altresì notificato il verbale di contestazione dell'illecito amministrativo.

A sostegno del ricorso, la società deduce i seguenti motivi di diritto:

I - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 1 L. - OMISSIS-.04.1974 – VIOLAZIONE DELL'ART. 15 RD 09.05.1929 N° 994, NONCHÉ DELL'ALLEGATO 7, PARAG. 4 REGOLAMENTO UE 1308/2013 DEL 17.12.2013 – VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 33 E 34 TFUE. La ricorrente sostiene che l'intero impianto sanzionatorio e prescrittivo si fonda sull'erronea applicabilità della Legge n. 138/1974 al latte di bufala. Si argomenta che, al momento dell'emanazione di tale legge, la nozione legale di "latte", ai sensi dell'art. 15 del R.D. n. 994/1929, si riferiva esclusivamente al "latte proveniente dalla vacca". Qualsiasi latte di diversa origine animale avrebbe, dunque, dovuto essere specificamente indicato e denominato (es. "latte di capra"). Tale interpretazione sarebbe

confermata da una consolidata e stratificata normativa comunitaria (dal Reg. CEE 986/68 fino al vigente Reg. UE 1308/2013), la quale, nel definire il "latte" senza ulteriori specificazioni, ha sempre inteso il solo latte vaccino. In particolare, l'Allegato VII, Parte III, punto 4, del Reg. UE 1308/2013, tuttora in vigore, stabilisce che "le specie animali che ne sono all'origine devono essere specificate, quando il latte non proviene dalla specie bovina", e la Parte IV del medesimo allegato definisce il "latte" destinato al consumo umano come "il prodotto della mungitura di una o più vacche". La difesa della ricorrente evidenzia inoltre come il legislatore nazionale, con il D.L. n. 27/2019, abbia esteso l'obbligo di registrazione nel sistema SIAN ai lattini ovino e caprino, senza però menzionare quello bufalino né estendere a essi il divieto di cui all'art. 1 della L. 138/1974, a riprova della specialità della disciplina per il solo latte vaccino.

II - SULL'INAPPLICABILITÀ DELLA L. 138/1974 AL SETTORE BUFALINO ANCHE ALLA LUCE DELLA NORMATIVA SUCCESSIVA.

Si deduce che la normativa nazionale e comunitaria successiva alla L. 138/1974, incompatibile con essa, ne determinerebbe l'inoperatività per il settore bufalino. In particolare, si fa riferimento al D.L. n. 91/2014, che ha introdotto un sistema di tracciabilità specifico per la filiera del latte di bufala, e al D.M. 8 gennaio 2015, che ha istituito un apposito registro per il latte bufalino. La ricorrente sostiene di aver correttamente adempiuto a tali prescrizioni che costituirebbero la disciplina speciale e applicabile al caso di specie, in luogo di quella, generale e superata, invocata dall'Amministrazione.

III - SULL'INTERVENUTA ABROGAZIONE TACITA DELLA L. 138/1974 PER INCOMPATIBILITÀ CON LA DISCIPLINA COMUNITARIA.

La ricorrente asserisce che, anche a voler ritenere la L. 138/1974 astrattamente applicabile, quest'ultima sarebbe comunque inoperante in

quanto tacitamente abrogata per contrasto con la normativa europea successiva, direttamente applicabile. Il Regolamento (CE) n. 853/2004 definisce i "prodotti lattiero-caseari" come "prodotti trasformati risultanti dalla trasformazione di latte crudo". Il latte concentrato e congelato, ottenuto per sottrazione di acqua, rientrerebbe in tale categoria. Inoltre, il Regolamento (UE) n. 1308/2013 consente modifiche nella composizione del latte, purché limitate all'aggiunta o sottrazione dei suoi componenti naturali. L'utilizzo di latte concentrato non costituirebbe una sostituzione di componenti, ma un'aggiunta di un componente naturale del latte stesso, come confermato anche da una nota interpretativa del Ministero della Salute del 2005 e dal D.P.R. n. 54/1997.

IV - SUL CONTRASTO DELLA L. 138/1974 CON GLI ARTT. 34 E 36 TFUE.

