Pubblicato il 22/07/2019

**N. 09791/2019 REG.PROV.COLL.**
**N. 05356/2017 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 per il Lazio**

**(Sezione Seconda Ter)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5356 del 2017, proposto da Associazione Italiana Lattiero Casearia – Assolatte, Assocaseari - Confcommercio-Imprese per L'Italia - Assocaseari, Associazione Unionalimentari, Unione Nazionale della Piccola e Media Impresa Industria Alimentare, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Carlo Malinconico, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, corso Vittorio Emanuele II 284;

*contro*

Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*nei confronti*

Ministero dello Sviluppo Economico, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*per l'annullamento*

del decreto interministeriale 9 dicembre 2016, pubblicato in G. U. il 19 gennaio 2017;

del d.m. del MIPAAF n. 990, pubblicato sul sito dello stesso Ministero in data 28 marzo 2017, come modificato dal d.m. n. 1076 del MIPAAF, pubblicato sul sito dello stesso Ministero in dato 31 marzo 2017;

delle Linee guida del 13 aprile 2017, pubblicate presumibilmente sul sito del MIPAAF in data 20 aprile 2017 e delle successive del 26 maggio 2017.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e di Ministero dello Sviluppo Economico;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 maggio 2019 la dott.ssa Maria Laura Maddalena e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in epigrafe, le ricorrenti, dopo aver premesso una rapida ricostruzione della normativa vigente in materia di etichettatura dei prodotti lattiero- caseari, impugnano il decreto interministeriale 9 dicembre 2016, pubblicato in G. U. il 19 gennaio 2017, nonché il d.m. del MIPAAF n. 990, pubblicato sul sito dello stesso Ministero in data 28 marzo 2017, e il dm n. 1076 del MIPAAF, pubblicato sul sito dello stesso Ministero in dato 31 marzo 2017, di modifica del dm 990/2017, nonché le relative linee guida, recanti la disciplina sulle modalità da seguire per l'etichettatura del latte e dei prodotti lattieri caseari.

Espongono le ricorrenti che:

il decreto interministeriale del 9 dicembre 2016, recante "*Indicazione*

*dell'origine in etichetta della materia prima per il latte e i prodotti lattieri caseari, in attuazione del regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*", prevede all'articolo 1 che – ad eccezione dei prodotti di cui al regime di denominazioni di origine protetta (DOP) e di indicazioni geografiche protette (IGP), nonché del latte fresco – "*Le disposizioni del presente decreto… si applicano a tutti i tipi di latte ed ai prodotti lattiero-caseari di cui all'allegato 1, preimballati ai sensi dell'art. 2 del regolamento (UE) n. 1169/2011, destinati al consumo umano*".

Nell'etichetta di tali prodotti dovrà essere indicata l'origine: sia il Paese di "*mungitura*", sia quello di "*condizionamento*" o di "*trasformazione*". È possibile utilizzare la dicitura di sintesi "*origine del latte*", quando le predette fasi siano localizzate in un unico territorio (articoli 2 e 3).

L'articolo 4, comma 1, rubricato "*Disposizioni per favorire una migliore informazione dei consumatori*" dispone al comma 2 che le indicazioni sull'origine "*devono essere indelebili e riportate in etichetta in modo da essere visibili e facilmente leggibili*" e che non "*devono essere in nessun modo nascoste, oscurate, limitate o separate da altre indicazioni scritte o grafiche o da altri elementi suscettibili di interferire*". Il comma 1 dello stesso articolo prevede poi che "*Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, nell'ambito delle attività previste a legislazione vigente, può definire apposite campagne di promozione dei sistemi di etichettatura previsti dal presente decreto*".

Seguiva l'adozione di varie circolari applicative, fino alla circolare interministeriale del 24 febbraio 2017, recante "*Disposizioni applicative del decreto 9 dicembre 2016 concernente l'indicazione dell'origine in etichetta della materia prima per il latte e i prodotti lattiero-caseari, in attuazione del regolamento (UE) n. 1169/2011*", che ha chiarito alcuni dubbi interpretativi circa le modalità applicative del citato decreto.

In data 28 marzo 2017, il MIPAAF ha pubblicato, esclusivamente sul proprio sito web, il decreto n. 990 recante "*Linee guida per le indicazioni in*

*etichetta dell'origine e del latte usato come ingrediente nei prodotti lattiero caseari*".

A distanza di due giorni, in data 31 marzo 2017, è intervenuto un nuovo decreto MIPAAF (n. 1076) di modifica del precedente.

