

COMMERCIO - GIURISDIZIONE: T.A.R. Campania, Napoli, Sezione Quinta, Sentenza, 10 novembre 2025, n. 7291.

1. Commercio – Latte di bufala – Divieto di utilizzo di latte congelato concentrato O in polvere – Latte di bufala non DOP – Inapplicabilità.

1. Il divieto di utilizzo di latte concentrato o in polvere per la preparazione di prodotti caseari e l'obbligo di apertura del registro dematerializzato di carico e scarico di latte in polvere e latte concentrato, previsti dalla legge 11 aprile 1974, n. 138, non si applicano al latte bufalino. (1).

2. Giurisdizione amministrativa – Agricoltura – Potere regolatorio – Interessi legittimi - Giurisdizione amministrativa - Sussistenza -Irrogazione di contestuali sanzioni pecuniarie - Irrilevanza -Ragioni

È devoluta al giudice amministrativo la cognizione sulla domanda impugnatoria, qualora la pretesa del ricorrente non si esaurisca nella contestazione di una sanzione, ma investa la legittimità di un'azione amministrativa complessivamente considerata con cui l'amministrazione ha dettato regole per il futuro esercizio dell'attività d'impresa. In tale ipotesi, le eventuali sanzioni pecuniarie costituiscono elementi di una fattispecie unitaria, la cui cognizione non può che essere attratta, per il principio di concentrazione della tutela, dinanzi al giudice munito di giurisdizione sulla pretesa principale. (2).

(1) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. V, 10 novembre 2025, n. 7290 e n. 7288 in cui è precisato che il disciplinare del prodotto «Mozzarella di Bufala Campana DOP», allegato al decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 18 settembre 2003 dispone che esso è prodotto esclusivamente con latte di bufala intero fresco, aggiungendo che la lavorazione prevede l'utilizzo di latte crudo, eventualmente termizzato o pastorizzato, proveniente da bufale allevate nelle zone specificamente previste dalla normativa di settore ed ottenuta nel rispetto di apposite prescrizioni relative all'allevamento e al processo tecnologico, in quanto rispondenti allo standard produttivo.

(2) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. V, 10 novembre 2025, n. 7290 e n. 7288; Cass. civ., sez. un., ordinanza 21 settembre 2021, n. 25479.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste - Dipartimento Ispettorato Centrale della Qualità e Repressione Frodi dei Prodotti Agroalimentari ICQRF;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso all'esame, notificato il 24 marzo e depositato il 28 marzo 2025, la società ricorrente – premesso di essere un operatore economico nel settore della produzione di mozzarella di bufala campana “DOP” e “non DOP” – espone:

a) di utilizzare, a causa del disallineamento tra i volumi della offerta e della domanda del latte di bufala (in pratica l'offerta risulta superiore alla domanda nei mesi invernali e viceversa), un processo chimico che permette di conservare il latte prodotto per riutilizzarlo a distanza di tempo; in sintesi il latte di bufala viene privato di una parte dell'acqua che contiene, congelato e conservato in celle frigorifere per poi (nella stagione primavera-estate in cui si raggiunge il picco della domanda) essere scongelato e riportato (mediante aggiunta di acqua potabile) al volume originario per essere utilizzato per la produzione di mozzarella di bufala ("non DOP", in quanto il prodotto DOP deve essere realizzato esclusivamente utilizzando latte fresco) e altri prodotti caseari; questo sistema permette di ridurre il volume del latte di oltre il 40% (con conseguente riduzione del costo della conservazione); al riguardo viene puntualizzato che questo procedimento è utilizzato da anni dai principali operatori del settore e che di ciò l'amministrazione è da tempo al corrente, avendo eseguito vari controlli su un'impresa concorrente senza mai nulla eccepire o contestare;