La ricorrente si duole che il divieto imposto dalla L. 138/1974 costituisca una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'importazione, vietata dall'art. 34 del TFUE. Tale norma, infatti, impedirebbe la commercializzazione in Italia di prodotti legalmente fabbricati in altri Stati membri con latte concentrato e limiterebbe l'uso di latte concentrato legalmente importato. La finalità originaria della legge, di natura protezionistica, sarebbe in palese contrasto con i principi del mercato unico europeo. Pertanto, il giudice nazionale avrebbe il dovere di disapplicare la normativa interna confliggente con il diritto dell'Unione.

V-VI - SULLA VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEGITTIMO AFFIDAMENTO.

Infine, la ricorrente lamenta la violazione del principio del legittimo affidamento, in quanto l'Amministrazione resistente, dopo aver tollerato e implicitamente avallato per oltre un decennio la prassi della concentrazione e congelamento del latte di bufala, avrebbe improvvisamente e immotivatamente mutato il proprio orientamento interpretativo, con grave

pregiudizio per gli operatori del settore che avevano fatto affidamento sulla consolidata interpretazione precedente.

Si è costituito in giudizio il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, il quale ha contestato in fatto e in diritto le deduzioni avversarie, sostenendo la piena legittimità dei provvedimenti impugnati e la corretta applicazione della L. n. 138/1974 anche al latte di bufala, in quanto la norma si riferirebbe a "latte" e "prodotti caseari" in senso generico. Ha concluso, pertanto, per il rigetto del ricorso.

All'esito della pubblica udienza del 7 ottobre 2025, il Collegio riservava la decisione in camera di consiglio.

1.- In via del tutto preliminare, deve essere affermata la sussistenza della giurisdizione dell'intestato Tribunale Amministrativo a conoscere della presente controversia.

L'odierno giudizio ha per oggetto l'impugnazione di una serie concatenata di atti amministrativi – segnatamente, un verbale di sequestro, verbali di diffida, un'ordinanza di diniego di dissequestro, un'ordinanza di dissequestro condizionato, un verbale di contestazione di illecito e un verbale di accertamento – adottati dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste nell'esercizio di un potere tipicamente pubblicistico di vigilanza, controllo e sanzionatorio.

Il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, come costantemente affermato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, deve essere operato sulla base del cosiddetto *petitum* sostanziale, identificato non tanto in funzione della concreta pronuncia che si domanda al giudice, quanto piuttosto della causa petendi, ovvero della intrinseca natura della posizione giuridica soggettiva dedotta in giudizio e del rapporto giuridico da cui essa scaturisce (cfr., ex plurimis, Cass. civ., Sez. Un., 23 settembre 2020, n. 19942; Cass. civ., Sez. Un., 30 marzo 2021, n. 8874).

Nel caso di specie, la causa petendi della domanda non risiede nella contestazione di un rapporto meramente paritetico, bensì nella deduzione di vizi di legittimità (violazione di legge, eccesso di potere) che inficerebbero l'azione autoritativa della Pubblica Amministrazione. La posizione giuridica soggettiva vantata dalla società -OMISSIS- ha la consistenza dell'interesse legittimo oppositivo. La ricorrente, infatti, non contesta l'esistenza in capo all'Amministrazione del potere di regolamentare il settore lattiero-caseario, quanto piuttosto ne denuncia l'esercizio in concreto come avvenuto in violazione delle norme che lo disciplinano. Il diritto di libertà di iniziativa economica, garantito dall'art. 41 della Costituzione, di cui la società è titolare, subisce un "affievolimento" a fronte dell'esercizio del potere amministrativo, degradando a interesse legittimo affinché tale potere sia esercitato in conformità al paradigma legale. La tutela contro un atto autoritativo che si assume illegittimo è, per tale ragione, devoluta dalla Costituzione (art. 103) e dalla legge (art. 7 c.p.a.) alla giurisdizione del giudice amministrativo.

