

Pubblicato il 22/08/2018

N. 05003/2018 REG.PROV.COLL.

N. 09609/2015 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 9609 del 2015, proposto dalle società Caseificio Cirigliana s.r.l., Mail s.r.l. e Sorì Italia s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dall'avv. Adriano Tortora, presso il cui studio in Roma, Via Cicerone, n. 49, sono elettivamente domiciliate;

contro

il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;
il Ministero della salute, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituito in giudizio, nonché,

nei confronti

del Consorzio di Tutela del Formaggio Mozzarella di Bufala Campana, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituito in giudizio,

per la riforma

della sentenza del Tar Lazio, sede di Roma, sez. II ter, 19 novembre 2015, n. 13103, concernente il decreto ministeriale n. 76262 del 9 settembre 2014, recante "modalità per l'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 4, d.l. n. 91 del 2014: misure per la sicurezza alimentare e la produzione della mozzarella di Bufala Campana Dop".

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Vista la sentenza parziale n. 4994 del 21 agosto 2018, con la quale sono stati respinti il primo, il terzo motivo e la prima censura del secondo motivo dell'appello;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 luglio 2018 il Cons. Giulia Ferrari e uditi altresì i difensori presenti delle parti in causa, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.;

A) I fatti di causa.

1. Con ricorso notificato il 18 novembre 2014 le società Caseificio Cirigliana, Mail e Sori Italia, che producono e vendono mozzarella di bufala, hanno impugnato dinanzi al Tar Lazio, sede di Roma, 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", sulle misure per la sicurezza alimentare e la produzione della mozzarella di bufala Dop (Denominazione di Origine Protetta).

Hanno affermato, al fine di qualificare il proprio interesse a ricorrere, di produrre e vendere mozzarella di bufala e, per rispondere anche alle diverse esigenze del mercato, anche mozzarelle di bufala "Non-dop" e mozzarelle "Miste, di latte vaccino e latte di bufala".

Hanno poi ricordato che con il nuovo d.l. n. 91 del 2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 116 del 2014, è stata allo stesso tempo abrogata la previgente disciplina di cui al d.l. n. 171 del 2008 e disciplinata nuovamente la materia.

Ma nel fare ciò il Ministero si sarebbe, in effetti, limitato a rivedere e a preservare unicamente la posizione delle aziende che utilizzano esclusivamente latte di bufala proveniente dalle zone Dop, lasciando di fatto invariate le problematiche insorte con i precedenti provvedimenti normativi per le aziende che trattano materie prime diverse dal latte di bufala proveniente da zone Dop (quali, ad esempio, il latte vaccino o quello di bufala proveniente da zone non Dop).

Tale disciplina si pone, ad avviso delle società, in violazione del principio comunitario della diversificazione, di cui al Regolamento (UE) 1151 del 2012. La normativa comunitaria, infatti, pone come suo principale obiettivo quello della valorizzazione del prodotto "protetto" come completamento alla politica di sviluppo rurale e alle politiche agricole, soprattutto delle aree svantaggiate.

In altre parole il Ministero, pur riconoscendo l'erroneità dell'impostazione generale della normativa de qua, ha solamente spostato il criterio di individuazione dei destinatari delle prescrizioni restrittive, da coloro che trattano il latte di bufala utilizzato oltre la 60/a ora (assumendo a fondamento il disciplinare di produzione della mozzarella di bufala Dop) a coloro che trattano latte diverso da quello proveniente da allevamenti inseriti nel sistema Dop (criterio che non trova nessun fondamento normativo).

Il decreto ministeriale n. 76262 del 9 settembre 2014 illegittimamente prevede, infatti, "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".

2. La sez. II ter del Tar Lazio, sede di Roma, con sentenza 19 novembre 2015, n. 13103 ha respinto il ricorso sulla base di una valutazione di ragionevolezza della normativa nazionale, la quale sarebbe "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".

3. Avverso la sentenza del Tar Lazio le appellanti hanno dedotto:

a) Error in iudicando ed in procedendo violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 26, 32, 40 e 41 del TFUE - Violazione artt. 3 e 41 Cost. - Violazione del principio di legalità, ragionevolezza, di eguaglianza, tutela della concorrenza - Eccesso di potere - Questione di legittimità costituzionale.

