

Sommario

Editoriale

Luigi Costato

Chi studia il diritto alimentare? 1

Ricerche

Vito Rubino

La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE 4

Luis González Vaqué

Los Estados miembros de la UE como gestores de los controles oficiales relativos a la seguridad de los alimentos, la salud y el bienestar de los animales y la fitosanidad 20

Rosa Maria Fanelli

Gli scambi di prodotti agroalimentari Italia-BRIC negli anni della crisi 29

Commenti

Bernard O'Connor

Indicazioni geografiche: alcune riflessioni sulla prassi dell'Ufficio Marchio e Brevetti degli Stati Uniti e l'accordo TRIPs 41

Vincenzo Ferraro

Detenzione di alimenti surgelati non indicati come tali nel menu 47

Vincenzo Vergati

Il *Made in Lazio* e la Corte costituzionale: atto secondo, ma i limiti restano incerti 53

Nicola Coppola

Tutela delle indicazioni geografiche e scambi internazionali: fra nomi di dominio e *free trade agreements* 65

Recensioni

Nicola Aporti

Guida alle normative dell'Industria Alimentare in Cina (recensito da V. Paganizza) 70

Editoriale

Chi studia il diritto alimentare?

La redazione della *Rivista di diritto alimentare* ha ricevuto il 6 dicembre dall'Ufficio Stampa dell'Università di Verona un comunicato stampa, intitolato "*Profili giuridici del mercato agroalimentare*", nel quale si riferisce dell'assegnazione di una borsa di dottorato dedicata al mercato agroalimentare, nell'ambito del dottorato di diritto privato europeo, sulla base di un'intesa fra l'Università di Verona e quella di Scienze gastronomiche di Pollenza.

L'attenzione verso i temi del *diritto alimentare* fa certamente piacere a tutti gli studiosi della materia, ma non si può non restare stupiti quando nello stesso comunicato stampa si legge: "La borsa, della durata di tre anni apre la strada ad un rinnovato rapporto, anche accademico, tra le scienze giuridiche, da una parte ed il settore agroalimentare, dall'altro. *Un comparto, quest'ultimo, in cui a fronte di continue nuove normative nazionali e internazionali, le competenze giuridiche sono ancora scarse e gli addetti ai lavori sono pochi e poco formati, soprattutto al livello della ricerca scientifica, poiché l'ambito è pressoché integralmente lasciato i pratici*" [cors. agg.].

Anche chi non si occupa ex professo dell'insegnamento del *Diritto alimentare* dovrebbe sapere

- che esistono in Italia oltre venti Università nelle quali tale materia è oggetto di specifici corsi di studio e di insegnamento (l'elenco completo è pubblicato sul sito dell'Associazione Italiana di Diritto Alimentare www.aida-ifla.it e comprende, per citare solo alcuni esempi, le Università di Ferrara, di Bologna, di Bari, di Viterbo, di Pisa, di Roma³, di Macerata, di Camerino, di Napoli);
- che la *Rivista di diritto alimentare*, edita dall'AIDA, è pubblicata regolarmente ormai da sette anni, *on line* sul sito www.rivistadirittoalimentare.it e su carta, è presente nelle maggiori biblioteche giuridiche nazionali a partire da quella presso la Suprema Corte di Cassazione e nelle biblioteche di numerose università straniere, è classificata dall'ANVUR fra le riviste di classe A;
- che l'AIDA - Associazione Italiana di Diritto Alimentare, costituita nel 2004 su iniziativa di studiosi di diritto e di imprese del settore alimentare, persuasi che il tema della disciplina dei prodotti alimentari richieda specifica attenzione, opera da anni con lo scopo di:
 - contribuire ad una migliore conoscenza del diritto alimentare, a livello nazionale, europeo ed internazionale;
 - favorire lo sviluppo del diritto alimentare, con particolare attenzione al carattere interdisciplinare della materia ed al suo fondamentale ruolo per la protezione dei consumatori;
 - cooperare con qualsiasi organizzazione o istituzione, nazionale o internazionale, pubblica o privata, che operi nel settore del diritto alimentare (come più ampiamente indicato nel sito www.aida-ifla.it).

rivista di diritto alimentare

Direttore

Luigi Costato

Vice direttori

Ferdinando Albisinni - Paolo Borghi

Comitato scientifico

Francesco Adornato - Sandro Amoroso - Alessandro Artom
Corrado Barberis - Lucio Francario - Alberto Germanò
Giovanni Galloni - Corrado Giacomini - Marianna Giuffrida
Marco Goldoni - Antonio Jannarelli - Emanuele Marconi
Pietro Masi - Lorenza Paoloni - Michele Tamponi

Segreteria di Redazione

Monica Minelli

Editore

A.I.D.A. - ASSOCIAZIONE
ITALIANA DI DIRITTO ALIMENTARE

Redazione

Via Ciro Menotti 4 - 00195 Roma
tel. 063210986 - fax 063217034
e-mail redazione@aida-ifla.it

Sede legale

Via Ricchieri 21 - 45100 Rovigo

Periodico iscritto il 18/9/2007 al n. 393/2007 del Registro
della Stampa presso il Tribunale di Roma (online)
ISSN 1973-3593 [online]

Periodico iscritto il 26/5/2011 al n. 172/2011 del Registro
della Stampa presso il Tribunale di Roma (su carta)
ISSN 2240-7588 [stampato]
stampato in proprio

dir. resp.: Ferdinando Albisinni

HANNO COLLABORATO A QUESTO FASCICOLO
NICOLA COPPOLA, lecturer nell'Università di
Bournemouth

LUIGI COSTATO, emerito nell'Università di Ferrara
ROSA MARIA FANELLI, ricercatrice nell'Università
del Molise

VINCENZO FERRARA, capitano - nucleo antifrodi
CC Salerno

BERNARD O'CONNOR, docente nell'Università
Bocconi

VALERIA PAGANIZZA, dottore di ricerca - Università
di Ferrara

VITO RUBINO, ricercatore nell'Università del
Piemonte Orientale

LUIS GONZÁLEZ VAQUÉ, British Institute of
International and Comparative Law

VINCENZO VERGATI, dottorando nell'Università
della Tuscia - Viterbo

I testi pubblicati sulla Rivista di diritto alimentare, ad eccezione delle rubriche informative, sono sottoposti alla valutazione aggiuntiva di due "referees" anonimi. La direzione della rivista esclude dalla valutazione i contributi redatti da autori di chiara fama. Ai revisori non è comunicato il nome dell'autore del testo da valutare. I revisori formulano un giudizio sul testo ai fini della pubblicazione, ed indicano eventuali integrazioni e modifiche che ritengono opportune.

Nel rispetto della pluralità di voci e di opinioni accolte nella Rivista, gli articoli ed i commenti pubblicati impegnano esclusivamente la responsabilità degli autori

Chi scrive ha scritto un decennio addietro, per i tipi della Cedam, un "Compendio di diritto alimentare", giunto ora, anche con la collaborazione di due specialisti, uno professore ordinario e l'altro ricercatore, ed entrambi titolari di corsi di diritto alimentare, alla sesta edizione; il volume supera le 400 pagine.

Della materia si occupano, in via generale, tutti i docenti raggruppati nel S.S.D. IUS/03, e ogni anno sono organizzati convegni e incontri sull'argomento. Riprodurre in questa sede l'elenco dei volumi e dei numerosissimi articoli, pubblicati sull'argomento già dagli anni '90 del secolo scorso, sembra improponibile, non potendosi dedicare a tale scopo tante pagine della rivista. Chi ne voglia sapere di più può sfogliare questa *Rivista*, la *Rivista di diritto agrario, alimentare e dell'ambiente* ed. da Giuffrè, *Agricoltura, Istituzioni Mercati* ed. da Franco Angeli, *Diritto e Giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente* ed. Tellus, per limitare il richiamo a quelle più frequentate dagli specialisti universitari.