b) in data 23 gennaio 2025 agenti dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agro-alimentari del ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste eseguivano un accesso presso l'operatore utilizzato dalla ricorrente per la conservazione del latte concentrato e congelato e sequestravano quest'ultimo in base all'articolo 13 della legge 24 novembre 1981, n. 689, contestando la violazione dell'articolo 3 della legge 11 aprile 1974, n. 138, come sostituito dall'articolo 1-bis, comma 9, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116 (in sostanza, come oltre si vedrà, contestando la mancata istituzione del registro di carico e scarico del latte in polvere, latte concentrato o altri latti conservati "*realizzato nell'ambito del Sistema informativo agricolo SIAN*");

c) in data 30 gennaio 2025 erano quindi adottati i verbali nn. 42 e 43 coi quali la ricorrente era diffidata ad attivare entro 30 giorni il registro dematerializzato previsto dal citato articolo 3;

d) in data 7 febbraio 2025, la ricorrente presentava una istanza di dissequestro, motivata dalla asserita non applicabilità al latte di bufala delle disposizioni della legge n. 138 del 1974; l'istanza era "*temporaneamente*" respinta con atto del 17 febbraio 2025;

e) in data 3 marzo 2025, l'amministrazione autorizzava il dissequestro ma lo subordinava all'apertura del registro dell'articolo 3 e al rispetto delle disposizioni dell'articolo 1 della legge n. 138 del 1974;

f) seguiva il 5 marzo 2025 una nuova istanza di dissequestro della ricorrente.

Il successivo 24 marzo 2025 era quindi notificato il ricorso all'esame con il quale la ricorrente impugna il verbale di sequestro del 23 gennaio 2025, il provvedimento di reiezione della istanza di dissequestro del 17 febbraio 2025, il provvedimento di dissequestro "*condizionato*" del 3 marzo 2025 e i verbali nn. 42 e 43 del 30 gennaio 2025, recanti diffida a istituire il registro dell'articolo 3.

La ricorrente – dopo aver affermato che sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo “*in ragione del contenuto regolatorio dei provvedimenti impugnati*” (cioè della circostanza che l’amministrazione non si è limitata a un sequestro finalizzato all’applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie ma ha dettato disposizioni vavevoli *pro futuro* in merito al regime cui dovrebbe essere sottoposto il latte prodotto) – denuncia che gli atti impugnati si basano sull’erroneo presupposto che la normativa della legge n. 138 del 1974 risulti applicabile al latte bufalino.

Ciò premesso, in sintesi la tesi della ricorrente è che la legge n. 138 si riferisca al solo latte vaccino e non sia quindi applicabile al latte bufalino.

Questa conclusione viene sostenuta in base a vari argomenti.

In primo luogo viene osservato che la legge n. 138 del 1974 è stata emanata in costanza di vigenza del r.d. 9 maggio 1929, n. 994 (“*Approvazione del regolamento sulla vigilanza igienica del latte destinato al consumo diretto*”) il cui articolo 15 stabiliva che “*per «latte alimentare» deve intendersi il prodotto ottenuto dalla mungitura regolare, ininterrotta e completa della mammella di animali in buono stato di salute e di nutrizione. Con la sola parola «latte» deve intendersi il latte proveniente dalla vacca. Il latte di altri animali deve portare la denominazione della specie cui appartiene l'animale che lo fornisce, così per esempio «latte di capra», «latte di asina», ecc*”; quindi, menzionando genericamente il latte, la legge n. 138 avrebbe dovuto e deve intendersi riferibile al solo latte vaccino; ciò trova puntuale conferma nella circostanza che l’estensione al latte ovino e caprino degli obblighi di registrazione nel sistema SIAN (cioè nel registro dematerializzato del citato articolo 3) è stata recentemente disposta con l’articolo 3 del decreto-legge 29 marzo 2019, n. 27, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2019, n. 44; è chiaro – ad avviso della ricorrente – che, se per estendere l’applicazione dell’articolo 3 (e oltretutto non anche dell’articolo 1) della legge n. 138 al latte ovino e caprino, si è fatto ricorso a una legge - deve logicamente ritenersi che tale legge non si riferisse a qualsiasi tipo di latte ma al solo latte vaccino; la conseguenza è che la legge non può essere considerata riferibile al latte bufalino, tanto più che per il latte bufalino il legislatore ha istituito un diverso e autonomo sistema di tracciabilità (disciplinato dal D.M. 9 settembre 2014 in esecuzione dell’articolo 4 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116) ; viene altresì puntualizzato che la legge n. 138 del 1974 non nasceva da un’esigenza di tutela dei consumatori o della salute umana ma da quella di proteggere i produttori di prodotti caseari italiani che utilizzavano per i propri prodotti solo latte vaccino fresco dalla concorrenza sleale dei produttori che impiegavano anche latte vaccino in polvere di provenienza straniera.

