

È obbligatorio tenere separati gli spazi ed i macchinari utilizzati per la produzione della mozzarella campana DOP rispetto a quelli utilizzati per la produzione dei prodotti caseari a contenuto misto

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II *ter* 19 novembre 2015, n. 13103 - Conti, pres.; Rotondo, est. - Società Caseificio Cirigliana S.r.l., Società Mail S.r.l., Società Sori Italia S.r.l. (avv. Tortora) c. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (Avv. gen. Stato) ed a.

Produzione, commercio e consumo - Decreto ministeriale recante modalità per l'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 4 del d.l. n. 91/14: misure per la sicurezza alimentare e la produzione della mozzarella di Bufala Campana DOP» - Aziende che trattano materie prime diverse dal latte di bufala proveniente da zone DOP (latte vaccino, latte di bufala proveniente da zone non DOP).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in esame, le ricorrenti impugnano il decreto del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali n. 76262 del 9 settembre 2014 recante “Modalità per l’attuazione delle disposizioni di cui all’art. 4 del D.L. 24 giugno 2014, n. 91, recante “Misure per la sicurezza alimentare e la produzione della Mozzarella di Bufala DOP”.

Le interessate premettono di essere tra le aziende più importanti della realtà produttiva e commerciale della mozzarella di bufala.

Riferiscono che “considerata la necessità di affrontare un mercato globale dalle innumerevoli e differenti esigenze consumieristiche, che non consente certamente inutili sprechi di materia prima, hanno dovuto diversificare nel tempo la gamma di prodotti offerti al pubblico, realizzando e commercializzando, altresì, mozzarelle di bufala “Non-dop” e mozzarelle “Miste” di latte vaccino e latte di bufala”. Il Legislatore nazionale sarebbe intervenuto, di recente, a disciplinare organicamente la materia con il decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, abrogando la previgente disciplina di cui al D.L. n. 171 del 2008.

Tuttavia, il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (MIPAAF), con l’impugnato decreto, si sarebbe limitato a rivedere e a preservare unicamente la posizione delle aziende che utilizzano latte di bufala proveniente dalle zone Dop, lasciando di fatto invariate le problematiche insorte con i precedenti provvedimenti normative per le aziende che trattano materie prime diverse dal latte di bufala proveniente da zone Dop (latte vaccino, latte di bufala proveniente da zone non dop).

Le aziende lamentano, pertanto, l’illegittimità del decreto ministeriale n. 76262 del 9 settembre 2014 nella parte in cui prescrive “l’esclusiva destinazione degli stabilimenti che lavorano latte di bufala proveniente dalle zone Dop ed il conseguente divieto di detenzione e stoccaggio, all’interno degli stessi, di materie prime e cagliate diverse da latte e cagliate bufaline ottenute esclusivamente dalla lavorazione del latte proveniente dalle aree Dop, nonché dei sottoprodotti o derivati dalla stessa materia prima, in quanto tali da precludere, di fatto, o comunque rendere eccessivamente gravosa l’attività delle numerosissime imprese che trattano questo tipo di prodotti”.

Esse sostengono che la disciplina ministeriale, e quella nazionale di riferimento, di cui sospettano peraltro l’illegittimità costituzionale, nell’imporre la produzione della mozzarella di bufala Dop, i sottoprodotti e i derivati dalla stessa materia prima solo negli stabilimento dedicati, vietando la contemporanea realizzazione di qualsiasi altro sottoprodotto o prodotto, comprese le mozzarelle di bufala Campana Miste, comporterà inevitabilmente l’abbandono da parte di molte aziende della produzione della mozzarella Dop per passare totalmente a quella di formaggi non certificati, prodotti con latte bufalino anche di altra provenienza, di costo e qualità inferiori.

Deducono i seguenti i vizi-motivi.

1) Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 26, 32, 40 e 41 del TFUE. Violazione degli artt. 3 e 41 della Costituzione. Violazione dei principi di ragionevolezza, legalità, uguaglianza, tutela della concorrenza. Eccesso di potere.

1.1) Il decreto legge n.91/2014, convertito dalla legge n. 116/2014, ed il successivo decreto ministeriale comporterebbero una restrizione della libertà di esercizio dell’attività economica delle aziende di settore, in violazione dei principi di libera concorrenza.

1.2) Le aziende che producono mozzarella di bufala Dop e che utilizzano il latte in eccesso per produrre altre tipologie di prodotti c.d. misti, si troverebbero costrette (vista l’impossibilità di investimenti strutturali per l’apertura di nuovi stabilimenti dedicati) a chiudere la propria linea di produzione della mozzarella Dop.