Il dottorato di ricerca in diritto dell'Unione europea di Ferrara, sede di Rovigo, sforna ogni anno, solitamente, almeno un dottore di ricerca specializzato in diritto alimentare dell'Unione. Anche a Macerata il dottorato in diritto agrario forma specialisti in diritto alimentare oltre che in diritto agrario, ed a Viterbo si tengono da alcuni anni corsi in inglese, sotto l'egida della Commissione UE, di *Global Food Law and Quality*, con la partecipazione di studenti e docenti di numerose Università di diversi Paesi europei. Ancora, per i tipi della Cedam, è stato pubblicato nel 2012 un libro in lingua inglese, a cura di Costato e Albisinni, con il contributo di qualificati studiosi italiani, dedicato alla "European Food Law".

L'Editore Wolters Kluwer pubblica da anni la Banca Dati on line *Diritto Alimentare - Mercato e Sicurezza*, diretta da Albisinni, che raccoglie e analizza, con l'ausilio di Voci autorali redatte da decine di studiosi della materia, l'insieme delle disposizioni comunitarie, nazionali, regionali ed internazionali che regolano il mercato dei prodotti alimentari.

Ci sembra quindi che il comunicato stampa che ci è pervenuto (è stato, infatti, inviato alla redazione della nostra *Rivista di diritto alimentare*, sicché tale rivista è conosciuta dall'autore del comunicato) sia frutto di carenza di informazione.

Evidentemente non siamo ancora riusciti a far conoscere a sufficienza il lavoro di studio, di ricerca e di insegnamento svolto ormai da anni.

Avevamo segnalato, nell'*Editoriale* pubblicato nel n. 3-2013, l'importanza assunta dalla regolazione dei mercati dei prodotti agricoli ed alimentari, grande vanto di questo Paese, sempre in lotta per evitare, ovviamente con strumenti giuridici, le imitazioni che costellano il mercato planetario.

Ed avevamo sottolineato il contributo dei numerosi corsi universitari dedicati allo studio ed alla conoscenza di tale regolazione.

Ci impegniamo per il futuro, con la *Rivista* e con le altre iniziative dell'*AIDA* e di tutti i colleghi, a far meglio conoscere le nostre esperienze, che saremo ben lieti di condividere con chiunque sia interessato allo studio del *diritto alimentare*.

L'editoriale che apre il fascicolo torna sul tema, discusso già nel fascicolo n.3-2013, dell'insegnamento nelle università italiane del *diritto alimentare* e più in generale del *diritto dei mercati agroalimentari*, e prende atto del crescente interesse verso l'area disciplinare che gli studiosi di diritto agrario hanno individuato e coltivato sin dagli anni '90 del secolo scorso.

Questo fascicolo si segnala per l'avvio della collaborazione con le Riviste *Alimenta e Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, con le quali è stata organizzata una prima iniziativa comune di studio, a Milano, il 10 giugno 2013, su "I regimi di qualità dei prodotti agroalimentari nell'Unione Europea dopo il Regolamento UE n. 1151/2012: luci ed ombre".

La relazione di Vito Rubino, "La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE", presentata nell'incontro di Milano – e che verrà pubblicata congiuntamente nelle riviste partecipi dell'iniziativa, a segnalare anche sul piano formale la collaborazione così avviata – indaga sul tema cruciale dell'effettività della tutela delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari. Il regolamento n. 1151/2012, come è noto, ha introdotto una norma sulla c.d. tutela *ex officio*, ma restano ancora largamente da definire strumenti e modi della tutela transfrontaliera nel mercato unico europeo.

Luis González Vaqué analizza la recente Relazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo ed al Consiglio del 4 ottobre 2013 sul funzionamento generale dei controlli negli Stati membri in materia di sicurezza alimentare, salute e benessere degli animali e salute delle piante, sottolineando come – al di là delle frequenti generiche critiche al sistema europeo della sicurezza alimentare – la responsabilità primaria delle attività intese ad assicurare sul campo la *food safety* spetti tuttora in larga misura alle autorità nazionali.

Lo studio di Rosa Maria Fanelli sugli "Scambi di prodotti agroalimentari Italia-BRIC negli anni della crisi" conferma l'importanza cruciale del ricorso agli studi di altre scienze sociali per la conoscenza e lo studio del *diritto alimentare* nella sua effettività.

Nei *Commenti*, Bernard O'Connor esamina, in prospettiva innovativa le prassi dell'Ufficio Marchi e Brevetti degli Stati Uniti, Nicola Coppola riferisce delle recenti tendenze in tema di relazioni fra nomi di dominio ed indicazioni geografiche, Vincenzo Ferrara e Vincenzo Vergati commentano due recenti sentenze, rispettivamente della Cassazione penale e della Corte costituzionale, la prima in tema di protezione anticipata del consumatore da possibili frodi alimentari, e la seconda quanto al ruolo (tuttora incerto) assegnato alle competenze regionali in materia di tutela dei prodotti locali in esito all'art. 117 cost.

Completa il fascicolo la recensione di Valeria Paganizza al recente volume di Nicola Aporti "Guida alle normative dell'Industria Alimentare in Cina", che segnala ancora una volta la dimensione squisitamente globale della disciplina dei prodotti alimentari.

la redazione

Ricerche

La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*

Vito Rubino

1.- Introduzione

Il 14 dicembre 2012 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il nuovo regolamento 1151/2012 U.E. sui regimi di qualità dei prodotti agricoli ed alimentari¹, parte

integrante di un pacchetto di provvedimenti² presentato dalla Commissione europea in esito alla consultazione pubblica promossa con il Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli³. Il provvedimento accorpa in un unico quadro giuridico la previgente disciplina sulle denominazioni geografiche dei prodotti tipici⁴ e sulle specialità tradizionali garantite⁵, inserendo alcune disposizioni complementari in materia di indicazioni facoltative di qualità⁶.

La protezione dei toponimi registrati contenuta al suo interno introduce alcune novità che, nonostante presentino "luci ed ombre" come segnalato dalle prime riflessioni della dottrina⁷, meritano attenzione per gli sviluppi che potrebbero determinare.

In effetti, come si illustrerà meglio in seguito, il testo soffre ancora di una certa dicotomia di strutture giuridiche ed orientamenti, determinata da una risalente ambiguità⁸ fra le finalità commerciali-privatistiche di uno strumento giuridico

(*) E' il testo, con alcune modifiche ed integrazioni, della relazione presentata all'incontro "I regimi di qualità dei prodotti agroalimentari nell'Unione Europea dopo il Regolamento UE n. 1151/2012: luci ed ombre", Milano, 10 giugno 2013, organizzato dalle Riviste *Alimenta*, *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, *Rivista di diritto alimentare*; le relazioni sono pubblicate d'intesa fra le tre Riviste.

(¹) Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 Novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli ed alimentari. Per un primo commento, si veda L. Costato, *Il regolamento n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, II, p. 648 ss.

(²) Il "pacchetto qualità", adottato dopo tre anni di consultazioni con i soggetti interessati dalla Commissione europea il 10 dicembre 2010, ha ad oggetto la riforma della politica di qualità dei prodotti alimentari della U.E. Fanno parte del pacchetto: la proposta di regolamento sui regimi di qualità dei prodotti agricoli, volto ad accorpate le normative previgenti su DOP, IGP, STG, ed a definire un nuovo contesto per la creazione di indicazioni facoltative di qualità, COM (2010) 733 def., oggi divenuto regolamento U.E. 1151/2012 U.E.; una proposta volta a semplificare l'adozione, da parte della Commissione, di norme di commercializzazione, inclusa la competenza di estendere l'obbligo dell'indicazione in etichetta del luogo di produzione, in funzione delle specificità di ciascun settore agricolo, COM (2010) 738 def.; una Comunicazione della Commissione concernente gli orientamenti UE sulle migliori pratiche riguardo ai regimi facoltativi di certificazione per i prodotti agricoli e alimentari, 2010/C/341/04, ed un'ultima Comunicazione dedicata agli Orientamenti sull'etichettatura dei prodotti alimentari che utilizzano come ingredienti prodotti a denominazione di origine protetta (DOP) o a indicazione geografica protetta (IGP), 2010/C 341/03, entrambe pubblicate in GUUE C-341 del 16 dicembre 2010 p. 3 ss. Per un'analisi si rimanda a M. P. Ragionieri, B. Gruner, F. Zolla, *La proposta legislativa sulla politica europea di qualità: il cd. «pacchetto qualità»*, in AA. VV., *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare ed ambientale. Atti del convegno 6-7 Maggio 2011*, a cura di L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservigi, Napoli, 2011, p. 323 ss.