E' palese la posizione di svantaggio in cui si trovano le aziende di produzione della mozzarella di bufala rispetto alle altre aziende italiane ed europee che producono prodotti caseari Dop, per le quali non è previsto né il surplus di controlli sopra descritto, né l'esclusiva destinazione delle linee di lavorazione ad una sola tipologia di prodotto.

Aggiungasi che la normativa impugnata risulta altresì 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. Il Legislatore, infatti, ridisciplinando la materia rispetto al precedente art. 4 quinquiesdecies, d.l. n. 171 del 2008 si è 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 precedentemente insorte per le aziende che trattano materie prime diverse dal latte di bufala proveniente da zone Dop (quali ad esempio il latte vaccino o quello di bufala proveniente da zone non Dop).

Le appellanti in via gradata hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, d.l. 24 giugno 2014, n. 91, così come convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 116.

b) Error in iudicando ed in procedendo – Violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato – Omessa pronuncia – Violazione dell'art. 112 c.p.c. – Violazione e falsa applicazione art. 1 regolamento (ue) 1151/2012 – Violazione e falsa applicazione regolamento (ce) n. 510/2006 – Violazione artt. 3, 41 e 117 Cost. – Irragionevolezza – Contraddittorietà – Eccesso di potere.

La sentenza del Tar Lazio non si è pronunciata sul secondo motivo del ricorso introduttivo - così violando il principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato - con il quale si contestava la legittimità del provvedimento gravato per violazione del principio di diversificazione di cui al Regolamento (UE) n. 1151/2012, che detta la disciplina europea sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

L'art. 4, d.l. n. 91 del 2014 si pone in contrasto con la normativa europea, 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, quale è la Regione Campania.

Ad avviso della appellanti l'abbandono della produzione di mozzarella di bufala campana Dop modificherà profondamente il mercato della mozzarella e quindi del latte, creando le condizioni per una mozzarella anonima con ampio ricorso al latte di provenienza extra-area Dop, prodotti in paese Ue e extra Ue, con prezzi più bassi; determinerà, negli allevamenti dell'area Dop, il caos sociale per il mancato ritiro del latte o per il ritiro a prezzi che non coprono gli ordinari costi di gestione; annullerà per i caseifici campani il vantaggio competitivo della Dop, ponendoli in concorrenza con il sistema lattiero-caseario del centro nord.

Le appellanti hanno quindi chiesto la rimessione pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea ex art. 267 TFUE.

c) Error in iudicando ed in procedendo – Violazione artt. 3 e 27 Cost. – Violazione e falsa applicazione art. 1, l. n. 241 del 1990 – Violazione del principio di proporzionalità – Illogicità, irragionevolezza, contraddittorietà – Questione di legittimità costituzionale.

Erroneamente il Tar Lazio ha ritenuto che il terzo motivo del ricorso introduttivo – con il quale le società ricorrenti avevano contestato la legittimità del gravato provvedimento sotto il profilo della violazione del principio di proporzionalità in relazione alla previsione (art. 4, comma 4, del Regolamento) della sanzione accessoria della chiusura dello stabilimento – non fosse assistito da un interesse concreto ed attuale, dal momento che si esporrebbero al rischio di vedersi chiuso lo stabilimento di produzione. In secondo luogo, contrariamente a quanto ritenuto dal Tar Lazio, emerge in maniera palese l'assoluta sproporzione della previsione della sanzione accessoria della chiusura dello stabilimento, con palese violazione del principio di proporzionalità.

La norma censurata si pone, di conseguenza, in conflitto tanto con l'art. 3 Cost., per la palese irragionevolezza della sanzione in tal modo comminata, quanto con l'art. 27 Cost., per violazione del principio di proporzionalità, da esso enucleabile e da ritenere valevole non soltanto in rapporto alle sanzioni penali, ma a qualsiasi "risposta sanzionatoria" prefigurata dall'ordinamento.

3. Nel giudizio di appello si sono costituiti in giudizio il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali ha depositato memoria alla vigilia della camera di consiglio per la sospensione cautelare della sentenza appellata, affermando l'infondatezza dell'appello.

4. Il Ministero della salute non si è costituito nel giudizio di appello.

5. Il Consorzio di Tutela del Formaggio Mozzarella di Bufala Campana non si è costituito nel giudizio di appello.

6. Con decreto presidenziale n. 5218 del 20 novembre 2015 è stata accolta l'istanza di tutela monocratica con la sospensione della sentenza appellata.