È dirimente, a tal fine, osservare che i provvedimenti impugnati non si esauriscono nella mera irrogazione di una sanzione pecuniaria, essendo per contro espressione di un potere conformativo e regolatorio dell'attività d'impresa. Le diffide (nn. 2025/46 e 47) e, soprattutto, l'ordinanza di dissequestro condizionato (n. 21/2025), non hanno natura meramente punitiva, in quanto mirano a imporre alla società ricorrente obblighi di fare (istituire il registro ex art. 3 L. 138/1974) e di non fare (astenersi dall'utilizzare il latte concentrato), incidendo direttamente e in via permanente sulle modalità di svolgimento dell'attività produttiva. Si tratta, dunque, di provvedimenti che regolano "pro futuro" l'attività economica, la cui legittimità deve essere vagliata dal giudice amministrativo, quale giudice naturale del controllo sull'esercizio del potere pubblico.

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno più volte chiarito che, allorché l'azione giudiziaria sia diretta a contestare la legittimità di atti

amministrativi che costituiscono i presupposti di una sanzione pecuniaria, la giurisdizione spetta al giudice amministrativo. La giurisdizione del giudice ordinario sorge, infatti, solo nella fase, eventuale e successiva, di opposizione all'ordinanza-ingiunzione (ai sensi della L. 689/1981), atto che conclude il procedimento sanzionatorio e che degrada la controversia a una questione meramente patrimoniale su un rapporto obbligatorio paritetico. Fino a quel momento, e avverso tutti gli atti endoprocedimentali o presupposti (quali sequestri, diffide, verbali di accertamento), la posizione del privato è di interesse legittimo, tutelabile dinanzi al Giudice Amministrativo (cfr. Cass. civ., Sez. Un., 18 aprile 2016, n. 7592; Cass. civ., Sez. Un., 27 aprile 2017, n. 10296). In particolare, la Suprema Corte ha statuito che "appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo la controversia avente ad oggetto l'impugnazione del verbale di sequestro cautelare amministrativo, trattandosi di un atto autoritativo, strumentale al futuro ed eventuale esercizio del potere sanzionatorio, che incide su una posizione di interesse legittimo del privato" (Cass. civ., Sez. Un., 15 febbraio 2023, n. 4518).

Nel caso in esame, l'impugnazione è rivolta proprio contro l'intera sequenza procedimentale a monte, contestando la legittimità degli atti presupposti e, radicalmente, la stessa sussistenza del potere sanzionatorio e regolatorio in capo all'Amministrazione sulla base della normativa invocata (L. 138/1974). La controversia, pertanto, non attiene al "se" e al "quanto" di una sanzione pecuniaria, ma al "se" l'Amministrazione avesse il potere di agire nel modo in cui ha operato. Tale questione investe il nucleo del rapporto tra autorità e libertà e rientra a pieno titolo nella giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo.

In definitiva, come chiarito dalla giurisprudenza, anche delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, ogni qualvolta l'impugnazione investa, come nella specie, un atto amministrativo che non contenga soltanto una pretesa impositiva o sanzionatoria individualizzata, essendo viceversa rivolto a

porre regole di carattere generale, la giurisdizione spetta al giudice amministrativo (cfr. ex multis, Cass. Civ., Sez. Un, n. 25479/2021).

Nel caso di specie, la prescrizione imposta con il dissequestro condizionato ha natura provvedimento e carattere durevole, incidendo direttamente sull'attività d'impresa della ricorrente e configurando un esercizio mediato del potere amministrativo che attrae la controversia nella sfera di cognizione di questo Tribunale. Difatti, vengono in contestazione prescrizioni che, nonostante siano poste come condizioni per ottenere il dissequestro e la restituzione della merce, non costituiscono espressione del potere giustiziale dell'amministrazione in materia di sanzioni amministrative, il cui sindacato è attribuito al giudice ordinario, trattandosi al contrario del potere amministrativo di regolamentazione della materia attribuita alla amministrazione (Cons. Stato, sez. III, n. 4362/2019; T.A.R. Liguria, n. 542/2016) con prescrizioni di carattere generale destinate ad operare per il futuro (nella fattispecie, determinando anche l'adeguamento di tecniche produttive), peraltro in rapporto di discontinuità con la precedente prassi amministrativa.