(³) Cfr. il Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità, COM (2008) 641 def. del 15 ottobre 2008, su cui si vedano i commenti pubblicati sui numeri 1 e 3, 2009, di questa *Rivista*, www.rivistadirittoalimentare.it di F. Adornato, *Le «declinazioni della qualità»: una nota introduttiva*; F. Albisinni, *Un Libro Verde sulla comunicazione, verso il 2013*, e, dello stesso A., *La qualità in agricoltura e nell'alimentazione*; P. Borghi, *Tutelare la qualità dei prodotti attraverso la quantità? (di norme e di informazioni)*; F. Gencarelli, *Sistemi di Controllo e sistemi di qualità*, A. Germanò, *Le politiche europee della qualità alimentare*, e, dello stesso A., *Qualità alimentare: un'Europa, due sistemi*, loc. ult. cit.; nonché *Il Libro verde della Commissione europea del 15 ottobre 2008: alla ricerca di una definizione di alimenti di qualità*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, 480 ss.; G. Maccioni, *L'ambiguità della qualità*; nonché all'opera collettanea *Agricoltura e alimentazione. Principi e regole della qualità: disciplina internazionale, comunitaria, nazionale*, Atti del Convegno internazionale AIDA-IDAIC. *Macerata, 9-10 ottobre 2009*, a cura di F. Adornato, F. Albisinni e A. Germanò, Milano, 2010; F. Capelli, *Tutela della qualità dei prodotti agroalimentari sotto il profilo giuridico: riflessioni sulla riforma della disciplina dell'Unione europea*, in AA. VV., *Dalla riforma... cit.*, p. 273 ss.

(⁴) Cfr. il Regolamento (UE) n. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli ed alimentari.

(⁵) Cfr. il Regolamento (UE) n. 509/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006 relativo alle specialità tradizionali garantite dei prodotti agricoli ed alimentari.

(⁶) Si tratta degli articoli 27 – 34 del nuovo regolamento che, oltre a prevedere la possibilità futura che la Commissione adotti atti di esecuzione per regolare a livello U.E. le c.d. "indicazioni facoltative di qualità", introduce già ora la disciplina della dicitura "prodotto di montagna" (cfr. art. 31) demandando alla Commissione uno studio di fattibilità per l'introduzione dell'ulteriore menzione "prodotto dell'agricoltura delle isole" (cfr. art. 32).

volto a garantire la libera circolazione delle merci e la tutela degli interessi economici dei produttori, ed una più ampia aspirazione “pubblicistica” a fare delle denominazioni geografiche e degli altri regimi regolati il perno di politiche di sviluppo economico e di protezione di aspettative diffuse. Tuttavia, l'emergere ormai evidente della multifunzionalità del regolamento nel contesto della politica di qualità agro-alimentare e, più in generale, della P.A.C., consente di orientarne la lettura non solo per chiarire la portata delle più significative modifiche introdotte dalla nuova disciplina, ma anche e soprattutto per analizzarne le persistenti opacità e provare a fornire per via interpretativa alcune risposte sull'estensione ed il significato della protezione oggi accordata dall'Unione europea ai prodotti agroalimentari tipici provenienti da regioni determinate.

L'importanza del contesto evolutivo in cui il nuovo regolamento si colloca impone preliminarmente di sintetizzare in chiave storico-giuridica i passaggi che hanno condotto alla sua adozione, per poi affrontare le principali modifiche alle disposizioni sulla protezione dei toponimi dei prodotti agro-alimentari.

2.- L'evoluzione della tutela delle denominazioni geografiche registrate nell'Unione europea: cenni

È noto che la Comunità europea si è dotata di una norma-

tiva sulla protezione dei nomi geografici dei prodotti di qualità solo in tempi relativamente recenti: se si eccettua, infatti, il settore vitivinicolo⁹, la prima disciplina comune sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche protette risale al 1992, allorché con il regolamento 2081/92 CEE¹⁰ il legislatore europeo ha uniformato le diverse normative nazionali, creato un unico sistema centralizzato di registrazione delle denominazioni da proteggere e strutturato una complessa procedura di coamministrazione fra Commissione europea e Autorità nazionale per l'istruttoria e la gestione dei sistemi di controllo.

La dottrina ha ampiamente illustrato i presupposti che hanno portato all'adozione di questo regolamento, evidenziando la coesistenza nel testo di due distinte anime¹¹.

È stato anzitutto osservato che l'introduzione di una regolamentazione comune sui toponimi rispondeva all'esigenza di rafforzarne la tutelabilità in chiave privatistica per la diffusione nei diversi Stati membri di modelli fra loro assai diversi di riconoscimento e protezione¹².

L'esigenza era, inoltre, strettamente connessa agli ostacoli che questi prodotti incontravano circolando nel mercato unico europeo, all'elevato contenzioso che dalla frammentazione del quadro giuridico derivava e all'inevitabile sfiducia dei consumatori nei confronti di alimenti privi di credibili ed omogenee garanzie di autenticità¹³.

D'altro canto, è stato anche osservato che il regolamento

(7) Cfr. il *paper* della relazione di F. Capelli in materia, reperibile *on line* all'indirizzo http://aaaml.uafg.ua.es/archivos/2013/AAAML_Parma_2013_Fausto%20Capelli.pdf, nonché le relazioni tenute al convegno del 10 giugno 2013 “I regimi di qualità dei prodotti agro-alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento U.E. n. 1151/2012: luci ed ombre”, Milano, sede della rappresentanza regionale di Milano della Commissione europea, in corso di pubblicazione sulla rivista *Alimenta* e su questa *Rivista*.

(8) È noto che alla base dell'adozione dei regolamenti sulle DOP, IGP ed STG vi è, storicamente, uno “scontro” fra le diverse visioni delle Direzioni Generali della Commissione europea del Mercato interno (tutta orientata a tutelare la libera circolazione delle merci nel mercato unico) e dell'Agricoltura (già orientata a creare una politica di qualità per le finalità dello sviluppo rurale). La vicenda storica esula dal contesto di questo lavoro e non può, quindi, essere qui utilmente ricostruita. Per maggiori approfondimenti si rimanda a F. Capelli, *La protezione giuridica dei prodotti agro-alimentari di qualità e tipici in Italia e nell'Unione europea*, in *Dir. Com. Sc. Int.*, n. 1/2001, p. 177 ss.

(9) Il settore vitivinicolo ha potuto beneficiare di una disciplina specifica dei toponimi per i vini di qualità sin dalla prima fase della produzione normativa comunitaria. Il regolamento del Consiglio CEE n. 24/62 sulla graduale attuazione di una organizzazione comune del mercato vitivinicolo, infatti, ha introdotto il riconoscimento di “vino di qualità prodotto in una regione determinata” (V.Q.P.R.D.) – peraltro affiancandolo e non sostituendolo alle menzioni nazionali- in cui il concetto di “origine” veniva coniugato con quello di “qualità”, offrendo così un primo nucleo di tutela comune ai prodotti provenienti da regioni determinate e muniti di caratteristiche intrinseche atte a distinguerli dai vini da tavola.

(10) Cfr. il regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio del 14 luglio 1992 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli ed alimentari.