1.3) La suddetta situazione porrebbe in una posizione di svantaggio le aziende di produzione della mozzarella di bufala rispetto alle altre aziende italiane ed europee che producono prodotti caseari Dop, per i quali non è prevista l’esclusiva destinazione degli impianti ad una sola tipologia di prodotto.

1.4)La normativa impugnata risulterebbe fortemente discriminatoria nei confronti delle aziende ricorrenti anche rispetto alle aziende che producono mozzarella di bufala Non-Dop utilizzando unicamente latte proveniente dalle zone Dop c.d. declassato, in quanto trasformato dopo la 60/a ora dalla prima mungitura.

1.5)Nella denegata ipotesi in cui dovessero essere disattese le ragioni di cui sopra, le ricorrenti chiedono che, previa valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, dell'art. 4 del D.L. n. 91 del 2014, la questione venga rimessa alla Corte Costituzionale.

2)Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 del Regolamento U.E. n. 1151/2012. Violazione e falsa applicazione del Regolamento CE n. 510/2006. Violazione degli artt. 3, 41 e 117 della Costituzione. Irragionevolezza. Contraddittorietà. Eccesso di potere.

2.1)La normativa impugnata sarebbe illegittima in quanto contrastante con la corrispondente disciplina europea, di cui risulta diretta emanazione, che pone come suo principale obiettivo quello della valorizzazione del prodotto "protetto" come complemento alla politica di sviluppo rurale e alle politiche agricole, soprattutto delle aree svantaggiate. Le ricorrenti, pertanto, chiedono la rimessione pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea, ex art. 267 del TFUE, perché chiarisca se gli artt. 3, 26,32, 40 e 41 TFUE e gli artt. 1, 3, 4, 5 e 7 del Regolamento 1151/2012/UE debbano essere interpretati nel senso che "osta a che, secondo il diritto nazionale, sia stabilita una restrizione nell'attività della produzione della mozzarella di bufala Campana Dop da effettuarsi in stabilimenti esclusivamente dedicati a tale produzione e nei quali è vietata la detenzione e lo stoccaggio di latte proveniente da allevamenti non inseriti nel sistema di controllo della Dop Mozzarella di Bufala Campana".

3)Violazione degli artt. 3 e 27 Costituzione, Violazione dell' art. 1 della L. n. 241 del 1990. Violazione del principio di proporzionalità. Eccesso di potere.

3.1)Il decreto ministeriale prevede delle gravi sanzioni nell'ipotesi in cui vengano violate le prescrizioni dallo stesso dettate. In particolare, all'art. 4, c. 4 e 5, stabilisce la sanzione della chiusura dello stabilimento, da dieci a trenta giorni, nel caso di violazioni delle disposizioni di cui al comma 1 dello stesso articolato e nel caso di utilizzazione di latte o cagliata diversi da quelli della mozzarella di bufala Campana Dop.

Tale forma di sanzione, ad avviso delle ricorrenti, sarebbe sproporzionata rispetto agli scopi perseguiti dalla normativa; pertanto, chiedono la rimessione della questione alla Corte Costituzionale per violazione degli artt. 3 e 27 Cost.

Si è costituito in giudizio il Ministero delle Politiche Agricole (MIPAAF).

Le parti hanno depositato memorie.

All'udienza del 5 novembre 2015, la causa è stata trattenuta per la decisione.

Prima di entrare nel merito del gravame, occorre premettere che l'art. 4, c. 7 del D.L. n. 24 giugno 2012, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, ha abrogato l'articolo 4 -quinquiesdecies del decreto-legge 3 novembre 2008, n. 171, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 205.

La disposizione abrogata prevedeva, con riferimento alla mozzarella di bufala Campana Dop, l'obbligo di utilizzare stabilimenti di produzione separati da quelli in cui ha luogo la produzione di altri formaggi o alimenti.

La nuova disciplina organica della materia ha introdotto, in parte qua, in luogo del precedente criterio, l'obbligo per gli stabilimenti di mantenere solo una separazione spaziale (all'interno del medesimo stabilimento) per la produzione di prodotti realizzati anche o esclusivamente con latte differente da quello di allevamenti inseriti nel sistema di controllo della Dop-Mozzarella di Bufala Campana.

Tale circostanza non è di poco conto, in quanto dovrebbe rendere prive di rilevanza le questioni di legittimità costituzionale e di rimessione alla Corte di Giustizia Europea della normativa nazionale, che le ricorrenti avevano prospettato in ragione dell'obbligo, ormai espunto dall'ordinamento giuridico, di utilizzare, per la produzione dei prodotti "misti", uno stabilimento separato rispetto a quello in cui si produce la mozzarella di bufala Campana Dop.