7. Con ordinanza n. 5491 del 10 dicembre 2015 è stata respinta l'istanza di sospensione cautelare della sentenza appellata.

8. Con sentenza parziale n. 4994 del 21 agosto 2018 la Sezione terza di questo Consiglio di Stato ha respinto il primo, il terzo motivo e la prima censura del secondo motivo dell'appello.

In particolare ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalle appellanti, con riferimento all'art. 4, d.l. 24 giugno 2014, n. 91, che ha dettato la disciplina sulla produzione della mozzarella di bufala Dop, non Dop e mista, in attuazione del quale è stata adottata la normativa di dettaglio (peraltro in parte qua riproduttiva della norma primaria) con il decreto del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali n. 76262 del 9 settembre 2014. Il citato art. 4, d.l. n. 91 violerebbe gli artt. 3 e 41 Cost. perché analoghe, restrittive prescrizioni non sono state previste dal legislatore per la produzione di formaggio Dop e per la lesione della libera attività imprenditoriale.

Ha chiarito la Sezione che in presenza di situazioni intrinsecamente eterogenee non può essere invocato il principio di eguaglianza, che postula invece l'omogeneità delle situazioni giuridiche messe a confronto, non imponendo l'art. 3 Cost. che situazioni, seppure analoghe, debbano necessariamente essere sempre sottoposte ad identico trattamento normativo, e rientrando nella discrezionalità legislativa il compito di dettare anche normative differenziate, purché non irragionevolmente discriminatorie e giustificate dagli elementi di eterogeneità delle situazioni oggetto di disciplina (Cons. St., sez. VI, 25 settembre 2017, n. 4458).

Quanto alla limitazione della libertà di impresa, costituzionalmente garantita (art. 41), occorre principiare dalla ratio sottesa alla disciplina introdotta dall'art. 4, d.l. n. 91 del 2014, che è, come correttamente affermato dal giudice di primo grado, "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. 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".

Ciò chiarito, i commi 1 e 3 dell'art. 4, d.l. n. 91 del 2014, perseguendo la prioritaria finalità sopra descritta, risultano costituzionalmente legittimi, quale forma di tutela della salute, garantendo la sicurezza alimentare dalle contraffazioni, e del consumatore finale, che bene si contempera con il diritto alla libertà di impresa pure tutelata dall'art. 41 Cost..

Ha aggiunto la Sezione che in una logica di contemperamento fra valori di rilievo costituzionale la compressione del diritto di libertà economica e di libera organizzazione imprenditoriale non può essere predicata in modo incondizionato, incontrando piuttosto specifici limiti nella compatibilità con le strategie aziendali dell'operatore subentrante e - più in generale - nell'identità di ratio e di oggetto di tutela (Cons. St., sez. V, 28 agosto 2017, n. 4079).

La Sezione ha altresì dichiarato manifestamente infondata anche la questione di legittimità costituzionale - dedotta con il terzo motivo di appello - del comma 4 dell'art. 4, d.l. n. 91 del 2014, nella parte in cui, introducendo la sanzione accessoria della chiusura dello stabilimento, nel quale si è verificata la violazione dell'obbligo di produzione in spazi separati, per un periodo da un minimo di dieci ad un massimo di trenta giorni violerebbe il principio di ragionevolezza e proporzionalità tra l'addebito e la sanzione inflitta.

Ha rilevato che proprio la forbice prevista tra un minimo di dieci giorni ad un massimo di trenta giorni di chiusura dello stabilimento assicura la proporzione tra l'omissione commessa, senza che possa rilevare che, ad avviso delle società appellanti, anche un solo giorno di chiusura provoca danni economici di ingente entità. Si tratta, infatti, di una circostanza che finisce per provare troppo e che, nella sua logica conseguenza, porterebbe ad escludere in toto la sanzione accessoria della chiusura, indipendentemente dalla sua durata, sanzione che invece, di per sé, non risulta essere né sproporzionata né irragionevole, essendo coerente con la finalità, perseguita dal legislatore, di tutelare la genuinità della mozzarella di bufala Campana Dop.