(11) La letteratura sulla genesi e lo sviluppo del sistema comunitario di protezione delle denominazioni di origine ed indicazioni geografiche dei prodotti agricoli ed alimentari di qualità è troppo vasta per poter essere qui utilmente richiamata. Sia perciò consentito, per una ampia trattazione della materia, ai lavori di L. Petrelli, *I regimi di qualità nel diritto alimentare dell'Unione europea*, Milano, 2012; B. Ubertazzi, E. Muñoz Espada, *Le indicazioni di qualità degli alimenti. Diritto internazionale ed europeo*, Milano, 2009; F. Capelli, *Tutela giuridica dei prodotti alimentari tipici nel mercato unico*, *Dir. Com.Sc. Int.*, n. 1-2/1991, p. 231 ss.; e, per ulteriori citazioni, rinviare al mio lavoro *Le denominazioni di origine dei prodotti alimentari*, Alessandria, 2007.

(12) Cfr., *ex pluribus*, P. Borghi, *I requisiti della tutela*, B. Ubertazzi, E. Muñoz Espada, *Le indicazioni...* cit., p. 179 ss., nonché F. Capelli, *La tutela...* cit., p. 186, che sottolinea la disomogeneità delle normative nazionali anche in relazione alle Convenzioni internazionali vigenti.

(13) Cfr. sul punto P. Borghi, *op.ult.cit.*, p. 187, nonché, fra gli altri, A. Jannarelli, *La circolazione dei prodotti agricoli nella CEE: dal principio del mutuo riconoscimento alla tutela della qualità*, in *Riv. dir. agr.*, 1992, I, p. 36 ss.; L. Costato, *La protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine e le attestazioni di specificità*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, p. 488 ss.; J. Fettes, *Appellations d'origine et indications géographiques: le règlement 2081/92 et sa mise en oeuvre*, in *Rev. mar. com. Un. eur.*, 1997, p. 141 e ss.; F. Albinini, *L'Aceto Balsamico di Modena, il Torrone di Alicante e la Birra Warstein. (Denominazioni geografiche e regole del commercio alimentare)*, in *Riv. dir. agr.*, II, 2001, p. 101 ss.; F. Chaltiel, *Les appellations protégées en Europe: renforcement de l'identité des produits et de la transparence de l'information*, in *Rev. mar. com. Un. eur.*, 2003, p. 454 ss.; B. O'Connor, *The Law of Geographical Indications*, London, 2004; L. Petrelli, *I regimi...* cit., *passim*.

sulle DOP – IGP, unitamente alle coeve disposizioni sulle STG e sui prodotti biologici, costituiva un primo nucleo di norme finalizzate alla costruzione di una politica sulla qualità funzionale all'evoluzione della PAC verso un modello più dinamico e competitivo¹⁴.

A prescindere, infatti, dall'effettiva notorietà nei diversi mercati nazionali dei nomi registrati, la creazione di un sistema unitario consentiva politiche di investimento e sviluppo rurale creando un volano di crescita a beneficio soprattutto delle aree più svantaggiate, nonché uno strumento di spinta delle politiche territoriali¹⁵.

L'analisi del testo conferma, in effetti, questa multidirezionalità.

I considerando introduttivi sottolineano tanto le finalità "privatistiche" della tutela degli interessi economici dei produttori (cfr. 1°, 2°, 3° e 4° considerando)¹⁶ e della facilitazione della circolazione dei corrispondenti beni (cfr. 7° considerando)¹⁷ quanto le aspirazioni più ampie al soddisfacimento di interessi diffusi quali le aspettative dei consumatori (cfr. 3° e 4° considerando)¹⁸ e le finalità dello sviluppo rurale (cfr. 2° considerando)¹⁹.

Allo stesso modo la disciplina oscilla fra istituti eminentemente pubblicitici (il sistema di controllo del processo e dei prodotti²⁰, la procedura di registrazione²¹ e lo stesso meccanismo di risoluzione dei conflitti fra toponimi e marchi²² e

⁽¹⁴⁾ Cfr. F. Gencarelli, *La politica di qualità alimentare nella nuova PAC*, in questa *Rivista*, www.rivistadirittoalimentare.it n. 1/2009; F. Capelli, *Tutela della qualità dei prodotti agroalimentari sotto il profilo giuridico: riflessioni sulla riforma della disciplina dell'Unione europea*, in AA. VV., *Dalla riforma...cit.*, p. 273 ss.; P. Borghi, *I requisiti... cit.*, p. 189.

⁽¹⁵⁾ Cfr. F. Albinini, *L'origine dei prodotti alimentari e la qualità territoriale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, p. 23 ss., e, dello stesso A., *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000; E. Montelione, *La produzione agroalimentare di qualità come bene culturale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, p. 462 ss.; M. Sabbatini, *Tradizione e regole alimentari*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2005, n. 3, p. 453; S. Masini, *La qualità alimentare come canone di pianificazione territoriale*, in AA. VV., *Dalla riforma...cit.*, p. 353 ss.

⁽¹⁶⁾ I primi 4 considerando introduttivi del regolamento 2081/92 CEE evidenziano la rilevanza economica delle denominazioni geografiche in un mercato caratterizzato da una crescente attenzione del consumatore verso l'origine dei prodotti e la loro autenticità. Di conseguenza le denominazioni geografiche vengono viste come strumenti potenzialmente capaci di aumentare il reddito di produttori, trasformatori e distributori degli alimenti in questione.

⁽¹⁷⁾ Il 7° considerando introduttivo del regolamento recita: "(...) un quadro normativo comunitario recante un regime di protezione favorirà la diffusione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine poiché garantirà, tramite un'impostazione più uniforme, condizioni di concorrenza uguali tra i produttori dei prodotti che beneficiano di siffatte diciture (...)".

⁽¹⁸⁾ In dottrina è stato segnalato un certo grado di ipocrisia del legislatore U.E. nel giustificare l'iniziativa normativa con la necessità di proteggere, fra l'altro, le aspettative dei consumatori, ritenuti in molti casi ignari dell'esistenza di certi prodotti o delle loro caratteristiche peculiari. Sul punto si rinvia a D. Sarti, *Segni e garanzie di qualità*, in B. Ubertazzi, E. Muñoz Espada, *Le indicazioni... cit.*, p. 125, ove l'A. con riferimento alla funzione di certificazione della qualità delle DOP – IGP rispetto ad aspettative del pubblico afferma senza mezzi termini che "la tutela non richiede l'esistenza attuale di soggetti appartenenti a questa categoria; la futura acquisizione di informazioni in proposito da parte del pubblico è possibile, ma non necessaria per la tutela; persino la successiva perdita della capacità della DOP o IGP di garantire agli occhi del pubblico caratteristiche qualitative del prodotto legate al territorio è a sua volta irrilevante. Ora, io credo che in un sistema del genere una funzione di garanzia della qualità nei confronti del pubblico dei consumatori costituisca una mera *ficcio*: una vuota affermazione di principio, utilizzata per giustificare ideologicamente una protezione funzionale ad altri ordini di interessi".

⁽¹⁹⁾ L'inquadramento della disciplina nell'ambito della politica agricola è presente sin dalla prima versione del regolamento sulle DOP – IGP del 1992, laddove il 2° considerando introduttivo afferma chiaramente che "nel quadro del riorientamento della politica agricola comune, è opportuno favorire la diversificazione della produzione agricola per conseguire un migliore equilibrio tra offerta e domanda sul mercato; la promozione di prodotti di qualità aventi determinate caratteristiche può rappresentare una carta vincente per il mondo rurale, in particolare nelle zone svantaggiate o periferiche, in quanto garantirebbe, da un lato, il miglioramento dei redditi degli agricoltori e favorirebbe, dall'altro, la permanenza della popolazione rurale nelle zone suddette".

⁽²⁰⁾ Cfr. sul punto P. Colombo, *La disciplina pubblicitica dei prodotti a denominazione registrata*, in *Il Dir. dell'Econ.*, n. 3-4/2004, p. 495 ss.

⁽²¹⁾ Sul punto sia consentito rinviare per una più ampia trattazione a I. Canfora, *I disciplinari di produzione DOP e IGP: ripartizione di competenze tra Stati membri e organi comunitari*, in *Dir. giur. agr. amb.* 2002, p. 20 ss.; M. Conticelli, *Il procedimento europeo di registrazione delle denominazioni di origine protetta*, in *Riv. trim. dir. pub.*, n. 2/2004, p. 317 ss.