Il decreto n. 1076/2017 interviene nella regolamentazione dell'etichettatura dei prodotti lattiero-caseari, prevedendo: i) che le indicazioni obbligatorie sull'origine devono essere apposte in uno specifico campo visivo (articolo 1); ii) che tutte le informazioni sull'origine (obbligatorie e facoltative) devono essere apposte nel medesimo campo visivo (articoli 2 e 3); iii) che le indicazioni obbligatorie sull'origine devono essere riportate con un contrasto significativo tra indicazioni e sfondo dell'imballaggio (articolo 3); iv) la futura emanazione di – ulteriori – linee guida attuative finalizzate a specificare le informazioni previste dai sistemi di etichettatura (articolo 1); v) l'entrata in vigore del decreto stesso decorsi 60 giorni dalla pubblicazione, sul sito dell'Amministrazione, delle linee guida previste dall'articolo 1 dello stesso decreto ministeriale (articolo 4 bis, introdotto dal decreto 1076/2017).

Dette linee guida sono state infine adottate, in data 13 aprile 2017, dal MIPAAF. Successivamente, sono state adottate anche le linee guida del 26 maggio 2017.

Ad avviso delle ricorrenti, questi ultimi atti (i due decreti MIPAAF e le linee guida) introdurrebbero novità sulle modalità da seguire per l'etichettatura, tali da rendere contrastanti con le disposizioni sopravvenute, e perciò inservibili, gli imballaggi già predisposti ed ordinati dalle aziende sulla base del decreto del 9 dicembre 2017 e della circolare interministeriale del febbraio 2017, cagionando una situazione di assoluta incertezza normativa, oltre che un grave pregiudizio economico per le ricorrenti.

In punto di legittimazione, le ricorrenti affermano che tre associazioni insieme coprono la rappresentanza dell'intero comparto industriale del settore lattiero caseario.

Tanto premesso, le ricorrenti deducono le seguenti doglianze.

*1) Nullità degli atti impugnati per violazione dell'articolo 288 del TFUE e del regolamento 25 ottobre 2011, n. 1169/2011/UE e dell'art. 34 TFUE. Violazione e falsa applicazione dell'articolo 3, 41 e 117 della Costituzione. In subordine: disapplicazione del decreto interministeriale 9 dicembre 2016.*

La competenza a disciplinare la materia dell'etichettatura spetterebbe in via esclusiva all'UE, essendo disciplinata in modo uniforme dal reg. 1169/2011 UE. L'origine che disciplina l'art. 2 reg. 1169/2011 è solo quella del prodotto finito (formaggio; latte in polvere etc.), non quella degli ingredienti. Il decreto interministeriale del 9 dicembre 2016, invece, interviene imponendo per il latte e per i prodotti lattiero-caseari una serie di obblighi di indicazione del luogo di produzione del latte ed in particolare il paese di mungitura, di confezionamento o di trasformazione, incompatibili con la definizione di origine richiamata dal reg. 1169/2011 e contenuta nel codice doganale.

L'art. 39 del regolamento 1169/2011 UE, laddove consente agli Stati membri di introdurre obblighi di indicazione dell'origine alle condizioni ivi indicate dovrebbe essere interpretato come autorizzazione a stabilire con norme nazionali per quali prodotti l'indicazione di origine si ritenga necessaria; la suddetta norma non autorizzerebbe, invece, l'introduzione dissimulata di nozioni "alternative" di origine, la cui possibilità non può che essere riservata alle istituzioni UE, trattandosi di derogare ad una disciplina già armonizzata.

In via subordinata, le ricorrenti sostengono che comunque, anche ove si ritenesse che la materia non sia completamente armonizzata, la normativa in questione, specie quella applicativa, si porrebbe comunque (causa 8/74 del 11 luglio 1974) come disciplina tecnica capace di creare ostacoli alla libera circolazione delle merci.

In ogni caso, esse sostengono che l'articolo 39 del regolamento 1169/2011

pone due imprescindibili condizioni per l'introduzione di simili disposizioni: la sussistenza di un interesse legittimo di carattere generale (di fatto: una "*esigenza imperativa*", come tassativamente identificata nelle ipotesi di protezione della salute pubblica, tutela dei consumatori e lotta alle frodi), nonché, ai sensi del paragrafo 2, con riferimento specifico all'obbligo dell'indicazione di origine l'imprescindibile esistenza di "*un nesso comprovato fra talune qualità dell'alimento e la sua origine o provenienza*".

32. Con riferimento al primo profilo la disciplina qui impugnata non sarebbe giustificata.

Quanto poi al secondo profilo (nesso qualitativo agro-ambientale) non esisterebbe alcuno studio scientifico che possa dimostrare la sussistenza di una simile differenza.

In ogni caso, il decreto interministeriale 9 dicembre 2016 dovrebbe essere quanto meno disapplicato, costituendo la base delle disposizioni di attuazione che hanno portato ad esecuzione le previsioni del citato decreto ministeriale, in violazione delle norme del diritto Ue.