Tuttavia, le ricorrenti hanno chiaramente indicato nel ricorso di voler censurare il decreto ministeriale nella parte in cui stabilisce, in attuazione della normativa nazionale di riferimento, la "separazione fisica" per la lavorazione dei prodotti caseari, in ragione delle problematiche legate alla separazione dei macchinari ed apparecchi per chi produce mozzarelle a contenuto misto.

Tale circostanza attualizza l'interesse al ricorso – peraltro, ribadito anche dalle interessate nella camera di consiglio del 22 gennaio 2015 - con riguardo sia allo scrutinio di legittimità del decreto ministeriale, che al vaglio preventivo sulle questioni di legittimità costituzionale e di rimessione pregiudiziale alla Corte di Giustizia Europea, nella parte in cui è prevista la separazione spaziale per la produzione di prodotti realizzati anche o esclusivamente con latte differente da quello da allevamenti inseriti nel sistema di controllo della Dop Campana.

Si può passare al merito del ricorso.

Le ricorrenti, come sopra esposto, contestano la normativa nazionale ed il decreto ministeriale di attuazione, nella parte in cui impongono agli stabilimenti l'obbligo di tenere separati gli spazi ed i macchinari utilizzati per la produzione della mozzarella campana Dop rispetto a quelli utilizzati per la produzione dei prodotti caseari a contenuto misto.

La questione centrale involge la legittimità del decreto ministeriale (nonché il vaglio preventivo di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale e di pregiudizialità comunitaria della normativa nazionale di riferimento: art. 4, D.L. n. 91 del 2014, convertito in L. n. 116 del 2014) nella parte in cui impone che "la produzione dei prodotti realizzati anche o esclusivamente con latte differente da quello proveniente da allevamenti inseriti nel sistema di controllo della DOP Mozzarella di bufala Campana, deve essere effettuata in uno spazio differente, fisicamente separato dallo spazio in cui avviene la produzione della Mozzarella di bufala Campana Dop e dei

prodotti realizzati esclusivamente con latte proveniente da allevamenti inseriti nel sistema di controllo della Dop Mozzarella di bufala Campana. La separazione deve impedire 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 mozzarella di bufala Campana Dop e prodotti ottenuti con altro latte e, pertanto, riguarda gli impianti di stoccaggio, di movimentazione, di lavorazione del latte e di confezionamento dei prodotti”.

Le ricorrenti sostengono che il decreto, come anche la normativa presupposta, introduca una disciplina restrittiva del mercato, lesiva della concorrenza, che rischia addirittura di costringere le imprese ad abbandonare la produzione di mozzarella Dop.

Il ricorso è infondato.

Come sopra anticipato, la nuova normativa che regola la materia prevede l’obbligo di produzione della “Mozzarella di Bufala Campana” DOP in uno spazio lavorativo esclusivamente dedicato all’impiego del latte proveniente da allevamenti inseriti nel sistema di controllo della DOP “Mozzarella di Bufala Campana”.

In tale spazio possono anche essere prodotti semilavorati o derivati purché realizzati sempre ed 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 degli allevamenti inseriti nel sistema di controllo della DOP “Mozzarella di Bufala Campana” deve essere effettuata, invece, in uno spazio fisico differente.

La separazione fisica deve impedire 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 e, pertanto, riguarda gli impianti di stoccaggio, di movimentazione, di lavorazione del latte e di confezionamento dei prodotti.

Gli impianti e le apparecchiature che non entrano in contatto con il latte e/o con i prodotti da esso ottenuti possono essere utilizzati a servizio di linee di lavorazione situate in spazi differenti.

Tale separazione deve essere dimostrata dalla presentazione ed invio agli uffici DQA della planimetria descrittiva dello stabilimento con evidenza delle linee, delle attrezzature, degli impianti e dei reparti dedicati alla DOP. Ogni variazione deve essere preventivamente notificata a DQA.

Il decreto ministeriale, come la legge nazionale che ha disciplinato ex novo la materia in modo organico, non prescrivono più, dunque, l’obbligo di stabilimenti separati, bensì la sola separazione fisica degli spazi e degli apparecchi di lavorazione (non necessariamente, dunque, uno diverso stabilimento e/o locale differente).

Lo scopo dichiarato è quello di evitare contaminazioni tra latte di bufala che proviene dagli allevamenti certificati Dop (id est, regioni Campania, Puglia, Lazio e Molise) e latte proveniente da allevamenti non inseriti nel sistema di controllo Dop o “declassato”, consentendo il costante controllo del latte utilizzato e delle attrezzature impiegate ai rispettivi scopi.