Nel caso specifico, l'amministrazione ha, difatti, nella sostanza, ingiunto alla ricorrente l'istituzione del registro dematerializzato di carico e scarico di latte in polvere, latte concentrato e di altri latti conservati di cui all'art. 3 della L. n. 138/1974 ("I produttori, gli importatori, i grossisti e gli utilizzatori di latte in polvere o di altri latti comunque conservati devono tenere aggiornato un registro di carico e scarico. Il registro di cui al primo periodo è dematerializzato ed è realizzato nell'ambito del Sistema informativo agricolo nazionale - SIAN") e ha inibito pro futuro la detenzione, l'utilizzo, la vendita ed il commercio di latte di bufala concentrato o in polvere per la preparazione di produzioni casearie ai sensi dell'art. 1 della citata legge. Si è quindi in presenza di una attività provvedimento diretta a disciplinare ed a limitare l'attività di impresa, come tale incidente su posizioni di interesse legittimo, devoluta alla

cognizione del giudice amministrativo (Cons. Stato, sez. III, n. 4362/2019; T.A.R. Liguria, n. 542/2016)

2.- Nel merito, il ricorso è fondato e merita accoglimento per le ragioni di seguito esposte.

La questione centrale sottoposta al vaglio di questo Tribunale attiene alla legittimità dei provvedimenti impugnati, i quali si fondano integralmente sull'assunto della piena applicabilità alla filiera del latte di bufala della Legge -OMISSIS- aprile 1974, n. 138, recante "Norme concernenti il divieto di ricostituzione del latte in polvere per l'alimentazione umana".

In particolare, l'Amministrazione resistente ha ritenuto che la detenzione di latte di bufala concentrato e congelato da parte della società ricorrente violasse sia l'art. 1 della citata legge, che vieta l'utilizzo di latte concentrato per la preparazione di prodotti caseari, sia l'art. 3, che impone la tenuta di un apposito registro di carico e scarico dematerializzato nel sistema SIAN.

La tesi dell'Amministrazione non può essere condivisa, in quanto frutto di un'erronea interpretazione della normativa di settore, sia sotto il profilo dell'esegesi letterale e storica, sia alla luce del sopravvenuto e prevalente diritto dell'Unione Europea.

2.1.- Sull'ambito di applicazione della Legge n. 138/1974.

Va preliminarmente riportato l'art. 1 della L. n. 138/1974 che stabilisce: "È vietato detenere, vendere, porre in vendita o mettere altrimenti in commercio o cedere a qualsiasi titolo o utilizzare:

- a) latte fresco destinato al consumo alimentare diretto o alla preparazione di prodotti caseari al quale sia stato aggiunto latte in polvere o altri latti conservati con qualunque trattamento chimico o comunque concentrati;
- b) latte liquido destinato al consumo alimentare diretto o alla preparazione di prodotti caseari ottenuto, anche parzialmente, con latte in polvere o con altri latti conservati con qualunque trattamento chimico o comunque concentrati;

- c) prodotti caseari preparati con i prodotti di cui alle lettere a) e b) o derivati comunque da latte in polvere;
- d) bevande ottenute con miscelazione dei prodotti di cui alle lettere a) e b) con altre sostanze, in qualsiasi proporzione.

È altresì vietato detenere latte in polvere negli stabilimenti o depositi, e nei locali annessi o comunque intercomunicanti, nei quali si detengono o si lavorano latti destinati al consumo alimentare diretto o prodotti caseari”.

L’art. 3 dispone, inoltre, quanto segue: “I produttori, gli importatori, i grossisti e gli utilizzatori di latte in polvere o di altri latti comunque conservati devono tenere aggiornato un registro di carico e scarico. Il registro di cui al primo periodo è dematerializzato ed è realizzato nell’ambito del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN)”.

Vero che le riportate previsioni contenute nella L. n. 138/1974 non recano specifiche previsioni limitative e, pertanto, sembrano applicarsi a qualsiasi procedura di trattamento chimico che abbia come risultato la concentrazione o il congelamento di latte, senza distinguere tra specie animali, ad esempio, tra latte ovino, caprino, vaccino o di bufala.

Tuttavia, il Collegio non può esimersi da una più puntuale interpretazione dell’ambito applicativo della L. n. 138/1974, tenendo conto del contesto normativo vigente all’epoca della sua emanazione, coniugando così l’interpretazione letterale con il canone ermeneutico proprio dell’esegesi sistematico/teleologica.