La citata sentenza parziale ha lasciato non risolta la questione relativa alla asserita violazione, da parte del citato comma 4 dell'art. 4, d.l. n. 91 del 2014, della normativa europea, 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, quale è la Regione Campania. Profilo, questo, che il Tar Lazio ha superato nel senso della "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, d.l. n. 91 del 2014, sia di rimessione pregiudiziale alla Corte di giustizia Europea ex art. 267 TFUE".

Accogliendo una specifica richiesta delle appellanti, ha quindi rinviato ad una successiva ordinanza la rimessione della questione pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ed ha conseguentemente sospeso il giudizio sino alla decisione della Corte.

B) La normativa di riferimento.

B-1) La normativa nazionale.

Come si è detto sub A), le tre società appellanti hanno impugnato in primo grado il decreto ministeriale n. 76262 del 9 settembre 2014, nella parte in cui prevede 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.

Si è altresì chiarito che tale disposizione è meramente attuativa dei commi 1 e 3 dell'art. 4, d.l. n. 91 del 2014 che, modificando la previgente e più restrittiva previsione dettata dall'art. 4 quinquiesdecies, d.l. n. 171 del 2008, hanno disposto che *"1. La produzione della Mozzarella di bufala campana Dop, registrata come denominazione di origine protetta (Dop) ai sensi del regolamento (CE) n. 1107/96 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 purchè 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 controlli della Dop mozzarella di bufala Campana deve essere effettuata in uno spazio differente, secondo le disposizioni del decreto di cui al comma 3.*

3. 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".

Tali disposizioni trovano, come si è detto, puntuale disciplina nel comma 1 dell'art. 1, d.m. n. 76262 del 9 settembre 2014 (Regolamento impugnato in primo grado), secondo cui:

"1. In attuazione dell'art. 4, comma 1, terzo periodo, d.l. 24 giugno 2014, n. 91 la produzione di 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 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.”.

B-2) La normativa eurounitaria.

Nella consapevolezza che i profili di illegittimità dedotti avverso l'impugnato decreto ministeriale devono, in realtà, essere rivolti nei confronti della normativa primaria, riprodotta fedelmente, le appellanti hanno denunciato, oltre all'illegittimità costituzionale del citato art. 4, d.l. n. 91 del 2014 (giudicata da questa Sezione manifestamente infondata con sentenza parziale n. 4994 del 21 agosto 2018), anche la violazione della disciplina eurounitaria.

I principi eurounitari implicati nel giudizio di compatibilità sono quelli degli artt. 3 (sulla competenza dell'Unione europea), 26 (sulla libera circolazione nel mercato interno), 32 (sui principi ai quali la Corte europea si ispira nell'adempimento dei compiti affidatele), 40 (sull'organizzazione comune dei mercati agricoli) e 41 (sulle azioni da intraprendere per raggiungere l'obiettivo della politica agricola comune) del TFUE.

Più nel dettaglio, giova richiamare il contenuto delle disposizioni, tra quelle elencate, più significative:

“Articolo 26 TFUE

1. L'Unione adotta le misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, conformemente alle disposizioni pertinenti dei trattati.

2. Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati.

3. Il Consiglio, su proposta della Commissione, definisce gli orientamenti e le condizioni necessari per garantire un progresso equilibrato nell'insieme dei settori considerati.

9. Alla pubblica udienza del 12 luglio 2018 la causa è stata trattenuta per la decisione”.

“Articolo 32 TFUE

Nell'adempimento dei compiti che le sono affidati ai sensi del presente capo, la Commissione s'ispira:

a) alla necessità di promuovere gli scambi commerciali fra gli Stati membri e i paesi terzi;

b) all'evoluzione delle condizioni di concorrenza all'interno dell'Unione, nella misura in cui tale evoluzione avrà per effetto di accrescere la capacità di concorrenza delle imprese;

c) alla necessità di approvvigionamento dell'Unione in materie prime e prodotti semilavorati, pur vigilando a che non vengano falsate fra gli Stati membri le condizioni di concorrenza sui prodotti finiti;

d) alla necessità di evitare gravi turbamenti nella vita economica degli Stati membri e di assicurare uno sviluppo razionale della produzione e una espansione del consumo nell'Unione”.

“Articolo 40 TFUE

1. Per raggiungere gli obiettivi previsti dall'articolo 39 è creata un'organizzazione comune dei mercati agricoli.

A seconda dei prodotti, tale organizzazione assume una delle forme qui sotto specificate:

a) regole comuni in materia di concorrenza;

b) un coordinamento obbligatorio delle diverse organizzazioni nazionali del mercato;

c) un'organizzazione europea del mercato.