Anche la normativa comunitaria confermerebbe che le disposizioni relative al “*latte*”, in difetto di specificazioni, devono intendersi riferite al solo latte vaccino; al riguardo viene richiamata la

disciplina del Reg. (CE) 15 luglio 1968 n. 986/68 (*“norme generali relative alla concessione di aiuti per il latte scremato ed il latte scremato in polvere destinati all'alimentazione degli animali”*), successivamente abrogato, quella del Reg. Consiglio (CE) 29 giugno 1971, n. 1411/71/CEE (*“Regolamento del Consiglio che fissa le disposizioni complementari dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari per i prodotti della voce 04.01 della tariffa doganale comune”*), successivamente abrogato, quella del Reg. Consiglio (CE) 18 dicembre 1997, n. 2597/97/CE (*“Disposizioni complementari dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari per quanto riguarda il latte alimentare”*), successivamente abrogato, quella del Reg. Consiglio (CE) 17 maggio 1999, n. 1255/1999/CE (*“Organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari”*), successivamente abrogato, quella del Reg. Consiglio (CE) 22 ottobre 2007, n. 1234/2007/CE (recante *“Organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM)*), anch'essa abrogata, e quella del Reg. Parlamento europeo 17 dicembre 2013, n. 1308/2013 (recante *“Organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio”*) in vigore; quest'ultima nell'allegato 7, parte III (intitolata *“Prodotti lattiero-caseari”*), stabilisce che *“per quanto riguarda il latte, le specie animali che ne sono all'origine devono essere specificate, quando il latte non proviene dalla specie bovina”* e alla parte IV (intitolata *“Latte destinato al consumo umano”*) qualifica come latte *“il prodotto della mungitura di una o più vacche”*.

Sotto diverso profilo la ricorrente denuncia l'illegittimità dei provvedimenti che hanno negato il dissequestro del latte sequestrato in quanto essi non hanno in alcun modo motivato le ragioni per cui le tesi esposte nelle istanze di dissequestro sono state disattese; a ciò poi si aggiunge la circostanza che il procedimento produttivo in contestazione è noto all'amministrazione da lungo tempo e mai essa aveva sollevato obiezioni o riserve in merito alla sua legittimità e che, nel mutare improvvisamente avviso al riguardo, non ha in alcun modo chiarito le ragioni della nuova interpretazione della legge n. 138 del 1974 (o meglio della sua estensione alla produzione di latte di bufala). In questa prospettiva viene denunciato che gli atti impugnati, oltre a essere privi di motivazione, sono anche lesivi dei principi dell'affidamento e di proporzionalità.

L'amministrazione si è costituita in giudizio con atto di stile.

Con ordinanza n. 746 del 16 aprile 2025, confermata dalla ordinanza n. 2020 del 6 giugno 2025 della sesta sezione del Consiglio di Stato, è stata accolta la istanza di tutela cautelare.

In via preliminare, il Collegio deve affermare la giurisdizione dell'adito Tribunale.

La questione oggetto di causa attiene al riparto tra giurisdizione ordinaria e amministrativa in materia di procedimenti sanzionatori; tema sul quale la giurisprudenza della Corte di Cassazione a Sezioni

Unite ha tracciato confini precisi, fondati sulla natura dell'atto impugnato e sulla posizione giuridica soggettiva fatta valere.