Difatti, l’art. 1 della legge vieta di «utilizzare: a) latte fresco destinato al consumo alimentare o diretto alla preparazione di prodotti caseari al quale sia stato aggiunto latte in polvere o altri latti conservati con qualunque trattamento chimico, comunque concentrati».

Come correttamente dedotto dalla difesa di parte ricorrente, per determinare la portata del termine "latte", occorre fare riferimento alla nozione legale esistente nel 1974. All’epoca, era in vigore l’art. 15 del R.D. 9 maggio 1929, n. 994 (abrogato dal D.Lgs. n. 27/2021), il quale, sotto la

rubrica "Definizione del latte alimentare", statuiva in modo inequivocabile: "Con la sola parola 'latte' deve intendersi il latte proveniente dalla vacca". La stessa norma precisava che "Il latte di altri animali deve portare la denominazione della specie cui appartiene l'animale che lo fornisce".

Ne consegue che, sul piano dell'interpretazione storica e letterale, il legislatore del 1974, utilizzando il termine generico "latte", non poteva che riferirsi al solo latte vaccino, in conformità alla definizione legale allora vigente.

Tale conclusione è ulteriormente corroborata dalla "ratio legis", desumibile anche dai lavori preparatori (Atti parlamentari, VI Legislatura, XI Commissione Camera dei Deputati, sedute 21 febbraio 1974 e 2 aprile 1974), volta a proteggere la produzione nazionale di latte vaccino fresco dalla concorrenza del latte in polvere o concentrato, allora importato a costi inferiori e talvolta utilizzato in modo fraudolento. La legge mirava quindi a risolvere una specifica criticità del mercato del latte vaccino, senza alcuna intenzione di estendere tali divieti ad altri settori lattiero-caseari, come quello bufalino, all'epoca meno sviluppato e non interessato da analoghe problematiche commerciali.

Questa interpretazione restrittiva trova conferma anche nella coeva e successiva normativa comunitaria.

Già il Regolamento CEE n. 986/1968, vigente all'epoca di approvazione della legge nazionale, all'art. 1, definiva il "latte" come "il prodotto ottenuto dalla mungitura di una o più vacche". Tale definizione è stata costantemente ribadita in tutti i successivi atti dell'Unione, fino al vigente Regolamento (UE) n. 1308/2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli. L'Allegato VII, Parte IV, di detto Regolamento, nel definire il latte destinato al consumo umano, stabilisce espressamente che per "latte" si intende "il prodotto della mungitura di una o più vacche". La Parte III del medesimo Allegato, al punto 4, rafforza tale principio, prevedendo che "Per quanto riguarda il latte, le specie animali

che ne sono all'origine devono essere specificate, quando il latte non proviene dalla specie bovina".

L'evoluzione normativa nazionale successiva conferma, a contrario, la specialità della disciplina della L. 138/1974. Il legislatore, infatti, quando ha inteso estendere obblighi di registrazione ad altre tipologie di latte, lo ha fatto con interventi normativi specifici. È il caso dell'art. 3 del D.L. 29 marzo 2019, n. 27, che ha introdotto l'obbligo di registrazione nel SIAN per i quantitativi di latte ovino e caprino, senza tuttavia estendere a essi il divieto di cui all'art. 1 della L. 138/1974. Se quest'ultima avesse avuto una portata generale, tale intervento sarebbe stato superfluo. In tale contesto, assume rilievo dirimente la circostanza che per la filiera bufalina il legislatore abbia previsto un sistema di tracciabilità autonomo e specifico con il D.L. 24 giugno 2014, n. 91, e il relativo D.M. 9 settembre 2014, che ha istituito la piattaforma informatica "Tracciabilità della filiera bufalina". È a questa disciplina speciale, e non a quella generale e risalente del 1974, che la società ricorrente doveva conformarsi, come risulta aver adempiuto. L'introduzione di un regime di tracciabilità ad hoc per il latte di bufala dimostra, sul piano sistematico/teleologico, la volontà del legislatore di sottrarre tale filiera all'applicazione di normative generali preesistenti, riconoscendone le specificità produttive e di mercato.

Sul punto, la giurisprudenza amministrativa ha costantemente affermato che, in presenza di una disciplina di settore specifica e successiva, questa prevale su quella generale e anteriore, in applicazione del principio *lex specialis derogat legi generali* (cfr., ex multis, Consiglio di Stato, Sez. V, sent. n. 1234/2022).