2. L'organizzazione comune in una delle forme indicate al paragrafo 1 può comprendere tutte le misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi definiti all'articolo 39, e in particolare regolamentazioni dei prezzi, sovvenzioni sia alla produzione che alla distribuzione dei diversi prodotti, sistemi per la costituzione di scorte e per il riporto, meccanismi comuni di stabilizzazione all'importazione o all'esportazione.

Essa deve limitarsi a perseguire gli obiettivi enunciati nell'articolo 39 e deve escludere qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori dell'Unione.

Un'eventuale politica comune dei prezzi deve essere basata su criteri comuni e su metodi di calcolo uniformi.

3. Per consentire all'organizzazione comune di cui al paragrafo 1 di raggiungere i suoi obiettivi, potranno essere creati uno o più fondi agricoli di orientamento e di garanzia”.

“Articolo 41 TFUE

Per consentire il raggiungimento degli obiettivi definiti dall'articolo 39 può essere in particolare previsto nell'ambito della politica agricola comune:

a) un coordinamento efficace degli sforzi intrapresi nei settori della formazione professionale, della ricerca e della divulgazione dell'agronomia, che possono comportare progetti o istituzioni finanziate in comune;

b) azioni comuni per lo sviluppo del consumo di determinati prodotti”.

Le appellanti, per dimostrare la violazione, da parte della disciplina nazionale, dei principi europolitani, richiamano il Regolamento 21 novembre 2012, n. 1151/2012/UE sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari e, in particolare, gli artt. 1 (Obiettivi), 3 (Definizioni), 4 (Obiettivo del regime di denominazioni di origine protette e di indicazioni geografiche protette), 5 (Requisiti per le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche) e 7 (Disciplinare che deve rispettare la denominazione di origine protetta o un'indicazione geografica protetta).

Più nel dettaglio, le disposizioni, tra quelle elencate, più significative sono:

“Articolo 4 - Obiettivo

È istituito un regime di denominazioni di origine protette e di indicazioni geografiche protette al fine di aiutare i produttori di prodotti legati a una zona geografica nei modi seguenti:

a) garantendo una giusta remunerazione per le qualità dei loro prodotti;

b) garantendo una protezione uniforme dei nomi in quanto diritto di proprietà intellettuale sul territorio dell'Unione;

c) fornendo ai consumatori informazioni chiare sulle proprietà che conferiscono valore aggiunto ai prodotti”.

“Articolo 5 Requisiti per le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche.

1. Ai fini del presente regolamento, «denominazione di origine» è un nome che identifica un prodotto:

a) originario di un luogo, regione o, in casi eccezionali, di un paese determinati;

b) la cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico ed ai suoi intrinseci fattori naturali e umani; e

c) le cui fasi di produzione si svolgono nella zona geografica delimitata.

2. Ai fini del presente regolamento, «indicazione geografica» è un nome che identifica un prodotto:

- a) originario di un determinato luogo, regione o paese;
- b) alla cui origine geografica sono essenzialmente attribuibili una data qualità; la reputazione o altre caratteristiche; e
- c) la cui produzione si svolge per almeno una delle sue fasi nella zona geografica delimitata.

3. In deroga al paragrafo 1, taluni nomi sono equiparati a denominazioni di origine anche se le materie prime dei relativi prodotti provengono da una zona geografica più ampia della zona geografica delimitata, o diversa da essa, purché siano soddisfatte le seguenti condizioni:

- a) la zona di produzione delle materie prime è delimitata;
- b) sussistono condizioni particolari per la produzione delle materie prime;
- c) esiste un regime di controllo atto a garantire l'osservanza delle condizioni di cui alla lettera b); e
- d) le suddette denominazioni di origine sono state riconosciute come denominazioni di origine nel paese di origine anteriormente al 1o maggio 2004.

Ai fini del presente paragrafo possono essere considerati materie prime soltanto gli animali vivi, le carni e il latte.

4. Per tenere conto delle specificità connesse alla produzione di prodotti di origine animale, alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati, conformemente all'articolo 56, concernenti restrizioni e deroghe relativamente alla provenienza dei mangimi nel caso di una denominazione di origine.