⁽²²⁾ La problematica dei criteri di risoluzione dei conflitti fra i toponimi in corso di registrazione ed i marchi preesistenti è complessa e non può essere qui esaurientemente affrontata. Basti sinteticamente ricordare che ai sensi dell'articolo 14 del regolamento 510/06 CE (oggi art. 14 reg. 1151/2012 UE) alla tutela dei nomi geografici è accordata una certa preferenza ove si consideri che i marchi registrati in buona fede in un periodo antecedente alla domanda di registrazione del toponimo, pur potendo coesistere con quest'ultimo, non possono dispiegare efficacia preclusiva, dandosi così luogo al fenomeno del c.d. "annacramento" (cfr. art. 14 co. 2 del regolamento). In tema si vedano, ex pluribus, E. Rook Basile, *Marchi e certificazioni dei prodotti agricoli ed agroalimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 1993, I, p. 325 ss.; M. V. Fourgoux-Jeannin, *Indication géographique et droit des marques. Conflits et combinaisons*, in *Revue du Droit Rural*, 1995, p. 474 ss.; M. Libertini, *Indicazioni geografiche e segni distintivi*, in *Riv. Dir. Comm. e Dir. Gen. Obbl.*, 1996, I, p. 1033 ss.; F. Albinini, *L'origine dei prodotti agroalimentari e la qualità territoriale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, p. 23 ss., e, dello stesso A., *L'officina comunitaria e la OCM Vino: marchi, denominazioni e mercato*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 422 e ss.; N. Abrami, *Denominazioni d'origine protette e marchi collettivi geografici: note minime su una convivenza problematica*, in *Giur. It.*, 2001, p. 318 ss.; G. Bellomo, *Les Cadets d'Aquitaine. La Corte rinvia al giudice nazionale la decisione sulla registrabilità di un marchio di vini contenente una indicazione geografica*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2003, p. 482 ss.; F. Capelli, *Registrazione di denominazioni geografiche in base al regolamento n. 2081/92 CEE e suoi effetti sui produttori che hanno utilizzato legittimamente nel passato denominazioni geografiche uguali o simili*, in *Dir. Com. Sc. Int.*, n.3/2004, p. 589 ss.; L. Costato, *Ancora in tema di marchi collettivi e di protezione delle produzioni tipiche*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, II, p. 63 ss.; A. Sciaudone, *Il marchio «Limoncello della Costiera Amalfitana»: rischio di confusione e irrilevanza dell'indicazione geografica*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, II, p. 167 ss.

modalità di protezione chiaramente ispirate alla privativa industrialistica²³, ambivalenza che in parte è dato riscontrare anche nelle numerose sentenze della Corte di giustizia che hanno interessato la materia negli ultimi venti anni²⁴.

Nel contesto descritto il nuovo regolamento 1151/2012 U.E. rappresenta una ulteriore fase evolutiva²⁵, sviluppatasi con le discussioni portate dal già ricordato Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli e proseguita con la presentazione di una serie di proposte per il miglioramento del quadro normativo in funzione del rafforzamento delle future politiche di sviluppo.

Infatti, ove si consideri il ruolo centrale della diversificazione produttiva e della comunicazione nella sfida che la globalizzazione ha portato, appare evidente l'attenzione che il legislatore ha dedicato negli ultimi anni alla protezione delle "fonti" della corretta informazione del consumatore, e, nella materia che qui interessa, per l'implementazione delle

norme di tutela delle denominazioni di questi prodotti²⁶.

Le finalità tratteggiate permeano, così, l'azione del legislatore, e non possono non influenzare l'interprete anche nell'analisi delle novità introdotte in ordine alla protezione giuridica dei toponimi registrati.

3.- Il nuovo articolo 13 del regolamento 1151/2012 U.E.

La tutela delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari mantiene nel nuovo regolamento collocazione prevalente nell'articolo 13²⁷.

La disposizione si presenta per la maggior parte con formulazione identica alla versione precedente contenuta nel regolamento 510/06 CE, ma contiene alcuni significativi innesti, in seguito analizzati per ordine di importanza, che ne dilatano ulteriormente la portata.

(²³) Cfr., *ex pluribus*, M. Cian, *Le indicazioni di qualità dei cibi nella UE: il contenuto della tutela*, in B. Ubertazzi, E. Muñiz Espada, *Le indicazioni... cit.*, p. 198, ove l'A., analizzando gli strumenti di protezione dei toponimi afferma che "a questo livello la disciplina europea raggiunge un elevato grado di assimilazione della loro tutela a quella dei tradizionali segni distintivi, e specie del marchio collettivo".

(²⁴) La giurisprudenza in materia è ormai troppo vasta per poter essere qui utilmente richiamata. Sia consentito, a mero titolo esemplificativo, richiamare la sentenza della Corte di giustizia CE 16 maggio 2000, in causa C- 388/95, *Belgio c. Spagna*, in *Racc.* p. I- 3123, punto 53, ove la Corte afferma esplicitamente che "la normativa comunitaria manifesta 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. Come è stato ricordato ai punti 14 e 17 della presente sentenza, tale tendenza generale si è concretata nel settore dei vini di qualità. Essa si è manifestata anche riguardo ad altri prodotti agricoli, per i quali il Consiglio ha adottato il regolamento (CEE) 14 luglio 1992, n. 2081, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari (...)" (cfr. punto 53; sul punto i richiami nella giurisprudenza successiva della Corte sono costanti). In base a questa considerazione sono state, di volta in volta, giudicate le questioni attinenti i conflitti fra interessi privati o individuali e le aspettative diffuse in merito alla registrazione ed alla protezione dei toponimi. Per contro, nella sentenza 26 febbraio 2008, in causa C-132/05, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, in *Racc.* p. I-00957, la Corte ha ritenuto che il sistema di tutela contro le contraffazioni delle DOP – IGP previsto dall'ordinamento giuridico tedesco, che escludeva l'intervento pubblico ex officio e rimetteva l'iniziativa nelle mani dei gruppi di soggetti economici interessati l'iniziativa sulla base di modalità eminentemente privatistiche non poteva considerarsi contrario al contenuto del regolamento 2081/92 CEE (ed in particolare al suo articolo 10). Sulla specifica questione si veda oltre, par. 3.1 di questo lavoro. La duplicità delle anime del regolamento è stata, da ultimo, esplicitamente riconosciuta dalla Corte nella propria sentenza 8 settembre 2009, in causa C-478/07, *Budějovický Budvar, národní podnik c. Rudolf Ammersin GmbH*, in *Racc.* p. I- 7721, ove per un verso è stata confermata la natura di diritti di proprietà industriale delle denominazioni geografiche, per altro verso i Giudici del Lussemburgo hanno anche esplicitamente affermato che si tratta altresì di strumenti della Politica Agricola (cfr. punti 109-110).

(²⁵) Come si apprende dalla relazione introduttiva della proposta di regolamento sui regimi di qualità dei prodotti alimentari, COM (2010) 733 def. del 10 dicembre 2010, nel 2006, in occasione della rifusione dei testi normativi relativi alle DOP – IGP, la Commissione si era impegnata a realizzare un riesame politico del funzionamento del regolamento base e della sua successiva evoluzione (cfr. *Addendum* al progetto di processo verbale, 2720^a sessione del Consiglio dell'Unione europea Agricoltura e Pesca del 20 marzo 2006, 7702/06 Add. 1). Nel 2007 in esito ad una conferenza internazionale dal titolo "Food quality certification - adding value to farm produce" venivano formulate alcune proposte, in parte riprese nel Libro Verde del 2008. La proposta finale, divenuta regolamento 1151/2012 U.E., è dunque il frutto del percorso descritto.