*2) incompetenza e violazione di legge. Illegittimità degli atti impugnati adottati esclusivamente dal MIPAAF per incompetenza di quest'ultimo. Violazione dell'articolo 28 del d.lgs. 300/1999, dell'articolo 4 della legge 3 febbraio 2011, n. 4 e dell'articolo 4, comma 1, del decreto del 9 dicembre 2016. Violazione della legge numero 20 del 1994 sul controllo della corte dei conti. Violazione dell'articolo 17, comma 3, della legge numero 400 del 1988. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche e, in particolare contraddittorietà con altri provvedimenti; falsità del presupposto, illogicità, irragionevolezza.*

Il MIPAAF, seppure Amministrazione concertante del decreto interministeriale del 9 dicembre 2016, non aveva, secondo le ricorrenti, alcun potere di adottare i provvedimenti impugnati ed integrare/derogare, nell'ambito dell'etichettatura dei prodotti lattiero-caseari, il suddetto decreto interministeriale 9 dicembre 2016.

Infatti, il decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300 riconosce, in via esclusiva, al Ministero delle attività produttive (ora MISE) la competenza in materia di etichettatura e di tutela dei consumatori.

Per quanto riguarda invece le aree funzionali del MIPAAF, l'articolo 33, comma 3, lettera b) del D.lgs. 300 del 1999 prevede l'attribuzione: "*b) qualità dei prodotti agricoli e dei servizi: riconoscimento degli organismi di controllo e certificazione per la qualità; trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari come definiti dal paragrafo 1 dell'articolo 32 del trattato che istituisce la Comunità europea, come modificato dal trattato di Amsterdam, di cui alla legge 16 giugno 1998, n. 209; tutela e valorizzazione della qualità dei prodotti agricoli e ittici;* …..". Il MIPAAF non ha quindi competenza in materia di "*etichettatura*" ma di valorizzazione della qualità dei prodotti agricoli ed agroalimentari elencati nell'allegato 1 del TFUE.

Di tale riparto di competenze costituisce una conferma l'articolo 4, comma 1, del decreto interministeriale del 9 dicembre 2016, laddove stabilisce che "*Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, nell'ambito delle attività previste a legislazione vigente, può definire apposite campagne di promozione dei sistemi di etichettatura previsti dal presente decreto*". Esso infatti dispone espressamente che il MIPAAF è legittimato a compiere esclusivamente campagne promozionali e non anche a regolamentare – tra l'altro autonomamente – la materia *de qua* con propri atti.

Inoltre, il MIPAAF agito con un *contrarius actus* senza rispettare le modalità e le forme dell'atto che andava ad integrare/derogare e del tutto evidente quindi il contrasto tra atti delle due amministrazioni quanto a contenuto e a forma. Si aggiunga che anche gli atti del MIPAAF non sono stati soggetti al controllo di legittimità della Corte dei conti, in violazione della legge numero 20 del 1994.

Per un verso, quindi, i decreti attuativi del MIPAAF sarebbero illegittimi per la violazione delle norme in epigrafe, per altro verso, sarebbero

inefficaci per non essere stati sottoposti al previo controllo della corte dei conti.

3) *Violazione di legge e falsa applicazione dell'articolo 45 del* Regolamento europeo 25 *ottobre 2011 n. 1169/2011/UE. Difetto di notifica. Violazione e falsa applicazione dell'articolo 4, commi 3 e 4, della legge 3 febbraio 2011, n. 4, nella parte in cui prevedono un'apposita procedura per l'approvazione degli atti che disciplinino le modalità di indicazione dell'origine del latte nell'etichetta. Violazione del principio di certezza del diritto. Eccesso di potere. Difetto di istruttoria. Contraddittorietà. Irragionevolezza.*

I decreti in epigrafe sarebbero altresì illegittimi sotto il profilo procedurale.

L'articolo 45, comma 3, del Reg. europeo 1169/2011 prevede che "…*gli Stati membri che ritengono necessario adottare nuova normativa in materia di informazioni sugli alimenti notificano previamente alla Commissione e agli altri Stati membri le disposizioni previste, precisando i motivi che le giustificano […] Lo Stato membro che ritenga necessario adottare nuova normativa in materia di informazioni sugli alimenti può adottare le disposizioni previste solo tre mesi dopo la notifica […], purché non abbia ricevuto un parere negativo dalla Commissione*".

Nel caso di specie, tuttavia, decorso il periodo di *standstill* di tre mesi, nel silenzio della Commissione europea, il MISE e il MIPAAF hanno continuato a modificare il decreto interministeriale poi pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 19 gennaio 2017.

Inoltre, i provvedimenti in epigrafe non sono stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale ma solo sul sito dell'Amministrazione che li ha adottati, e non sono stati sottoposti al controllo preventivo della Corte dei Conti.