Il criterio di riparto fondamentale distingue tra l'impugnazione degli atti amministrativi presupposti, espressione di un potere autoritativo e dotati di autonoma lesività, dall'opposizione all'atto finale che irroga la sanzione pecuniaria (l'ordinanza-ingiunzione). La seconda ipotesi rientra nella giurisdizione del giudice ordinario ai sensi della L. n. 689/1981, chiamato a giudicare sul rapporto sanzionatorio con cognizione piena, potendo disapplicare gli atti presupposti illegittimi.

La prima ipotesi, per contro, s'inscrive nella giurisdizione del giudice amministrativo, poiché l'oggetto del contendere verte sulla legittimità dell'esercizio del potere amministrativo, a fronte del quale la posizione del privato è di interesse legittimo.

La Corte di Cassazione ha costantemente ribadito che il potere di disapplicazione del giudice ordinario incontra un limite invalicabile nei provvedimenti amministrativi che, avendo una propria autonomia funzionale e producendo effetti lesivi immediati, devono essere impugnati dinanzi al giudice amministrativo nel prescritto termine di decadenza. Qualora tale impugnazione non avvenga, l'atto diviene inoppugnabile e i suoi effetti si consolidano, non potendo più essere messi in discussione nel successivo giudizio di opposizione alla sanzione. In una recente pronuncia, la Suprema Corte ha ribadito tale principio con estrema chiarezza, affermando che il sindacato del giudice dell'opposizione si estende alla validità degli atti presupposti, sebbene tale potere di disapplicazione non possa travolgere provvedimenti che, per la loro natura, richiedano un'impugnazione diretta per ottenerne “l'annullamento e l'eliminazione degli effetti giuridici” (Cass. Civ., Sez. 2, 27 settembre 2022 n. 28150).

In particolare, la Corte ha così statuito: *“in tale ambito, il potere di disapplicazione riguarda, però, solo gli atti amministrativi (imperativi) che costituiscono il presupposto della sanzione (fondando la soggezione del privato ad obblighi, positivi o negativi, per la cui inosservanza è comminata la sanzione stessa) o che integrano il precetto della norma primaria violata (Cass. 22894/2007; Cass. 1742/2013), e non può, invece, trovare applicazione con riferimento ai provvedimenti direttamente irrogativi della sanzione, che possono essere sindacati solo mediante l'esperimento degli appositi rimedi giurisdizionali, unico mezzo attraverso il quale gli interessati possono ottenere l'annullamento e l'eliminazione degli effetti giuridici (Cass. 12679/2009; Cass. s.u. 3271/1990)”*. La medesima sentenza ha poi concluso che *“le questioni che attengono direttamente alle ragioni d'illegittimità del provvedimento presupposto sono quindi precluse”* qualora tale provvedimento, autonomamente impugnabile, sia divenuto definitivo.

Applicando al caso di specie i sopra richiamati e consolidati principi, la giurisdizione dell'adito plesso non può essere revocata in dubbio.

Invero, il gravame articolato dalla società ricorrente non si esaurisce nella mera opposizione ad un'ordinanza-ingiunzione, bensì è volto ad ottenere l'annullamento di una serie di atti amministrativi che sono, per loro natura, espressione di un potere autoritativo e produttivi di un pregiudizio immediato e concreto. Analiticamente:

- a) il verbale di sequestro amministrativo che costituisce l'archetipo dell'atto autoritativo immediatamente lesivo. Non è un mero atto di accertamento, ma una misura cautelare reale che incide sul diritto di proprietà e sulla libertà di iniziativa economica, sottraendo coattivamente la disponibilità del bene. La sua lesività è *in re ipsa* e non dipende dalla futura sanzione;
- b) i verbali di diffida: sono provvedimenti amministrativi che contengono un ordine specifico (un *facere*), il cui inadempimento è fonte di ulteriore responsabilità. Essi sono volti a conformare per il futuro la condotta del privato, imponendo un obbligo prima insussistente (o che, come si vedrà, si assume non sussistere);
- c) il provvedimento di dissequestro condizionato: lungi dall'essere un mero atto esecutivo, esso manifesta una chiara discrezionalità amministrativa, poiché non si limita a restituire il bene, quanto piuttosto ne subordina la restituzione e il futuro utilizzo all'adempimento di condizioni che la ricorrente contesta. Tale atto, quindi, mira a regolare in via permanente l'attività d'impresa, imponendo divieti (utilizzo del prodotto) e obblighi (tenuta del registro) che trascendono la singola vicenda sanzionatoria cosicché, qualora non impugnati, assumerebbe la portata di "nuova regola" per l'operatore economico.