(²⁶) In argomento, *ex multis*, cfr. M. D'Addezio, *Relazione introduttiva*, in Atti del convegno *La promozione e la regolazione del mercato alimentare nell'Unione europea. Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali* (Udine, 24-25 novembre 2006), a cura di M. D'Addezio e A. Germanò, Milano, 2007, p. 3 ss., nonché le comunicazioni della Commissione "Politica di qualità dei prodotti agricoli", COM (2009) 234 def., "La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio", COM (2010) 672 def. del 18 novembre 2010, e "Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", COM (2010) 2020 def. del 3 marzo 2010.

(²⁷) Pur nella mutata struttura della norma l'articolo concernente la protezione dei toponimi ha mantenuto la stessa numerazione precedente. L'articolo 13 non è, ovviamente, l'unica disposizione rilevante ai fini dell'argomento in discussione: basti richiamare a titolo esemplificativo l'articolo 14 sul rapporto fra toponimi registrati e marchi, nonché l'articolo 45 sul "ruolo dei gruppi". Tuttavia per ragioni di sintesi ci si limiterà ad analizzare essenzialmente la disposizione principale, richiamando di volta in volta le altre norme utili.

3.1.- La protezione ex officio dei toponimi

La principale novità contenuta nel nuovo testo è costituita dalla esplicita previsione di un obbligo di tutela *ex officio* di tutte le denominazioni protette a carico di ciascuno Stato membro²⁸.

L'art. 13 co. 3 stabilisce infatti che "gli Stati membri adottano le misure amministrative e giudiziarie adeguate per prevenire o far cessare l'uso illecito delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette ai sensi del paragrafo 1 prodotte o commercializzate in tale Stato membro".

Come si ricorderà, la questione era stata oggetto di un ricorso per inadempimento promosso ai sensi dell'articolo 226 T.C.E. dalla Commissione europea contro la Repubblica federale di Germania per l'inerzia delle autorità amministrative di quel paese di fronte alla conclamata diffusione sul mercato tedesco di un formaggio a pasta dura denominato "Parmesan"²⁹.

La questione si basava sull'interpretazione dell'articolo 10 del regolamento 2081/92 CEE³⁰ a norma del quale gli Stati

membri dovevano munirsi di idonee strutture di controllo onde garantire che i prodotti recanti come denominazione un toponimo registrato risultassero conformi al relativo disciplinare, ed adottare i necessari provvedimenti per assicurare il rispetto del regolamento.

Nella visione della Commissione questa norma avrebbe dovuto essere interpretata nel senso di un obbligo gravante su tutti gli Stati di effettuare i controlli anticontraffazione ed adottare i provvedimenti inibitori più opportuni nei confronti dei produttori che utilizzassero senza titolo nomi geografici protetti.

La Corte, tuttavia, non si è mostrata dello stesso avviso. Con la sentenza 28 febbraio 2008³¹ i giudici del Lussemburgo, pur prendendo in considerazione la possibilità che il termine *Parmesan* potesse risultare evocativo della DOP "Parmigiano Reggiano" (circostanza in concreto demandata all'apprezzamento del giudice nazionale)³², hanno constatato la presenza nell'ordinamento tedesco di rimedi inibitori di tipo privatistico esperibili anche da soggetti esponenziali di interessi diffusi quali i consorzi di tutela e le associazioni di consumatori³³.

(28) Per un primo commento alla disposizione si veda l'analisi di G. Castelli, *La protezione ex officio delle DOP e IGP dei prodotti agricoli ed alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 191 ss.

(29) Si tratta del ricorso iscritto al numero di ruolo C-132/05 che ha portato alla sentenza della Corte di giustizia CE del 28 febbraio 2008, *Commissione c. Repubblica federale di Germania* cit., su cui si vedano i commenti di F. Albisinni, *Prodotti alimentari e tutela transfrontaliera*, in *q. Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it n. 2/2009 p. 15; F. Capelli, *La sentenza Parmesan della Corte di giustizia: una decisione sbagliata*, in *Dir. Com. Sc. Int.*, 2008 p.329 ss.; M. Borraccetti, *Parmesan e Parmigiano: la Corte di giustizia interviene ancora una volta*, in *Nuova Giur. Civ. Comm.*, 2008, 09, p.1009 ss.; C. Hauer, *Using the Designation "Parmesan" for Hard Cheese (Grated Cheese) of Non-Italian Origin. Judgment of the ECJ of 26 February 2008 in case C-132/05 (Commission of the European Communities vs. Federal Republic of Germany)*, *Eur. Food and Feed Law Rev.*, 2008, Vol. 3, n° 6, p.387 ss.; C. Heath, *Parmigiano Reggiano by Another Name - The ECJ's Parmesan Decision*, *IRIPCL*, 2008, p. 951 ss.; I. Canfora, *Il caso "Parmigiano Reggiano": denominazioni di origine composte e strumenti di tutela tra competenze nazionali e diritto comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, II, p.16 ss.; F. Gencarelli, *Il caso "Parmesan": la responsabilità degli Stati nella tutela delle DOP e IGP tra interventi legislativi e giurisprudenziali*, in *Dir. Un. eur.* 2008, p.825 ss.; A. Germanò, *Gli Stati membri hanno l'obbligo di difendere di ufficio le denominazioni geografiche protette?*, in *Dir. Giur. Agr. Amb.*, 2008, n. 7/8, p. 478 ss.; N. Lucifero, *Denominazione composte, denominazioni generiche e la tutela delle denominazioni di origine protette. Il caso "parmesan"*, in *Giur. it.*, 2009, p.579 ss.; L. González Vaqué; J. M. Cortés Martín, *TJCE - Sentencia de 26.02.2008, Comisión/Alemania, "Parmesan", C-132/05 - Alcance de la protección de una denominación de origen registrada frente a su utilización abusiva*, in *Rev. Der. Com. Eur.*, 2008, p.545 ss.; S. Ventura, *Il caso Parmesan visto da un Tribunale tedesco*, in *Dir. Com. Sc. Int.*, 2008, p.367 ss., e, dello stesso A., *Il caso Parmesan visto dalla Corte di giustizia, ibidem*, 2008, p.323 ss.; M. Pardo Leal, *Protección de la denominación de origen del queso "Parmigiano Reggiano"*, in *Rev. der. al.*, n.34/2008, p.29 ss.

(30) L'articolo 10 del regolamento 2081/92 CEE testualmente recitava: "gli Stati membri provvedono a che entro sei mesi dell'entrata in vigore del presente regolamento vi siano strutture di controllo aventi il compito di garantire che i prodotti agricoli e alimentari recanti una denominazione protetta rispondano ai requisiti del disciplinare (...).2. La struttura di controllo può essere composta da una o più autorità di controllo designate e/o da uno o più organismi privati autorizzati a tal fine dallo Stato membro. Gli Stati membri comunicano alla Commissione l'elenco delle autorità e/o degli organismi autorizzati, nonché le loro rispettive competenze. La Commissione pubblica queste informazioni nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*. 3. Le autorità di controllo designate e/o gli organismi privati devono offrire garanzie sufficienti di obiettività e di imparzialità nei confronti di ogni produttore o trasformatore soggetto al controllo e disporre permanentemente degli esperti e dei mezzi necessari per assicurare i controlli dei prodotti agricoli e dei prodotti alimentari recanti una denominazione protetta. Se la struttura di controllo si avvale, per taluni controlli, di un organismo terzo, quest'ultimo deve offrire le stesse garanzie. Tuttavia, le autorità di controllo designate e/o gli organismi privati autorizzati sono tuttavia responsabili, nei confronti dello Stato membro, della totalità dei controlli (...)"

(31) Cfr. sentenza della Corte di giustizia CE del 28 febbraio 2008, in causa C- 132/05, *Commissione c. Repubblica federale di Germania* cit.

(32) La decisione della Corte di demandare al giudice nazionale la valutazione nel merito della possibile volgarizzazione del termine ha suscitato aspre critiche in dottrina. Sul punto si veda, *ex pluribus*, F. Capelli, *La sentenza Parmesan... cit.*

(33) Si trattava, in particolare, delle leggi tedesche sulla lotta alla concorrenza sleale (*Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb*) del 7 giugno 1909 e sulla tutela dei marchi e di altri segni distintivi (*Gesetz über den Schtz von arken und sonstigen Kennzeichen*) del 25 ottobre 1994 (*BGBI*, 1994, I, p. 3085).