4) *Violazione di legge e falsa applicazione degli articoli 9, 13, comma 5, e 36 del Regolamento UE n. 1169/2011, laddove vengono specificate le modalità di inserimento delle informazioni (obbligatorie e facoltative) negli imballaggi. Violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione Violazione del principio di proporzione. Eccesso di potere. Irragionevolezza.*

L'articolo 1, comma 1, del d.m. MIPAAF 28 marzo 2017 prevede che "*le indicazioni dell'origine del latte e del latte usato come ingrediente nei prodotti lattiero caseari […] devono essere apposte in etichetta in un punto evidente e nel medesimo campo visivo, in modo da essere facilmente visibili e chiaramente leggibili*". Tale specificazione non si rinviene nel decreto interministeriale del 9 dicembre 2016 che, all'articolo 4, comma 2, prevede che le indicazioni sull'origine siano solamente "*indelebili, e riportate in etichetta in modo da essere visibili e facilmente leggibili*". Inoltre, essa sarebbe in contrasto con gli articoli 9 e 13, comma 5, del Regolamento UE n. 1169/2011 secondo le quali devono essere apposte nel campo visivo principale dell'imballaggio solo: "*la denominazione dell'alimento*" (lett. a, articolo 9); "*la quantità netta dell'alimento*" (lett. e, articolo 9); "*il titolo alcolometrico volumico effettivo*" per le bevande che contengono più di 1,2% di alcol in volume (lett. k, articolo 9).

Per quanto riguarda le informazioni cd. "volontarie", provvedimenti in epigrafe impongono (articolo 1, comma 3) che anche tali informazioni siano apposte in etichetta "*con il medesimo carattere, in dimensioni uguali, con la medesima rilevanza cromatica e nel medesimo campo visivo delle indicazioni dell'origine obbligatorie*". Si tratterebbe di un obbligo assolutamente non previsto dalle disposizioni interministeriali, né dal Regolamento Ue.

Infine, i provvedimenti impugnati non prevedono un periodo transitorio di smaltimento delle scorte, contrariamente a quanto invece prevede l'articolo 7, comma 4, del decreto interministeriale, con grave danno per le aziende che sono tenute in tempi rapidissimi a modificare le etichettature.

*5)violazione dell'articolo 1, comma 1, della legge 241 del 1990. Eccesso di potere. Irragionevolezza. Contraddittorietà. Perplessità. Violazione del principio di certezza del diritto. Violazione del principio dell'affidamento e dell'efficienza della pubblica amministrazione.*

Il continuo e progressivo cambiamento della normativa di riferimento danneggia le aziende del settore e viola il principio di efficienza della

pubblica amministrazione, sancito dall'articolo 1 della legge numero 241 del 1990 nonché il principio dell'affidamento delle imprese sulla regolazione stabile, magari onerosa ma affidabile.

In subordine, le ricorrenti formulano istanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia Ue ex articolo 267 TFUE sull'interpretazione di atti delle istituzioni Ue, con riferimento ai seguenti quesiti:

1° quesito: "*se l'art. 34 TFUE, il principio di libera circolazione delle merci e il regolamento 25 ottobre 2011, n. 1169/2011/UE, in particolare agli articoli 2, 9,26 38 e 39, ostino alle disposizioni dello Stato membro che impongano, nell'etichettatura di alimenti, l'indicazione del paese di origine non del prodotto bensì di ingredienti dello stesso ed in particolare per il latte e per i prodotti lattiero-caseari obblighi di indicazione del luogo di produzione del latte, del Paese di mungitura, di confezionamento o di trasformazione*;

2° quesito: "*se l'articolo 45 del Regolamento europeo 25 ottobre 2011 n. 1169/2011/UE e il principio di certezza del diritto ostino a che lo Stato membro, dopo la notificazione alla Commissione Ue di una nuova normativa in materia di informazioni sugli alimenti, in particolare sull'origine del latte e dei prodotti lattiero-caseari, e decorso il termine di 3 mesi senza la notifica da parte della Commissione stessa un parere negativo, adotti successivamente un atto in parte diverso da quello notificato e in seguito intervenga ulteriormente e ripetutamente su tali nuove disposizioni con atti di varia natura, modificativi e integrativi, senza previamente notificarli alla Commissione Ue e senza sottoporli allastessa pubblicità (pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dello Stato) di quella utilizzata per la pubblicazione dell'iniziale decreto contenente la nuova normativa*".

I ministeri delle politiche agricole alimentari e forestali e dello sviluppo economico si sono costituiti con mera memoria di stile, producendo una nota del ministero dello sviluppo economico, favorevole alla rimessione della questione alla Corte di giustizia UE.