La *causa petendi* del ricorso è, dunque, la contestazione della legittimità dell'esercizio di tale potere di vigilanza, cautelare e conformativo laddove il *petitum* consiste nell'annullamento di tali atti, al fine di rimuoverne con efficacia *erga omnes* gli effetti pregiudizievoli. Attendere l'ordinanza-ingiunzione per poi far valere tali vizi in sede di opposizione dinanzi al giudice ordinario avrebbe comportato un'insuperabile preclusione processuale, poiché l'operatore si sarebbe trovato di fronte ad atti presupposti ormai inoppugnabili e, pertanto, non avrebbe potuto far altro che prenderne atto, limitando il suo sindacato alla correttezza dell'applicazione della sanzione. La via dell'impugnazione dinanzi a questo Tribunale era, quindi, l'unica percorribile e corretta per ottenere una tutela piena ed efficace.

In altri termini, la fattispecie in esame presenta elementi peculiari. La società ricorrente, difatti, non si limita a contestare la legittimità della sanzione pecuniaria di Euro 258,00 irrogata per la violazione dell'art. 3 della legge n. 138. L'oggetto del contendere, come emerge chiaramente dal *petitum* e dalle censure formulate, è l'intera azione amministrativa, culminata nell'ordinanza di dissequestro condizionato n. 22/2025.

Con tale ordinanza, l'Amministrazione non si è limitata a una reazione meramente punitiva a fronte di un illecito passato, quanto piuttosto ha esercitato un potere tipicamente conformativo e regolatorio, incidendo in via prospettica sull'attività d'impresa della ricorrente. Le condizioni apposte al dissequestro – ovvero l'obbligo di istituire il registro di cui all'art. 3 più volte citato e, soprattutto, il divieto di utilizzare il latte concentrato ai sensi dell'art. 1 della medesima legge – costituiscono prescrizioni che modellano le future scelte produttive e commerciali della società.

Si è, pertanto, in presenza di un atto che è espressione paradigmatica di potere amministrativo, ai sensi dell'art. 7, comma 1, del Codice del Processo Amministrativo. La controversia non verte, dunque, su un rapporto paritetico, investendo per contro la legittimità di un'azione autoritativa che incide su una posizione di interesse legittimo del privato: l'interesse a che l'Amministrazione eserciti correttamente il proprio potere di regolazione del settore, senza travalicare i limiti normativi e nel rispetto dei principi di proporzionalità e legittimo affidamento.

La giurisprudenza ha chiarito che la giurisdizione del giudice amministrativo sussiste ogni qual volta l'Amministrazione non si limiti a reagire a comportamenti illegittimi con sanzioni meramente punitive, adottando viceversa provvedimenti che, seppur a fronte di un illecito, manifestano un potere di regolazione e gestione dell'interesse pubblico. In un caso analogo, il Consiglio di Stato ha distinto nettamente tra le sanzioni pecuniarie disciplinate dalla Legge 24 novembre 1981, n. 689, devolute al giudice ordinario, e le ordinanze contingibili e urgenti, con cui si fronteggiano situazioni di pericolo per la salute pubblica, le quali, essendo espressione di un potere autoritativo, rientrano nella giurisdizione amministrativa (Consiglio di Stato, sez. III, 19 dicembre 2011, n. 6660).

La Corte di Cassazione ha ulteriormente precisato che la giurisdizione del giudice ordinario in materia di sanzioni si radica quando l'atto ha un ruolo “*meramente punitivo, solo indirettamente preordinato alla tutela degli interessi pubblici*” (cfr. Cass. civ. Sez. Unite, ord., 31/05/2016, n. 11388). Al contrario, quando il provvedimento, come nel caso di specie, è direttamente preordinato a regolare l'attività futura del privato per conformarla all'interesse pubblico, si ricade nell'alveo del potere amministrativo e della conseguente giurisdizione del giudice amministrativo.