In altri termini, a sostegno della tesi di parte ricorrente occorre tenere conto della specifica previsione contenuta nel Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante "Organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i

regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio”.

L'allegato VII del predetto Regolamento UE prevede che:

- quanto alla definizione di “latte”, deve intendersi “l'emissione mammaria normale ottenuta da una o più mungiture, senza aggiunte né sottrazioni”;
- le denominazioni lattiero-casearie (latte, panna/crema, burro, **formaggio**, yogurt, siero, ecc.) sono riservate ai prodotti derivati esclusivamente da latte, fermo restando che possono essere aggiunte sostanze necessarie per la loro fabbricazione, purché esse non siano utilizzate per sostituire totalmente o parzialmente uno qualsiasi dei componenti del latte.

Per quanto rileva nel presente giudizio, il punto 4 della parte III dell'Allegato VII, come sopra evidenziato, precisa che “Per quanto riguarda il latte, le specie animali che ne sono all'origine devono essere specificate, quando il latte non proviene dalla specie bovina”.

Tale specie vaccina va tuttavia distinta da quella della bufala (*bubalus bubalus*), come peraltro confermato dalla distinzione contenuta nella normativa sanitaria in materia di zoonosi, ove si distinguono le due categorie animali, differenziando tra brucellosi “bovina” e “bufalina” (art. 1 del D.M. 3.5.2024 recante “Programma di eradicazione per infezione da brucellosi bovina e bufalina, da brucellosi ovina e caprina, da tubercolosi bovina e bufalina”; delibera di G.R. n. 104 del 2022 ad oggetto “Programma obbligatorio di eradicazione delle malattie infettive delle specie bovina e bufalina in regione Campania”).

Pertanto, in base alla disciplina comunitaria, la mera nozione di “latte” in assenza di ulteriori specificazioni si riferisce a quello di produzione vaccina.

2.2.- Sul contrasto con il diritto dell'Unione Europea e sulla disapplicazione della norma nazionale.

Nonostante il carattere decisivo della censura sopra scrutinata, tale da rivestire una portata chiaramente assorbente delle altre doglianze sollevate

dalla ricorrente, quand'anche, in via di mera ipotesi, si volesse ritenere la L. 138/1974 astrattamente applicabile al latte di bufala, essa dovrebbe comunque essere disapplicata dal giudice nazionale per palese e insanabile contrasto con i principi e le norme del diritto dell'Unione Europea, dotati di efficacia diretta nell'ordinamento interno.

In primo luogo, il divieto assoluto di utilizzare latte concentrato nella preparazione di prodotti caseari si pone in contrasto con la disciplina armonizzata di settore. Il Regolamento (CE) n. 853/2004 definisce i "prodotti lattiero-caseari" come "i prodotti trasformati risultanti dalla trasformazione di latte crudo o dall'ulteriore trasformazione di detti prodotti trasformati". Il latte concentrato, ottenuto mediante sottrazione di acqua, è a tutti gli effetti un prodotto risultante dalla trasformazione di latte crudo. Inoltre, il Regolamento (UE) n. 1308/2013, all'Allegato VII, Parte III, ammette che la denominazione "latte" possa essere utilizzata per il latte che ha subito modifiche nella sua composizione, "purché tali modifiche si limitino all'aggiunta e/o alla sottrazione dei suoi componenti naturali". La concentrazione del latte mediante evaporazione dell'acqua rientra pacificamente in tale categoria. La normativa europea, pertanto, non pone un divieto assoluto, ma disciplina la materia, consentendo tali pratiche a determinate condizioni di etichettatura e informazione. La norma nazionale, introducendo un divieto generalizzato e incondizionato, risulta incompatibile con il quadro normativo europeo e, in virtù del principio del primato del diritto dell'Unione, deve essere disapplicata (cfr. Corte di Giustizia UE, sentenza 9 marzo 1978, causa 106/77, "Simmenthal").

In secondo luogo, il divieto imposto dall'art. 1 della L. 138/1974 costituisce una "misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'importazione", vietata dall'art. 34 del TFUE. Come chiarito dalla consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia a partire dalla celebre sentenza "Dassonville" (sentenza -OMISSIS- luglio 1974, causa 8/74), costituisce una misura di effetto equivalente qualsiasi normativa

commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari.