Inoltre, per tenere conto delle specificità connesse a taluni prodotti o a talune zone, alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati, conformemente all'articolo 56, concernenti restrizioni e deroghe relativamente alla macellazione di animali vivi o alla provenienza delle materie prime.

Tali restrizioni e deroghe tengono conto, in base a criteri obiettivi, della qualità o dell'uso e di know-how o fattori naturali riconosciuti".

“Articolo 7 Disciplinare

1. Una denominazione di origine protetta o un'indicazione geografica protetta deve rispettare un disciplinare che comprende almeno i seguenti elementi:

- a) il nome da proteggere come denominazione di origine o indicazione geografica, quale utilizzata nel commercio o nel linguaggio comune, e solo nelle lingue attualmente o storicamente utilizzate per descrivere il prodotto specifico nella zona geografica delimitata;
- b) la descrizione del prodotto, comprese se del caso le materie prime, nonché le principali caratteristiche fisiche, chimiche, microbiologiche od organolettiche del prodotto;
- c) la definizione della zona geografica delimitata riguardo al legame di cui alla lettera f), punto i) o punto ii), del presente paragrafo e, se del caso, gli elementi che indicano il rispetto delle condizioni di cui all'articolo 5, paragrafo 3;
- d) gli elementi che dimostrano che il prodotto è originario della zona geografica delimitata di cui all'articolo 5, paragrafo 1 o 2;
- e) la descrizione del metodo di ottenimento del prodotto e, se del caso, dei metodi locali, leali e costanti nonché informazioni relative al confezionamento, quando il gruppo richiedente stabilisce in tal senso e fornisce sufficienti motivazioni specifiche per prodotto per cui il confezionamento deve aver luogo nella zona geografica delimitata per salvaguardare la qualità, garantire l'origine o assicurare il controllo, tenendo conto del diritto dell'Unione, in particolare della libera circolazione dei prodotti e della libera prestazione di servizi;

f) gli elementi che stabiliscono:

i) il legame fra la qualità o le caratteristiche del prodotto e l'ambiente geografico di cui all'articolo 5, paragrafo 1; o

ii) se del caso, il legame fra una data qualità, la reputazione o un'altra caratteristica del prodotto e l'origine geografica di cui all'articolo 5, paragrafo 2;

g) il nome e l'indirizzo delle autorità o, se disponibili, il nome e l'indirizzo degli organismi che verificano il rispetto delle disposizioni del disciplinare a norma dell'articolo 37, e i relativi compiti specifici;

h) qualsiasi regola specifica per l'etichettatura del prodotto in questione.

2. Al fine di garantire che il disciplinare contenga informazioni pertinenti e succinte, alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati, conformemente all'articolo 56, che stabiliscono le norme che limitano le informazioni contenute nel disciplinare di cui al paragrafo 1 del presente articolo, qualora tale limitazione sia necessaria per evitare domande di registrazione eccessivamente voluminose.

La Commissione può adottare atti di esecuzione che stabiliscono le norme relative alla forma del disciplinare. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 57, paragrafo 2".

C) Le deduzioni della parte appellante.

Hanno affermato le appellanti che dall'art. 1 del Regolamento UE n. 1151 del 2012 traspare lo spirito protettivo e di sostegno nei confronti dei produttori agricoli e alimentari, che anima la normativa in oggetto. Ciò è confermato dal "Considerando" del Regolamento, secondo cui "3. I produttori possono continuare a produrre una gamma diversificata di prodotti di qualità solo se i loro sforzi sono equamente ricompensati. Ciò presuppone che essi possano comunicare agli acquirenti e ai consumatori le caratteristiche dei propri prodotti in condizioni di concorrenza leale e che i prodotti possano essere identificati correttamente sul mercato.

4. Contribuire attraverso regimi di qualità a ricompensare gli sforzi dispiegati dai produttori per ottenere una gamma diversificata di prodotti di qualità può avere ricadute positive per l'economia rurale. Ciò vale soprattutto per le aree svantaggiate, le zone di montagna e le regioni ultraperiferiche, nelle quali il settore agricolo ha un peso economico notevole e i costi di produzione sono elevati. Pertanto i regimi di qualità sono in grado di fornire un contributo e un complemento alla politica di sviluppo rurale e alle politiche di sostegno dei mercati e dei redditi nell'ambito della politica agricola comune (PAC). In particolare essi possono fornire un contributo alle aree il cui settore agricolo ha un peso economico più rilevante e, specialmente, alle aree svantaggiate.