Nel caso di specie, il Ministero ha agito inequivocabilmente come autorità pubblica di regolazione. In conclusione, la pretesa della ricorrente non si esaurisce nella contestazione di una sanzione, ma investe la legittimità di un'azione amministrativa complessivamente considerata, con cui l'Amministrazione ha dettato regole per il futuro esercizio dell'attività d'impresa. La posizione giuridica azionata si sostanzia come di interesse legittimo, la cui tutela è demandata, ai sensi dell'art. 7 c.p.a., alla giurisdizione generale di legittimità di questo Tribunale. Le sanzioni pecuniarie e gli altri atti endoprocedimentali impugnati costituiscono elementi di una fattispecie unitaria, la cui cognizione

non può che essere attratta, per il principio di concentrazione della tutela, dinanzi al giudice munito di giurisdizione sulla pretesa principale.

Per tali ragioni, va affermata la giurisdizione del giudice amministrativo.

Nel merito il ricorso è fondato dato che le argomentazioni della ricorrente in merito alla inapplicabilità al latte bufalino delle disposizioni della legge n. 138 del 1974 sono condivisibili.

La legge n. 138 del 1974, come risulta dagli atti preparatori allegati al ricorso, fu approvata non (o comunque non solo) per ragioni di tutela dei consumatori ma per “*assicurare il controllo del latte magro proveniente dall'estero*” e far fronte al fenomeno (al tempo di dimensioni e impatto economico notevoli) dell'importazione di grandi quantitativi di latte in polvere da impiegare a scopo alimentare (cioè per la produzione di prodotti caseari destinati al consumo umano); l'impiego di questo latte in polvere si traduceva in una frode e in un atto di concorrenza sleale nei confronti degli operatori italiani che allo stesso scopo impiegavano latte fresco di produzione nazionale (molto più costoso di quello in polvere proveniente dall'estero, in quanto all'epoca in Italia si registrava “*una carenza di produzione di latte e burro*” a fronte di una eccedenza di produzione di tali prodotti in Europa); la legge quindi si riferiva (e intendeva riferirsi) al latte vaccino e ciò, da un punto di vista normativo, trova puntuale conferma nella circostanza che nel 1976 erano vigenti le disposizioni e le definizioni dell'articolo 15 del r.d. 9 maggio 1929, n. 994 (“*Approvazione del regolamento sulla vigilanza igienica del latte destinato al consumo diretto*”) secondo cui: a) per “*latte alimentare*” deve intendersi “*il prodotto ottenuto dalla mungitura regolare, ininterrotta e completa della mammella di animali in buono stato di salute e di nutrizione*”; b) “*con la sola parola latte*” deve intendersi “*il latte proveniente dalla vacca*”; c) “*il latte di altri animali deve portare la denominazione della specie cui appartiene l'animale che lo fornisce*”. Queste disposizioni sono state abrogate solo nel 2021 dall'articolo 18, comma 1, lett. v), del d.lg. 2 febbraio 2021, n. 27.

Già questo rilievo dimostra che la legge n. 138 è inapplicabile al latte bufalino; d'altro lato non sarebbe neppure possibile un'interpretazione estensiva o il ricorso all'analogia per sostenerne l'applicazione dato che – come efficacemente segnalato dalla ricorrente – lo stesso legislatore per estendere il sistema di tracciabilità costituito dal registro in contestazione al latte ovino e caprino ha ritenuto di dover emanare un'apposita e specifica norma (cioè l'articolo 3 del decreto-legge 29 marzo 2019, n. 27, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2019, n. 44).