Lo scrutinio di legittimità che deve condurre il Collegio investe, pertanto, la ragionevolezza delle disposizioni e sconta, perciò, il c.d. sindacato debole mediante la tecnica dell’eccesso di potere nelle sue varie figure sintomatiche del travisamento dei fatti, irragionevolezza e/o abnormità.

Applicando queste coordinate al caso di specie, il Collegio non coglie, nelle disposizioni passate in rassegna, alcun vulnus all’esercizio della funzione amministrativa.

La censurata disciplina persegue lo scopo (costituzionalmente e comunitariamente protetto, di cui sono espressione le norme sulla tutela dei rischi per la salute, sulla concorrenza, sulla corretta informazione degli utenti) di garantire ai consumatori che, nel luogo in cui avviene la produzione di Mozzarella di Bufala Campana DOP e la lavorazione dei prodotti, sottoprodotti o derivati dal latte provenienti da allevamenti inseriti nel sistema di controllo della relativa DOP, venga utilizzato solo latte proveniente da allevamenti inseriti nel sistema di controllo della DOP Mozzarella di Bufala Campana; e che siano approntate le misure opportune affinché tale obiettivo sia garantito, vigilato e perseguito.

L’Italia è notoriamente il Paese europeo con la maggiore quantità di capi bufalini allevati (maggiore concentrazione si trova nella regione Campania), anche se gli allevamenti della bufala si stanno diffondendo in regioni diverse ed anche più vicine ai mercati europei.

La normativa in esame è stato il frutto di un intenso lavoro di ricerca e di selezione nell’allevamento bufalino, orientato ad incrementare la produzione del latte e migliorarne le caratteristiche qualitative.

Il latte di bufala viene utilizzato per la fabbricazione della rinomata Mozzarella di Bufala Campana, che ha ricevuto il marchio di tutela DOP a livello comunitario, in base al Reg CE n. 1107/1996.

Questa denominazione offre oggi garanzie su diversi livelli del processo produttivo: origine, provenienza delle materie prime, localizzazione e tradizione del processo produttivo.

Il settore riveste un ruolo fondamentale nell’economia nazionale, ed in particolare nell’economia delle zone DOP “Mozzarella di Bufala Campana”, producendo un indotto di rilevante impatto socio-economico. Questo è sufficiente a far ritenere non irragionevole la normativa in esame.

La necessità di tutelare i consumatori e di preservare il marchio Dop passa proprio attraverso le garanzie sui diversi livelli del processo produttivo.

Pertanto, coerentemente con il fine perseguito dalla normativa superiore è stato disposto che la produzione di formaggi e preparati alimentari, realizzati con latte o derivati del latte non provenienti da allevamenti inseriti nel sistema di

controllo della DOP in questione o realizzati con latte “declassato”, avvenga in uno spazio fisico, ben individuato, differente rispetto a quello in cui avviene la produzione della Mozzarella di Bufala Campana DOP.

La separazione spaziale costituisce, sotto questo profilo, un equilibrato “compromesso”, espressione della libera valutazione del legislatore, tra le esigenze di tutela dei valori primari (salute, informazione del consumatore, lotta alle contraffazioni) e gli interessi economici degli operatori del settore.

La previsione di (soli) spazi separati non v’è dubbio che riduca, inoltre, significativamente gli oneri a carico degli operatori del libero mercato (rispetto alla originaria previsione di stabilimenti separati), rappresentando un ulteriore profilo di ragionevole bilanciamento dei contrapposti interessi.

D’altra parte, siffatta prescrizione, introdotta dal legislatore in luogo della precedente proprio per rendere meno gravoso l’impegno degli operatori del mercato Dop, intende allo stesso tempo tutelare i produttori di tale marchio (id est, le ricorrente), qualificandoli rispetto ad un mercato aggressivo e spesso a rischio di frodolenze in danno degli operatori onesti.

Sotto questo profilo, la disciplina si occupa coerentemente (vedi art. 4. c. 2 citato decreto legge) anche della rilevazione della produzione e la tracciabilità del latte di bufala e dei prodotti trasformati derivanti dall’utilizzo del latte bufalino (normativa non censurata dai ricorrenti), con lo scopo – funzionalmente collegato alle finalità perseguite con l’art. 4, c. 1 - di garantire la tracciabilità e rintracciabilità della materia prima e dei prodotti finiti in modo da limitare gli eventuali tentativi di contraffazione.