All'udienza camerale del 14 luglio 2017, il Tar ha adottato l'ordinanza n.

3648/2017 con cui l'istanza cautelare delle ricorrenti è stata respinta.

In sede di appello cautelare, il Consiglio di stato, con ordinanza n. 3702/2017, ha accolto l'appello delle ricorrenti ai soli fini della sollecita fissazione del merito.

Le ricorrenti hanno depositato in data 28/11/18 diversi documenti e quindi, in vista dell'udienza, una memoria conclusiva.

Anche l'avvocatura dello Stato, per i ministeri intimati, ha depositato una memoria nella quale insiste per il rigetto del ricorso, sottolineando che il provvedimento reca una disciplina dell'indicazione di origine adottata in via sperimentale fino al 31 marzo 2019 ai sensi dell'articolo 39 del regolamento (UE) n. 1169/2011 fino all'adozione del regolamento di esecuzione da parte della Commissione UE, che esso è stato notificato alla Commissione e che la materia non è armonizzata.

Le ricorrenti hanno quindi depositato una memoria di replica, nella quale hanno rilevato che il decreto è stato sì notificato ma tra i mesi di giugno e di luglio 2016 si sono susseguite numerose modifiche.

Inoltre, le ricorrenti hanno riferito che il Regolamento europeo di esecuzione è già stato adottato nel 2018 (n. 765/2018), ma la disciplina nazionale impugnata continua ad essere applicata, grazie a "proroghe" ministeriali. In particolare, con decreto del 7 maggio 2018, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, ha adottato un decreto interministeriale recante modifiche al decreto italiano sull'indicazione dell'origine del latte impugnato. Le modifiche introdotte con l'art. 7, comma 3, determinano il differimento della perdita di efficacia della normativa "sperimentale" al giorno dell'applicazione del Regolamento europeo n. 765 del 2018, ovvero al 20 aprile 2020.

La causa all'odierna udienza è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è infondato e pertanto esso deve essere respinto.

Va in primo luogo rilevato che l'impugnazione del decreto interministeriale 9 dicembre 2016 pubblicato in G. U. il 19 gennaio 2017, come già rilevato in sede cautelare, è tardiva.

Infatti, il ricorso risulta notificato solo in data 29 maggio 2017.

Per quanto attiene alla asserita contrarietà del decreto alla disciplina UE, con conseguente obbligo di disapplicazione, osserva il Collegio che essa non sussiste, come dimostra anche il testo del regolamento di esecuzione UE 765/2018, recentemente approvato.

Occorre premettere, per una migliore comprensione della questione, che l'art. 26, paragrafo 3, del citato regolamento (UE) n. 1169/2011 prevede i casi in cui debba essere indicato non solo il paese d'origine ma anche, eventualmente, il luogo di provenienza dell'ingrediente primario usato nella preparazione degli alimenti, subordinandone, ai sensi del successivo paragrafo 8, l'applicazione all'adozione, da parte della Commissione, di atti di esecuzione.

Inoltre, l'articolo 26, paragrafi 5 e 6, del regolamento citato dispone che la Commissione presenti una serie di relazioni al Parlamento europeo e al Consiglio concernenti la possibilità di estendere l'etichettatura obbligatoria d'origine ad altri alimenti.

In data 20 maggio 2015 è stata presentata la relazione della Commissione al Parlamento

europeo e al Consiglio del 20 maggio 2015 COM (2015) 205 final (M.L.: è corretto?) , relativa all'indicazione obbligatoria del paese di origine o del luogo di provenienza per il latte, il latte usato quale ingrediente di prodotti lattiero-caseari (..).

In detta relazione emerge che, secondo il sondaggio Eurobarometro del 201320 (M.L.: è corretto?), la maggior parte dei cittadini dell'UE ritengono necessaria l'indicazione dell'origine del latte, venduto come tale o utilizzato

quale ingrediente in prodotti lattiero-caseari (84%). In particolare, per il latte e i prodotti lattiero-caseari, la preferenza è stata espressa per il paese di mungitura o di trasformazione.

La risoluzione del Parlamento europeo P8_TAPROV(2016)0225 del 12 maggio 2016 ha invitato Commissione europea a dare applicazione all'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza per tutti i tipi di latte destinati al consumo diretto nonché ai prodotti lattiero-caseari.

Si è svolta inoltre una consultazione pubblica, ai sensi del richiamato art. 4, comma 4 -bis, della legge n. 4 del 2011, introdotto dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, confermati dai risultati dell'indagine demoscopica svolta da ISMEA, che mostra l'elevato interesse da parte dei consumatori per l'indicazione del luogo di origine del latte e dei prodotti da esso derivati.