Di conseguenza, con lettura giudicata da alcuni formalistica ed eccessivamente rigida³⁴, la Corte ha escluso che l'articolo 10 del regolamento potesse implicare l'obbligo di creare strumenti pubblicitari di intervento preventivo e repressivo di questo tipo di illeciti, dovendosi ricondurre la previsione in oggetto al solo Stato di origine della DOP ed ai controlli da effettuare sui soggetti appartenenti all'area del disciplinare³⁵. I commentatori, pur dando atto in alcuni casi della difficoltà della Corte ad operare scelte diverse in relazione al dettato letterale della norma³⁶, alla rigidità della procedura ed alla impostazione della causa da parte della Commissione non certo impeccabile³⁷, hanno evidenziato i rischi connessi alla pronuncia: l'esclusione dell'obbligo di tutela *ex officio*, oltre a creare una possibile discriminazione sulla base della nazionalità³⁸, scaricava di fatto sulle spalle degli operatori economici interessati l'onere di assumere iniziative giudiziarie per ottenere la cessazione di comportamenti commercialmente sleali³⁹, privando la tutela accordata dal regolamento della sua dimensione unitaria e frustrandone così in larga misura le finalità. In altre parole, la sentenza ha di fatto ripristinato la frammentazione della tutela propria della situazione antecedente il regolamento, con notevoli costi a carico degli operatori ed un pacifico indebolimento dei toponimi registrati nel mercato unico europeo.

Le numerose criticità rilevate avrebbero dovuto comportare una modifica urgente del testo del regolamento, che, sorprendentemente, non è avvenuta.

Il regolamento 510/06 CE, che ha riformulato il precedente regolamento 2081/92 CEE, si è infatti limitato ad aggiungere nell'articolo 10 in discussione il richiamo al regolamento CE 882/04 CE sui controlli ufficiali⁴⁰ come criterio normativo

per la designazione delle autorità incaricate delle verifiche in merito agli obblighi del regolamento sulle DOP – IGP, profilo che non tutti hanno letto come risolutivo della situazione creatasi all'indomani della sentenza *Parmesan*.

Se, infatti, c'è stato chi⁴¹ ha segnalato la possibilità che il richiamo al regolamento sui controlli ufficiali coprisse *ex officio* i profili di illecito anticoncorrenziale per via dell'applicabilità della norma anche al settore dell'etichettatura, altri⁴² hanno al contrario dubitato della percorribilità della soluzione, ritenendo il richiamo in questione limitato al solo meccanismo di designazione delle strutture di controllo (caratteristiche soggettive ed oggettive, strutture, coordinamento etc.) e non all'estensione dei loro poteri.

La questione si presentava, quindi, ancora controversa, e singolare appare il fatto che la Commissione europea non abbia ritenuto di doverla affrontare né nel richiamato Libro Verde sulla qualità, né nella successiva proposta di regolamento poi divenuto 1151/2012 U.E., costringendo il Parlamento europeo ad un provvidenziale intervento correttivo in sede di discussione del testo.

A prescindere comunque dalle vicende che hanno portato all'adozione del regolamento in vigore, ciò che appare ormai pacifico è che il nuovo articolo 13 implica per gli Stati membri l'obbligo di dotarsi di strumenti pubblici di controllo del mercato a protezione dei toponimi registrati dalla U.E.

Sebbene, infatti, il nuovo comma 3 dell'articolo 13 utilizzi ancora una volta espressioni in parte ambigue (gli Stati sono obbligati ad adottare "misure" amministrative e giudiziarie per "prevenire e far cessare l'uso illecito dei toponimi protetti") la lettura della disposizione in combinato disposto con gli articoli 36 co. 3 lett. b)⁴³ e 38⁴⁴ dello stesso regolamento rende evidente

⁽³⁴⁾ Cfr., *ex pluribus*, F. Gencarelli, *Il caso "Parmesan"...* cit.

⁽³⁵⁾ Cfr. punti 74-77 della sentenza.

⁽³⁶⁾ Sul punto si vedano le osservazioni di G. Castelli, *La protezione...cit.*, p. 200, secondo cui l'oggetto delle critiche più che essere la sentenza della Corte avrebbe dovuto essere il vuoto legislativo del regolamento, che non avrebbe potuto essere colmato per via interpretativa.

⁽³⁷⁾ Sul punto si vedano le osservazioni di N. Lucifero, *Denominazioni composte...cit.*, p. 584, M. Borraccetti, «*Parmesan e Parmigiano...*» cit., p. 1013. La Commissione ha agito basandosi essenzialmente sull'interpretazione del regolamento 2081/92 CEE ed in particolare del suo articolo 10. In realtà la fonte dell'obbligo avrebbe potuto essere rintracciata anche in altre norme, quali, ad esempio, l'articolo 10 T.C.E. sul dovere di leale cooperazione degli Stati per garantire effettività ed efficacia alla normativa U.E., nonché sull'articolo 17 ultimo comma del regolamento 178/02 CE sulla legislazione alimentare dell'Unione europea, già in vigore all'epoca dei fatti, a norma del quale "gli Stati membri determinano inoltre le misure e le sanzioni da applicare in caso di violazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi. Le misure e le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive".

⁽³⁸⁾ Il divieto di discriminazione in base alla nazionalità è uno dei pilastri dell'integrazione europea ed era contenuto nell'articolo 12 del Trattato (oggi divenuto articolo 18 TFUE). Sul punto per maggiori approfondimenti si rinvia a G. Castelli, *La protezione...cit.*, p. 185 e spec. nota 18.

⁽³⁹⁾ Cfr. spec. sul punto F. Gencarelli, *Il caso...cit.*, p. 831 e M. Cian, *Le indicazioni...cit.*, p. 199.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. il Regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali.

⁽⁴¹⁾ Cfr. F. Gencarelli, *Sistemi di controllo...cit.*, p. 1.

⁽⁴²⁾ Cfr., in particolare, F. Albinini, *Prodotti alimentari e tutela transfrontaliera...cit.*, e, dello stesso A., *Tracciabilità e sistema dei controlli dei prodotti agro-alimentari*, in *Atti della giornata di studio del 2 febbraio 2008 dell'Accademia dei Georgofili - Firenze*, I Georgofili-Quaderni, Firenze, 2008, consultabile *on line* <http://dspace.unitus.it/bitstream/2067/1281/1/Georgofili%20igiene%20febbraio%202008.pdf>.

⁽⁴³⁾ A norma dell'articolo 36 co. 3 del regolamento 1151/2012 U.E. "i controlli ufficiali riguardano: b) il monitoraggio dell'uso di nomi registrati per designare prodotti immessi in commercio, in conformità dell'articolo 13 per i nomi registrati a norma del titolo II e in conformità dell'articolo 24 per i nomi registrati a norma del titolo III".

⁽⁴⁴⁾ A norma dell'articolo 38 del regolamento 1151/2012 U.E. "gli Stati membri comunicano alla Commissione il nome e l'indirizzo delle autorità competenti di cui all'articolo 36. La Commissione pubblica il nome e l'indirizzo di tali autorità. Gli Stati membri procedono a controlli in base a un'analisi del rischio, per garantire che siano rispettate le prescrizioni del presente regolamento e, in caso di violazione, adottano tutte le misure necessarie".

che le suddette “misure” includono necessariamente la creazione di vere e proprie Autorità che devono operare d'ufficio i controlli anche sulla regolarità dei prodotti meramente commercializzati come DOP – IGP sul proprio mercato di riferimento.

L'insieme delle disposizioni richiamate ripristina, così, in modo definitivo l'unitarietà della tutela accordata ai toponimi registrati sul mercato unico, ribadendone la matrice essenzialmente pubblicistica⁴⁵.

Residua, quale problema per il futuro, la necessità di creare una idonea rete di collegamento fra Autorità degli Stati membri affinché l'azione dei singoli organi di vigilanza possa essere rafforzata anche attraverso segnalazioni e sollecitazioni provenienti dall'esterno.