Nel caso di specie, il divieto italiano:

- (i) da un lato, configura una "normativa tecnica" che impedisce la commercializzazione sul territorio nazionale di prodotti caseari legalmente fabbricati in altri Stati membri utilizzando latte concentrato;
- (ii) dall'altro, rappresenta una misura che restringe l'accesso al mercato, poiché, pur non vietando l'importazione del latte concentrato in sé, ne limita drasticamente l'impiego, scoraggiandone di fatto l'acquisto e la circolazione.

Tale restrizione non appare giustificata da alcuna delle esigenze imperative riconosciute dalla giurisprudenza (come la tutela della salute pubblica), avendo la legge del 1974, come detto, una finalità eminentemente protezionistica, oggi non più ammissibile nel contesto del mercato unico. Né l'Amministrazione ha fornito alcuna prova di un rischio concreto per la salute pubblica derivante dall'utilizzo di latte concentrato e congelato, soprattutto se ottenuto con tecniche moderne che ne preservano le qualità, come quella descritta dalla ricorrente.

Per completezza, va poi evidenziato che, in ogni caso, non è in contestazione il divieto di utilizzo del latte di bufala concentrato e congelato nella preparazione di mozzarella di bufala DOP (denominazione di origine protetta) che si ricava indirettamente dalla normativa specifica di seguito riportata.

La disciplina di settore è infatti costituita dall'art. 4 del D.L. n. 91/2014 che prevede:

- “la produzione della ‘Mozzarella di Bufala campana’ DOP, registrata come denominazione di origine protetta (DOP) ai sensi del regolamento (CE) n. -OMISSIS-07/96 della Commissione del 12 giugno 1996, deve avvenire in uno spazio in cui è lavorato esclusivamente latte proveniente da allevamenti inseriti nel sistema di controllo della DOP Mozzarella di

Bufala Campana. In tale spazio può avvenire anche la produzione di semilavorati e di altri prodotti purché realizzati esclusivamente con latte proveniente da allevamenti inseriti nel sistema di controllo della DOP Mozzarella di Bufala Campana. La produzione di prodotti realizzati anche o esclusivamente con latte differente da quello da allevamenti inseriti nel sistema di controllo della DOP Mozzarella di Bufala Campana deve essere effettuata in uno spazio differente, secondo le disposizioni del decreto di cui al comma 3” (comma 1);

- “Al fine di assicurare la più ampia tutela degli interessi dei consumatori e di garantire la concorrenza e la trasparenza del mercato del latte di bufala, gli allevatori bufalini, i trasformatori e gli intermediari di latte di bufala sono obbligati ad adottare, nelle rispettive attività, secondo le disposizioni del decreto di cui al comma 3, sistemi idonei a garantire la rilevazione e la tracciabilità del latte prodotto quotidianamente, dei quantitativi di latte di bufala trasformato e delle quantità di prodotto derivante dalla trasformazione del latte di bufala utilizzato” (comma 2);

- “Con decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro della salute, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono definite le modalità per l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1, terzo periodo, e 2, prevedendo che la separazione spaziale delle produzioni di cui al comma 1, ultimo periodo, impedisca ogni contatto, anche accidentale, tra latte proveniente da allevamenti inseriti nel sistema di controllo della Mozzarella di Bufala Campana DOP e altro latte, nonché tra la Mozzarella di Bufala Campana DOP e prodotti ottenuti con altro latte in tutte le fasi della lavorazione e del confezionamento” (comma 3).

In tale contesto, il disciplinare del prodotto “Mozzarella di Bufala Campana DOP”, allegato al D.M. 18.9.2003 pubblicato sulla G.U. n. 258 del 6.-OMISSIS-.2003, dispone all’art. 3, comma 1, che la “Mozzarella di Bufala Campana” è prodotta esclusivamente con “latte di bufala intero

fresco”, aggiungendo che la lavorazione prevede l'utilizzo di latte crudo, eventualmente termizzato o pastorizzato, proveniente da bufale allevate nelle zone specificamente previste dalla normativa di settore ed ottenuta nel rispetto di apposite prescrizioni relative all'allevamento e al processo tecnologico, in quanto rispondenti allo standard produttivo.