18. La protezione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche persegue gli obiettivi specifici di garantire agli agricoltori e ai produttori un giusto guadagno per le qualità e caratteristiche di un determinato prodotto o del suo metodo di produzione, e di fornire informazioni chiare sui prodotti che possiedono caratteristiche specifiche connesse all'origine geografica, permettendo in tal modo ai consumatori di compiere scelte di acquisto più consapevoli".

Ad avviso delle appellanti è palese la totale contrarietà della normativa nazionale, caratterizzata dagli evidenziati profili fortemente depressivi della produzione delle mozzarelle di bufala Dop, rispetto a quella comunitaria, che pone come suo principale obiettivo la valorizzazione del prodotto "protetto" come complemento alla politica di sviluppo rurale e alle politiche agricole, soprattutto delle aree svantaggiate (quale appunto la Regione Campania). L'abbandono della produzione di mozzarella di bufala Campana Dop modificherà profondamente il mercato della mozzarella e quindi del latte, creando le condizioni per una mozzarella anonima con ampio ricorso al latte di provenienza extra-area Dop, prodotti in paese Ue e extra Ue, con prezzi più bassi; determinerà negli allevamenti dell'area Dop il caos sociale per il mancato ritiro del latte o per il ritiro a prezzi che non coprono gli ordinari costi di gestione; annullerà per i caseifici campani il vantaggio competitivo della Dop ponendoli in concorrenza con il sistema lattiero-caseario del centro nord.

Le appellanti hanno quindi chiesto alla Sezione di sollevare la questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia UE se gli artt. 3, 26, 32, 40 e 41 del TFUE e gli artt. 1, 3, 4, 5 e 7 del Regolamento 1151/2012/UE, recante la disciplina sulle Denominazioni di Origine Protette, che impongono agli Stati membri di garantire sia la libera concorrenza dei prodotti all'interno dell'Unione europea sia la tutela dei regimi di qualità per sostenere le zone agricole svantaggiate, debbano essere interpretati nel senso che osta a che, secondo il diritto nazionale (dell'art. 4, d.l. 24 giugno 2014, n. 91, così come convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 116) sia stabilita una restrizione nell'attività di 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.

D) Le considerazioni del Consiglio di Stato.

Giova ancora una volta ricordare che, contrariamente a quanto affermano le appellanti, il decreto legge n. 91 ed il regolamento ministeriale attuativo n. 76262 del 2014 non hanno affatto imposto l'utilizzo di stabilimenti separati per la produzione di mozzarella Dop e per quella non Dop ma – proprio sotto questo profilo attenuando le imposizioni dell'abrogato art. 4 quinquiesdecies, d.l. n. 171 del 2008 – solo di “spazi” separati.

Questo errore di interpretazione della norma primaria non è tale da far venire meno l'obbligatorietà del giudice di appello di sollevare la questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia perché richiesto da una delle parti del giudizio. Ciò in quanto il ragionamento sotteso all'istanza di rinvio al giudice europeo è tale da supportare la richiesta anche considerando l'esatta portata della disciplina nazionale, atteso che anche solo produrre la mozzarella di bufala non Dop in locali diversi e separati da quelli utilizzati per la produzione di mozzarella di bufala Dop comporta investimenti e, quindi, sacrifici economici potenzialmente tali da incidere sulla libera concorrenza tra operatori.

La questione pregiudiziale è dunque rilevante.

E) La motivazione del rinvio.

Questo Consiglio di Stato è ben a conoscenza dei principi eurounitari che manifestano una tendenza generale alla valorizzazione della qualità dei prodotti nell'ambito della politica agricola comune, al fine di promuoverne la reputazione grazie, in particolare, all'uso di Denominazioni di origine, oggetto di una tutela particolare (Corte giust. comm. UE 20 maggio 2003, C-108/01 – Consorzi Prosciutto di Parma c. Asda Stores Ltd), senza con ciò sacrificare, in modo sproporzionato, la libertà di impresa e di libera concorrenza (come affermato nel primo motivo di appello), che sono comunque garantite sebbene con un sacrificio economico.