A queste considerazioni si aggiunge il corretto rilievo che l'identificazione del latte (senza ulteriori specificazioni) con il prodotto della mungitura della vacca si ritrova anche nella normativa di derivazione comunitaria, cioè nel già citato Reg. Parlamento europeo 17 dicembre 2013, n. 1308/2013 (recante “*Organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio*”); nell'allegato 7,

parte III (intitolata “*Prodotti lattiero-caseari*”), è infatti stabilito che “*per quanto riguarda il latte, le specie animali che ne sono all'origine devono essere specificate, quando il latte non proviene dalla specie bovina*” e nella parte IV (intitolata “*Latte destinato al consumo umano*”) si qualifica come latte “*il prodotto della mungitura di una o più vacche*”.

A ciò infine si aggiunge l'ulteriore rilievo che per il latte bufalino è stato introdotto un autonomo sistema di tracciabilità, diverso da quello del latte vaccino, disciplinato dal D.M. 9 settembre 2014 con cui è stata data esecuzione all'articolo 4 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116.

A fronte di questo complesso di norme che dimostrano come le previsioni della legge n. 138 non siano riferibili al settore del latte bufalino, l'amministrazione non ha fornito negli atti impugnati né in sede di giudizio alcuna indicazione delle ragioni per cui – pur essendo tale legge in vigore da decenni e pur essendo essa a conoscenza del processo produttivo in contestazione da vari anni e non essendo mai intervenuta per disporre la cessazione o sanzionarlo – abbia improvvisamente ritenuto che le disposizioni della legge del 1976 fossero applicabili al settore del latte bufalino.

L'accoglimento delle censure relative alla non applicabilità della legge n. 138 del 1974 al settore del latte bufalino giustificerebbe l'assorbimento delle ulteriori censure proposte per il carattere “logicamente” subordinato di queste ultime.

Nondimeno, quand'anche si volesse ritenere che la legge citata sia applicabile al latte bufalino, l'azione dell'amministrazione risulterebbe comunque illegittima per la violazione dei principi di affidamento e di proporzionalità.

La ricorrente ha ampiamente documentato - senza che l'Amministrazione, costituita in giudizio con atto di stile abbia articolato sul punto una specifica contestazione - che la prassi della concentrazione e congelamento del latte di bufala era in uso da oltre un quindicennio, essendo nota agli organi di controllo, i quali non avevano mai sollevato obiezioni o rilievi. L'azione ispettiva del gennaio 2025 e i conseguenti provvedimenti costituiscono, pertanto, un'improvvisa e immotivata inversione di rotta (*revirement*) rispetto a una prassi consolidata.

Tale mutamento interpretativo, che incide in modo così gravoso sull'attività d'impresa, lede il principio di tutela del legittimo affidamento, il quale esige che l'azione amministrativa sia prevedibile e coerente. L'Amministrazione non può, senza addurre una valida e sopravvenuta ragione di pubblico interesse, modificare il proprio orientamento, frustrando le aspettative che la sua stessa condotta pregressa aveva ingenerato nei privati.

Nel caso di specie, gli atti impugnati sono del tutto privi di una motivazione che dia conto delle ragioni di *tale revirement*. L'Amministrazione si è limitata a un richiamo formale alla legge n. 138 del 1974 senza spiegare le ragioni per cui una norma, per lungo tempo ritenuta inapplicabile, sia stata

improvvisamente riscoperta e applicata. Il Collegio, già nell'ordinanza cautelare n. 746/2025, aveva rilevato tale criticità, statuendo che la sottoposizione agli obblighi della legge 11 aprile 1974, n. 138 è il frutto di una operazione interpretativa – non motivata dagli atti impugnati né altrimenti giustificata in sede di scritti difensivi - che sembra aver improvvisamente contraddetto una prassi almeno decennale durante la quale il procedimento di concentrazione e congelamento in contestazione è stato considerato dall'amministrazione non soggetto a tale legge.