In questo quadro, i ministri dell'agricoltura e dello sviluppo economico hanno ritenuto di dover adottare una disciplina sperimentale e temporanea dell'etichettatura dei prodotti preimballati contenenti latte, anche al fine di garantire una maggiore sicurezza per i consumatori e per consentire loro di compiere scelte più consapevoli.

Detta disciplina non riguarda i prodotti di cui all'allegato 1 legalmente fabbricati o commercializzati in un altro Stato membro dell'Unione europea o in un Paese terzo.

Il decreto interministeriale era originariamente destinato a perdere efficacia in data 31 marzo 2019, data poi prorogata al 20 aprile 2020, allorché vi sarà l'entrata in vigore del Regolamento di esecuzione della Commissione nel frattempo adottato. Esso ha pertanto stabilito norme specifiche che devono applicarsi quando è indicato il paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario. Queste norme devono garantire che tali informazioni siano sufficientemente precise e significative.

Detto regolamento n. 2018/775 del 28 maggio 2018, recante modalità di applicazione dell'articolo 26, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, per quanto riguarda le norme sull'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario di un alimento, ha previsto, all'articolo 2, proprio le modalità di indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario.

Nel preambolo, il citato regolamento di esecuzione ha inoltre specificato che le informazioni fornite riguardo all'ingrediente primario conformemente al presente regolamento dovrebbero integrare le informazioni fornite ai consumatori sul paese d'origine o sul luogo di provenienza dell'alimento e dovrebbero essere facilmente visibili, chiaramente leggibili ed eventualmente indelebili.

2. Alla luce di quanto si è detto, appare chiaro che la tesi di parte ricorrente nel primo motivo di ricorso, secondo cui l'origine che disciplina l'art. 2 reg. UE 1169/2011 sarebbe solo quella del prodotto finito (formaggio; latte in polvere etc.), non quella degli ingredienti, non è condivisibile.

Le fonti sopra citate dimostrano infatti che anche per l'ingrediente primario – nel caso di specie il latte - è possibile prevedere l'indicazione del paese di origine, anzi il regolamento di esecuzione espressamente disciplina tali ipotesi.

Non è pertanto condivisibile quanto affermato dai ricorrenti circa la natura armonizzata della nozione di origine di un alimento da intendersi esclusivamente quale luogo dell'ultima trasformazione con conseguente inesistenza della paventata contrarietà al diritto UE della disciplina recata dal decreto interministeriale laddove prevede l'indicazione dell'origine dell'ingrediente primario.

Nemmeno si ravvisa alcuna violazione del diritto alla libera circolazione,

posto che la normativa in esame non si applica ai prodotti (di cui all'allegato 1 del decreto) legalmente fabbricati o commercializzati in un altro Stato membro dell'Unione europea o in un Paese terzo. Esso pertanto non ha effetti extranazionali, con conseguente irrilevanza della misura per il mercato UE.

Per quanto riguarda l'asserita violazione dell'art. 39 del regolamento UE 1169/2011, va in primo luogo ribadito che la possibilità di normative nazionali relativa alla indicazione di origine degli ingredienti primari è prevista proprio dalla disciplina UE e che sussistono le condizioni di cui all'art. 39, posto che la disciplina in esame è stata adottata per soddisfare l'interesse per la protezione e per la sicurezza dei consumatori e la loro corretta informazione.

Inoltre, i risultati della consultazione pubblica, svolta ai sensi del richiamato art. 4, comma 4 -bis, della legge n. 4 del 2011, confermati dai risultati dell'indagine demoscopica svolta da ISMEA, mostrano l'elevato interesse da parte dei consumatori per l'indicazione del luogo di origine del latte e dei prodotti da esso derivati.

Ciò conferma l'esistenza della condizione indicata dal comma 2 dell'art. 39 del citato regolamento, secondo cui: "*Al momento di notificare tali disposizioni alla Commissione, gli Stati membri forniscono elementi a prova del fatto che la maggior parte dei consumatori attribuisce un valore significativo alla fornitura di tali informazioni*."

Va infine rilevato che il Governo italiano ha notificato, ai sensi dell'art. 45 del medesimo Regolamento UE, la disciplina in esame, che la Commissione nulla ha opposto, e che la circostanza che successivamente sia stata adottata ulteriore normativa di attuazione del decreto non incide su tale adempimento.

Per quanto riguarda i restanti profili di doglianza, essi sono tardivi in quanto volti a far valere presunte illegittimità del decreto interministeriale,

non tempestivamente impugnato nel termine decadenziali dei 60 giorni dalla pubblicazione in GU.

In conclusione, il primo motivo di ricorso va disatteso.