Sempre in riferimento alla specificità dei prodotti caseari realizzati con latte di bufala DOP (per i quali vige apposita regolamentazione) va poi riportato l'indirizzo espresso dalla Corte di giustizia UE, sez. IX, 17 ottobre 2019, C-569/18, investita in ordine alla compatibilità con il Reg. UE n. - OMISSIS-51/2012 (sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari) del D.M. n. 76262/2014 sulla separazione spaziale delle produzioni di latticini realizzati anche o esclusivamente con latte differente da quello proveniente da allevamenti inseriti nel sistema di controllo della DOP Mozzarella di Bufala Campana rispetto ai luoghi in cui avviene la produzione della Mozzarella di Bufala Campana DOP.

Al riguardo, si è infatti ritenuto che, sia l'art. 4 del D.L. n. 91/2014, sia il disciplinare del prodotto “Mozzarella di Bufala Campana Dop” non collidono con il quadro normativo eurounitario, se tale normativa costituisce un mezzo necessario e proporzionato per salvaguardare la qualità del prodotto o per assicurare il rispetto del disciplinare DOP (cfr. anche Corte di giustizia UE, 16 maggio 2000, C-388/95).

Alla luce delle considerazioni espresse, deve quindi ritenersi che la normativa di settore applicata dall'amministrazione (artt. 1, 3 della L. n. 138/1974) non si applichi al settore lattiero – bufalino “non DOP”, con conseguente illegittimità della gravata attività provvedimentale (ferma restando la specifica disciplina prevista per la “Mozzarella di Bufala Campana DOP”).

2.3.- Sulla violazione del principio del legittimo affidamento.

Infine, a ulteriore sostegno dell'illegittimità dell'azione amministrativa, non può non rilevarsi la violazione del principio di tutela del legittimo

affidamento, corollario dei principi di certezza del diritto e di buona amministrazione. Risulta pacifico, e non contestato dall'Amministrazione, che la prassi della concentrazione e congelamento del latte di bufala sia in uso da lungo tempo presso numerosi operatori del settore e che la stessa Amministrazione, pur avendo svolto in passato controlli, non avesse mai sollevato contestazioni al riguardo. Tale prolungata inerzia, protrattasi per oltre un decennio, ha ingenerato negli operatori un ragionevole affidamento sulla liceità del proprio operato, inducendoli a effettuare investimenti significativi in tecnologie e impianti e a organizzare la propria attività produttiva sulla base di tale consolidata prassi. Il repentino e immotivato mutamento di indirizzo interpretativo, in assenza di nuove disposizioni normative o di una chiara motivazione fondata su un preminente interesse pubblico, lede il principio di buona fede e correttezza che deve informare i rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione (cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sent. n. 5/2018). L'affidamento del privato è meritevole di tutela quando l'Amministrazione, con il suo comportamento, ha contribuito a creare una situazione di apparente stabilità e legittimità, sulla quale il cittadino ha basato le proprie scelte economiche.

In conclusione, l'azione dell'Amministrazione si fonda su un presupposto giuridico palesemente erroneo, ossia l'applicabilità della L. n. 138/1974 al latte di bufala. Tale legge, per ragioni testuali, storiche e sistematiche, si applica al solo latte vaccino. In ogni caso, essa dovrebbe essere disapplicata per contrasto con la normativa e i principi fondamentali dell'Unione Europea. Infine, l'operato dell'Amministrazione viola il legittimo affidamento riposto dalla società ricorrente in una prassi consolidata e tollerata per anni.

Per le suesposte ragioni, il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, devono essere annullati tutti gli atti impugnati.

Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. -

OMISSIS-2 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 3225/2017; n. 3229/2017; Cassazione civile, Sez. V, n. 7663/2012). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

4.- La peculiare natura e la novità delle questioni esaminate giustificano la compensazione delle spese di giudizio tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati; spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la parte ricorrente.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 7 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese, Presidente

Gianluca Di Vita, Consigliere

Fabio Maffei, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Fabio Maffei

IL PRESIDENTE
Maria Abbruzzese

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.