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che l'Amministrazione, nell'esercizio della sua funzione, si confronta con il privato da una posizione non paritetica ma verticale, in quanto titolare di un interesse pubblico specifico da ponderare con gli interessi privati (Corte Cost., sentenza n. 13 del 6 febbraio 2019); tale posizione di supremazia impone un dovere rafforzato di coerenza e trasparenza, che è stato palesemente violato; in definitiva, la prolungata inerzia ha ingenerato nell'operatore un affidamento qualificato e meritevole di tutela sulla legittimità del proprio operato. L'improvviso e inopinato mutamento di indirizzo (*revirement*), non preannunciato né motivato, si pone in frontale contrasto con i principi di buona fede e correttezza che devono governare i rapporti tra Amministrazione e cittadini (art. 97 Cost.). L'Amministrazione leale, prima di adottare misure repressive, avrebbe dovuto esternare le ragioni del nuovo orientamento, prevedendo un congruo periodo transitorio per consentire agli operatori di adeguarsi, senza subire danni da condotte precedentemente ritenute lecite. La lesione dell'affidamento è quindi palese e grave.

Nella medesima prospettiva l'azione amministrativa risulta altresì viziata da un'evidente sproporzione. Il principio di proporzionalità impone che ogni provvedimento amministrativo, specialmente se restrittivo della sfera giuridica del privato, sia idoneo, necessario e adeguato rispetto al fine di interesse pubblico perseguito. La misura adottata deve rappresentare il minor sacrificio possibile per l'interesse privato.

Nel caso di specie, l'interesse pubblico sotteso alla legge n. 138 è, come già visto, di natura protezionistica e commerciale, non di tutela della salute pubblica. A fronte di tale interesse, l'Amministrazione ha adottato misure radicali: prima il sequestro di un ingente quantitativo di materia prima, con il rischio concreto di deperimento; poi, un dissequestro condizionato a un divieto di utilizzo che, di fatto, paralizza in parte il modello produttivo della società, causandole un "pregiudizio estremamente grave".

Il Consiglio di Stato, nel confermare l'ordinanza cautelare di questo Tribunale, ha censurato proprio tale sproporzione, rilevando come la misura sia stata adottata *“senza una preventiva interlocuzione con gli operatori anche al fine di consentire l'adeguamento delle tecniche produttive sino ad allora ritenute legittime”*. Un'azione amministrativa proporzionata avrebbe richiesto, a fronte di un

mutamento interpretativo, un approccio graduale: un'informativa al settore, un periodo di transizione per l'adeguamento, e l'adozione di misure meno invasive del sequestro e del divieto assoluto.

La giurisprudenza amministrativa è costante nell'affermare che l'esercizio di un potere autoritativo deve sempre essere temperato da una valutazione di ragionevolezza e proporzionalità, specialmente quando incide su attività economiche consolidate (Consiglio di Stato, sez. V, 21 aprile 2023, n. 4086). L'azione dell'ICQRF, al contrario, si è manifestata in modo irragionevole e sproporzionato, violando un altro canone fondamentale del buon andamento amministrativo. Nel caso di specie, da un lato, la misura è inidonea a perseguire un interesse pubblico meritevole, poiché si fonda su un presupposto giuridico errato, non essendovi alcun interesse pubblico a far rispettare una norma inapplicabile alla fattispecie; dall'altro, la misura del sequestro era palesemente non necessaria. Anche a voler seguire l'erronea tesi dell'Amministrazione, esistevano misure alternative meno invasive per ottenere il presunto adempimento, come una semplice diffida a regolarizzare la posizione entro un termine congruo. L'Amministrazione ha scelto, senza alcuna giustificazione, la misura più drastica e dannosa. Quanto poi al canone della proporzionalità in senso stretto (o adeguatezza), appare evidente lo squilibrio tra il modestissimo (anzi, inesistente) interesse pubblico alla repressione di una violazione meramente formale di una norma inapplicabile, e il gravissimo pregiudizio economico inflitto alla ricorrente, consistente nel blocco di beni per un valore ingentissimo, con conseguente paralisi produttiva e danno reputazionale, senza che sia stata prospettata la lesione, anche soltanto meramente potenziale, del bene salute pubblica.

Il ricorso va quindi accolto. La peculiare natura e la novità delle questioni esaminate giustificano la compensazione delle spese di giudizio tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità della ricorrente.

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

Maria Abbruzzese, Presidente

Davide Soricelli, Consigliere, Estensore

Gianluca Di Vita, Consigliere