3. Con il secondo motivo, i ricorrenti lamentano l'incompetenza del Ministero dell'agricoltura e la violazione del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300. Secondo il loro assunto, il MIPAAF, con il decreto n. 990, pubblicato sul sito dello stesso Ministero in data 28 marzo 2017, come modificato dal d.m. n. 1076 del MIPAAF, pubblicato sul sito dello stesso Ministero in dato 31 marzo 2017, avrebbe indebitamente integrato e modificato, senza rispettare la disciplina del *contrarius actus*, il decreto interministeriale del 9 dicembre 2016.

Tali censure non appaiono fondate.

In primo luogo, ad avviso del Collegio, il dm 990/2017 non ha assolutamente integrato o modificato il decreto interministeriale 9 dicembre 2016 ma ha solo dettano una disciplina di attuazione, al dichiarato fine "*di rendere più efficaci le campagne di promozione*" e dunque nell'esercizio delle sue competenze, concernenti le campagne di promozione dei sistemi di etichettatura, come previsto dal decreto interministeriale 9 dicembre 2016.

La previsione che le indicazioni circa l'origine del latte devono essere poste "*in etichetta in un punto evidente e nel medesimo campo visivo, in modo da essere facilmente visibili e chiaramente leggibili*" non costituiscono affatto un quid novi, ma solo una specificazione di quanto già previsto dal decreto interministeriale all'art. 4, comma 2, laddove esso prevede: "2. *Le indicazioni sull'origine di cui agli articoli 2 e 3 devono essere indelebili e riportate in etichetta in modo*

*da essere visibili e facilmente leggibili. Esse non devono essere in nessun modo nascoste, oscurate, limitate o separate da altre indicazioni scritte o grafi che o da altri elementi suscettibili di interferire.*"

Peraltro, il riferimento al "medesimo campo visivo" è contenuta anche nell'art. 3, comma 2 del regolamento di esecuzione UE, il quale prevede: " *2. Fatto salvo il paragrafo 1, se il paese d'origine o il luogo di provenienza di un alimento è indicato con parole, le informazioni fornite a norma dell'articolo 2 appaiono nello stesso campo visivo dell'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dell'alimento e in caratteri la cui parte mediana (altezza della x) è pari ad almeno il 75 % di quella utilizzata per l'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dell'alimento.*"

Inoltre, anche la previsione secondo la quale "3. *Eventuali ulteriori indicazioni volontarie in etichetta concernenti l'origine del latte e del latte usato come ingrediente nei prodotti lattiero caseari, con significato e valenza equivalente a quelle previste dagli articoli 2 e 3 del Decreto, devono essere apposte in etichetta, fatto salvo quanto previsto al successivo comma 4, con il medesimo carattere, in dimensioni uguali, con la medesima rilevanza cromatica e nel medesimo campo visivo delle indicazioni dell'origine obbligatorie ai sensi del medesimo Decreto.*" non appare altro che una specificazione di quanto previsto dal decreto interministeriale art. 4, comma 2.

Il decreto 9 dicembre 2016 infatti non distingue tra informazioni obbligatorie e volontarie, così facendo comprendere che entrambe devono avere la stessa disciplina.

Anche le indicazioni delle linee guida censurate circa dimensioni dei caratteri, contrasto e sfondo altro non paiono che mere specificazioni delle indicazioni già fornite dal decreto interministeriale.

Il secondo motivo di ricorso deve pertanto essere respinto.

4. Con il terzo motivo, parte ricorrente sostiene che vi sia stata la violazione dell'art. 45 del regolamento UE n. 1169/2011 in quanto la notifica effettuata dal Governo italiano in relazione al testo del decreto interministeriale non sarebbe idonea poiché il testo sarebbe stato più volte emendato.

La censura è infondata.

Va in primo luogo rilevato che il testo in inglese notificato alla Commissione UE e depositato agli atti da parte ricorrente non pare avere contenuto diverso da quello del decreto interministeriale 9 dicembre 2016. Deve ritenersi, pertanto, che le modifiche cui parte ricorrente fa riferimento nel ricorso siano quelle apportate dai DM 990/2017 e n. 1076 del MIPAAF e dalle linee guida del MIPAAF. Si tratta tuttavia di atti che, come si è già detto, non hanno innovato rispetto al contenuto del decreto interministeriale, ma hanno solo dettato una disciplina di attuazione ed esecuzione, mediante la previsione di disposizioni di dettaglio, cosicché non si può ravvisare, a causa di essi, una modifica del testo visionato dalla Commissione in sede di notifica ex art. 45 del Regolamento UE n. 1169/2011, né è possibile ritenere che fosse necessaria una ulteriore procedura di notifica.

Anche il terzo motivo deve pertanto essere respinto.