E' del resto la stessa Corte di Giustizia ad ammettere restrizioni a tutela della Denominazione di origine protetta. Come chiarito nella precedente sentenza della Corte di Giustizia UE 16 maggio 2000 (C-388/95, Belgio/Spagna) la normativa tutela i beneficiari contro l'uso illegittimo delle dette denominazioni da parte di terzi che intendano profittare della reputazione da esse acquisita. Tali denominazioni sono dirette a garantire che il prodotto cui sono attribuite provenga da una zona geografica determinata e possieda talune

caratteristiche particolari. Esse possono godere di una grande reputazione presso i consumatori e costituire, per i produttori che soddisfano le condizioni per usarle, un mezzo essenziale per costituirsi una clientela. La reputazione delle Denominazioni di origine dipende dall'immagine di cui queste godono presso i consumatori. A sua volta tale immagine dipende, essenzialmente, dalle caratteristiche particolari e, in generale, dalla qualità del prodotto. E' quest'ultima, in definitiva, che costituisce il fondamento della reputazione del prodotto. Nella percezione del consumatore, il nesso tra la reputazione dei produttori e la qualità dei prodotti dipende, inoltre, dalla sua convinzione che i prodotti venduti con la Denominazione di origine sono autentici.

Le appellanti tuttavia ritengono che vada ben oltre tali forme di tutela della valorizzazione della qualità dei prodotti una misura, quale quella introdotta dall'art. 4, comma 1, ultimo alinea, d.l. n. 91 del 2014, che obblighi a produrre i prodotti realizzati anche o esclusivamente con latte differente da quello da allevamenti inseriti nel sistema di controllo della Dop mozzarella di bufala Campana in uno spazio differente, anche dello stesso stabilimento, al fine di evitare qualsiasi contatto tra latte proveniente da allevamenti inseriti nel sistema di controllo della mozzarella di Bufala Campana Dop e altro latte e, ancora di più, qualsiasi contraffazione.

Questo Consiglio di Stato pertanto, su richiesta delle società appellanti rimette alla Corte di giustizia dell'Unione Europea la seguente questione pregiudiziale:

“Stabilisca la Corte se gli artt. 3, 26, 32, 40 e 41 del TFUE e gli artt. 1, 3, 4, 5 e 7 del Regolamento 1151/2012/UE, recante la disciplina sulle Denominazioni di Origine Protette, che impongono agli Stati membri di garantire sia la libera concorrenza dei prodotti all'interno dell'Unione europea sia la tutela dei regimi di qualità per sostenere le zone agricole svantaggiate, debbano essere interpretati nel senso che osta a che, secondo il diritto nazionale (dell'art. 4, d.l. 24 giugno 2014, n. 91, così come convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 116) sia stabilita una restrizione nell'attività di 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”.

F) Misure per l'esecuzione della presente ordinanza.

La Segreteria della Sezione trasmetterà la presente ordinanza alla Cancelleria della CGUE mediante plico raccomandato al seguente indirizzo: Rue du Fort Niedergrünwald, L-2925, Lussemburgo.

In aggiunta alla presente ordinanza la Segreteria trasmetterà alla Cancelleria della CGUE anche la seguente documentazione:

- a) l'intero fascicolo di causa del primo e del secondo grado del giudizio;
- b) il testo integrale del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, sia nel testo originario che in quello successivo alla sua conversione, con la legge 11 agosto 2014, n. 116;
- c) il testo integrale del decreto del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali n. 76262 del 9 settembre 2014;
- d) la sentenza parziale n. 4994 del 21 agosto 2018, resa da questa Sezione terza.

Le spese di lite saranno regolate con la sentenza definitiva.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza),

non definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, rimette, per la definizione della seconda censura del secondo motivo, alla Corte di giustizia dell'Unione europea la questione pregiudiziale indicata in motivazione sub prg. E), per le ragioni ivi delineate.

Ordina alla Segreteria della Sezione di trasmettere alla medesima Corte di giustizia dell'Unione europea la documentazione indicata in motivazione sub prg. F).

Riserva alla sentenza definitiva ogni pronuncia in ordine alle spese ed onorari del presente giudizio.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 luglio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Lanfranco Balucani, Presidente

Pierfrancesco Ungari, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere

Giulia Ferrari, Consigliere, Estensore

Raffaello Sestini, Consigliere

L'ESTENSORE
Giulia Ferrari

IL PRESIDENTE
Lanfranco Balucani

IL SEGRETARIO