Le esigenze sottese alla disciplina in esame sono più volte emerse a livello comunitario (v. Reg. UE 1151 del 2012, che ripropone la disciplina già contenuta nel regolamento 510 del 2006, sulla tutela degli acquirenti e consumatori nei confronti dei produttori agricoli e alimentari; sulla concorrenza leale per gli agricoltori e produttori, sul diritto dei consumatori ad informazioni attendibili riguardo ai prodotti) e mai compiutamente recepite dal legislatore nazionale in testi di legge.

Con il decreto legge n. 91 del 2014, ed il pedissequo decreto ministeriale di attuazione, si è voluto, dunque, difendere e promuovere il sistema produttivo del latte di bufala, la cui qualità ed origine deve essere correttamente e chiaramente comunicata al consumatore, nonché garantire la concorrenza e la trasparenza del mercato del latte di bufala nella produzione del principale suo derivato, ovvero la mozzarella Campana Dop.

Da cui, la ragionevolezza della normativa nazionale siccome tesa a rafforzare la sicurezza alimentare, in un momento di particolare sensibilità nella lotta alle contraffazioni, e la tutela del consumatore finale, con riferimento peraltro ad un territorio di produzione particolarmente esposto a pericoli ambientali ed agroalimentari; nonché, e di conseguenza, la manifesta infondatezza delle relative questioni sia di legittimità costituzionale dell’art. 4 del decreto legge n.91 del 2014, sia di rimessione pregiudiziale alla Corte di giustizia Europea ex art. 267 TFUE.

Il decreto ministeriale, facendo applicazione della superiore normativa, s’appalesa anch’esso immune da vizi in parte qua.

Parte ricorrente ha anche censurato gli atti per disparità di trattamento rispetto agli altri operatori del settore caseario.

Anche queste censure vanno respinte.

Le situazioni messe confronto, tra operatori della mozzarella di bufala ed operatori di prodotti caseari differenti (gorgonzola dop, taleggio dop, grana padano dop), s’appalesano ontologicamente diverse e, dunque, non assimilabili.

Ogni prodotto, infatti, ha una propria “sensibilità ambientale” che lo differenzia sostanzialmente dagli altri.

La normativa che disciplina la produzione di mozzarella di bufala si giustifica in ragione di tale diversità ambientale, che ne condiziona anche la lavorazione.

Per quanto concerne, invece, la dedotta violazione della concorrenza, è sufficiente osservare che tutti i produttori di mozzarella di bufala dop sono assoggettati alla normativa nazionale e posti, pertanto, nelle medesime condizioni operative.

Va soggiunto, che l’obbligo di separazione spaziale non sussiste per chi produce esclusivamente mozzarelle di bufala con latte Dop; per cui, rispetto a tali operatori, ogni profilo di disparità di trattamento s’appalesa del tutto inconfidente.

Cadono, pertanto, i motivi di ricorso sub 1 e 2, con l’ulteriore conseguenza della manifesta infondatezza sia delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 4 del decreto legge n.91 del 2014 che di rimessione pregiudiziale alla Corte di giustizia Europea ex art. 267 TFUE.

Con il terzo motivo di gravame, parte ricorrente ha censurato l’art. 4 del decreto legge in esame per violazione del principio di proporzionalità, nella parte in cui il Legislatore ha previsto la sanzione della chiusura dello stabilimento in caso di violazione degli obblighi sopra scrutinati.

La censura non è persuasiva.

Con riguardo alla sanzione della chiusura dello stabilimento sancita per chi utilizza latte o cagliata non Dop per la produzione di mozzarella Dop, la censura non è assistita da un interesse concreto ed attuale.

La sanzione colpisce, infatti, soltanto chi utilizza latte misto per la produzione di mozzarella Dop.

Per quanto concerne, invece, la medesima sanzione prevista per chi non utilizza spazi fisicamente separati (circostanza che riguarda le ricorrenti), il Collegio ritiene che la prescrizione (chiusura da 10 a 30 giorni) non sia irragionevole in considerazione della finalità deterrente della norma e dei valori sensibili oggetto di tutela.

La graduazione della sanzione, inoltre, è necessariamente rimessa agli organi accertatori, in ragione della ravvisata gravità della violazione.

In conclusione, per quanto sopra argomentato, il ricorso in esame è infondato e va, perciò, respinto.

Le spese processuali, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza e sono disposte in favore del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali.

Nulla si dispone nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero della Salute, della Regione Campania e del Consorzio di Tutela del Formaggio Mozzarella di Bufala Campana siccome non costituiti.

(Omissis)