5. Con il quarto motivo, parte ricorrente lamenta ancora che l'articolo 1, comma 1, del d.m. MIPAAF 28 marzo 2017 prevede che "*le indicazioni dell'origine del latte e del latte usato come ingrediente nei prodotti lattiero caseari […] devono essere apposte in etichetta in un punto evidente e nel medesimo campo visivo, in modo da essere facilmente visibili e chiaramente leggibili*", mentre tale specificazione non si rinviene nel decreto interministeriale del 9 dicembre 2016 che, all'articolo 4, comma 2, prevede che le indicazioni sull'origine siano solamente "*indelebili, e riportate in etichetta in modo da essere visibili e facilmente leggibili*".

Rispetto a tale censura si richiama quanto detto a proposito del secondo motivo di ricorso (v. par. 3), così anche per quanto riguarda il profilo di doglianza concernente le informazioni volontarie.

Sostengono inoltre le ricorrenti che vi sarebbe un contrasto con gli articoli 9 e 13, comma 5, del Regolamento UE n. 1169/2011 secondo le quali

devono essere apposte nel campo visivo principale dell'imballaggio solo: "*la denominazione dell'alimento*" (lett. a, articolo 9); "*la quantità netta dell'alimento*" (lett. e, articolo 9); "*il titolo alcolometrico volumico effettivo*" per le bevande che contengono più di 1,2% di alcol in volume (lett. k, articolo 9).

A prescindere dalla totale irrilevanza del riferimento alla lettera k, articolo 9, non riguardante il latte o i prodotti lattiero caseari, osserva il Collegio che le indicazioni dettate dal regolamento UE, al citato articolo 9, non sono tassative e consentono quindi ulteriori esemplificazioni, come d'altro canto ha fatto lo stesso regolamento di esecuzione UE, il quale – come si è detto anche in precedenza – ha anch'esso fatto rinvio alla nozione di "*campo visivo*".

Lamentano infine, le ricorrenti, che i dm impugnati non prevedono un periodo transitorio di smaltimento delle scorte, contrariamente a quanto invece prevede l'articolo 7, comma 4, del decreto interministeriale.

Osserva sul punto il Collegio che, grazie alle modifiche apportate dal dm n. 1076 del 2017, il dm n. 990 del 28 marzo 2017 entra in vigore decorsi 60 dalla pubblicazione sul sito del Ministero delle politiche agricole, agroalimentari e forestali delle linee guida di cui al comma 1. (v. art. 4 bis dm 990/2017). Dette linee guida sono stato adottate, da ultimo, in data 26 maggio 2017.

In sostanza, dunque, è previsto un ragionevole un lasso di tempo per l'adeguamento da parte delle aziende alle prescrizioni relative alla etichette, così come ulteriormente specificate nei dm 990 e 1057 del 2017.

Resta inoltre fermo, per i prodotti etichettati in difformità dalle stesse, quanto previsto dal comma 4 dell'art.7 del decreto del 9 dicembre 2016.

Anche il quarto motivo deve dunque essere respinto.

6. Con il quinto motivo, le ricorrenti lamentano la violazione il principio di efficienza della pubblica amministrazione, sancito dall'articolo 1 della legge numero 241 del 1990, nonché il principio dell'affidamento delle imprese ad

avere una regolazione stabile, magari onerosa ma affidabile.

Tale doglianza non può trovare accoglimento.

Le prescrizioni via via più dettagliate in relazione alla modalità con cui le etichette dovevano essere confezionale sono state elaborate dalla amministrazione al fine di rendere sempre più chiaro e definito il formato, i caratteri e il posizionamento delle varie informazioni, in un'ottica di maggiore specificazione rispetto alle indicazioni già contenute nel decreto interministeriale. Inoltre, la previsione di un adeguato termine di adeguamento fa salvo il principio dell'affidamento delle aziende. Peraltro, la circolare interministeriale del 24 febbraio 2017 ha previsto che è possibile utilizzare delle etichette adesive inamovibili per integrare le informazioni obbligatorie previste dal decreto.

7. Per tutte le ragioni sopra esposte, in particolare a proposito del primo motivo di ricorso, il Collegio non ravvisa ragioni per rimettere alla Corte di giustizia alcuna questione interpretativa, attesa anche la natura sperimentale della disciplina impugnata e la sua applicazione limitata ai prodotti fabbricati e commercializzati in Italia.

In conclusione, il ricorso deve essere respinto.

8. Le spese seguono la soccombenza e, tenuto conto del marginale contributo dell'attività difensiva svolta dell'avvocatura dello Stato, si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna parte ricorrente alla rifusione delle spese in favore delle amministrazioni resistenti, che liquida in euro 2.000/00 (duemila/00).

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2019

con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Maria Laura Maddalena, Consigliere, Estensore

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere

| L'ESTENSORE | IL PRESIDENTE |
| --- | --- |
| **Maria Laura Maddalena** | **Pietro Morabito** |

IL SEGRETARIO