A questo fine parrebbe anzitutto auspicabile l'inclusione esplicita del nuovo regolamento nell'elenco di norme U.E. a tutela dei consumatori per l'applicazione delle quali il regolamento 2006/2004 U.E.⁴⁶ ha istituito una rete di Autorità amministrative tenute ad una stretta cooperazione sotto la vigilanza della Commissione europea.

Non v'è dubbio infatti che la tutela dei regimi agro-alimentari di qualità e dei loro profili comunicativi implichi rilevanti interessi dei consumatori.

D'altra parte, a ben vedere, il coordinamento oltre che essere doveroso ai sensi dell'art. 4 co. 3 TUE⁴⁷ è, per la materia che qui interessa, già oggi implicitamente incluso nel campo di azione del regolamento 2006/2004 U.E. che indica nel proprio allegato anche la direttiva 2005/29 CE sulle pratiche commerciali sleali⁴⁸ posta a tutela, fra l'altro, delle ipotesi di frode sull'origine dei prodotti⁴⁹.

In ogni caso il richiamo operato anche dal regolamento 1151/2012 U.E. alle norme sul controllo ufficiale contenute nel regolamento 882/04 CE dovrebbe poter rendere applicabili anche al settore qui in discussione gli articoli 53 e 54 co. 4 di quest'ultimo, rispettivamente dedicati all'organizzazione di piani coordinati di controllo⁵⁰ e alla facoltà per le Autorità competenti nazionali che individuino delle non conformità sanzionabili in prodotti provenienti da altri Stati membri di notificare i relativi provvedimenti anche alle Autorità amministrative di questi ultimi⁵¹.

⁽⁴⁵⁾ Sulla matrice eminentemente pubblicistica della fattispecie si veda *ex pluribus* ed in termini alquanto espliciti A. Germanò, *Il Libro Verde... cit.*, p. 489, ove l'A. afferma che “il sistema dei marchi è fondato sul diritto privato, mentre quello delle DOP – IGP è un sistema fondato sul diritto pubblico. La conseguenza è che promuovere l'alternatività del marchio rispetto alle DOP – IGP vuol dire attribuire ai produttori più forti la possibilità di vincere, con il proprio marchio, cioè con il proprio nome, la gara concorrenziale sul mercato alimentare; ma vuole anche dire imprimere una svolta completa nella finora perseguita politica di valorizzazione dei territori delle diverse regioni europee. (...) La costruzione pubblicistica dei segni DOP e IGP impone che la portata della protezione e del suo controllo sia fondata sullo stesso carattere pubblico dei segni: ciò richiede che la Comunità controlli (...)”.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. il Regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori («Regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori»). La cooperazione amministrativa fra gli Stati membri della U.E. è da tempo sviluppata nel settore fiscale ed antitrust, ma risulta alquanto carente in altri ambiti. Il tema è, tuttavia, troppo ampio per poter essere qui esaurientemente trattato. Sia perciò consentito rinviare a G. F. Licata *Limiti al principio dell'autonomia procedurale e rafforzamento della cooperazione amministrativa nell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, n.5/2012, p. 905 ss.; L. De Lucia, *Cooperazione e conflitto nell'unione amministrativa europea*, in *Dir. pub. comp. eur.*, n.1/2011, p. 13 ss.; C. De Rose, *La cooperazione amministrativa nell'Unione europea: obiettivi, esperienze e prospettive*, *Il Consiglio di Stato*, n.3/2000, p. 531 ss.

⁽⁴⁷⁾ L'articolo 4 co. 3 del Trattato sull'Unione europea recita: “in virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati”. La norma, come è noto, riproduce nella sostanza quanto già previsto in precedenza dall'articolo 10 T.C.E.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. la Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005 relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali»). Sul punto v. F. Albisinni, *Prodotti alimentari e tutela transfrontaliera*, cit., il quale sottolinea come l'area applicativa del reg. n. 2006/2004 sulla cooperazione fra autorità nazionali a tutela dei consumatori sia stata significativamente ampliata dalla successiva direttiva n. 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali, che, estendendo l'applicazione del regolamento del 2004 anche a tali pratiche, ha con ciò stesso individuato quali destinatari della tutela, sia pure in via mediata, le imprese, oltre ai consumatori.

⁽⁴⁹⁾ L'art. 6 della direttiva considera “azione ingannevole” ogni pratica commerciale in grado di alterare la libera determinazione del consumatore, in particolare con riferimento a “a) l'esistenza o la natura del prodotto; b) le caratteristiche principali del prodotto, quali la sua disponibilità, i vantaggi, i rischi, l'esecuzione, la composizione, gli accessori, l'assistenza post-vendita al consumatore e il trattamento dei reclami, il metodo e la data di fabbricazione o della prestazione, la consegna, l'idoneità allo scopo, gli usi, la quantità, la descrizione, l'origine geografica o commerciale o i risultati che si possono attendere dal suo uso, o i risultati e le caratteristiche fondamentali di prove e controlli effettuati sul prodotto (...)”. Sul punto si vedano, *ex multis*, i lavori di A. Di Lauro, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una responsabilità del consumatore*, in questa *Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it n.2/2012, p.4 ss.; Ead., *La comunicazione e la disciplina della pubblicità dei prodotti alimentari*, in *Trattato dir.agr.*, a cura di L. Costato, E.Rook Basile, A Germanò, vol. III, Torino, 2011, p. 547 ss.

⁽⁵⁰⁾ L'art. 53 del regolamento recita: “la Commissione può raccomandare piani coordinati secondo la procedura di cui all'articolo 62, paragrafo 2. Tali piani sono: a) organizzati annualmente conformemente a un programma; b) se ritenuto necessario, organizzati *ad hoc* in particolare al fine di stabilire la prevalenza di rischi potenziali associati a mangimi, alimenti o animali”.

⁽⁵¹⁾ L'art. 54 co. 4 del regolamento prevede che, a fronte dell'adozione di uno dei provvedimenti in suo potere ai sensi dei co. 1 e 2 della norma (e.g. inibitorie, sanzioni, blocchi ufficiali, prescrizioni etc.), l'Autorità competente “se del caso (...) notifica la sua decisione anche all'autorità competente dello Stato membro d'invio”.

Come si può constatare si tratta, tuttavia, di un quadro piuttosto articolato e frammentato, che rischia di rendere poco collaborative le Autorità nazionali incaricate della vigilanza sul settore e frustrare così, almeno in parte, gli obiettivi della norma, motivo per cui risulta auspicabile un ulteriore intervento normativo sulle modalità di implementazione della tutela *ex officio* in discussione.

3.2.- L'utilizzo di toponimi registrati come ingredienti caratterizzanti di prodotti alimentari elaborati o complessi

Fra gli elementi di novità del nuovo testo dell'articolo 13 del regolamento 1151/2012 U.E. si colloca anche l'inserimento di una precisazione in merito all'ambito di applicazione della protezione, le cui ricadute potrebbero - a seconda dell'interpretazione che ne verrà data - avere un notevole impatto economico.

Si tratta dell'estensione della privativa portata dal nome registrato ai casi in cui questo venga impiegato nell'etichettatura di alimenti composti "come ingrediente" (cfr. art. 13, co. 1, lett. a, reg. 1151/2012 U.E.).

La specificazione, voluta ancora una volta dal Parlamento europeo in sede di discussione della proposta presentata dalla Commissione, riporta in primo piano la questione dei limiti di utilizzo in etichetta delle DOP – IGP come ingredienti "caratterizzanti"⁵², e sembrerebbe a prima lettura deporre per un approccio restrittivo al riguardo.

La questione assume particolare rilevanza in Italia, dove il

governo, introducendo nel 2004 su apposita delega legislativa le sanzioni per la violazione della normativa sulle DOP – IGP, ha costruito un regime autorizzatorio preventivo per l'impiego come ingredienti caratterizzanti di toponimi registrati nella U.E. e riservato ai relativi consorzi di tutela il potere di concederla insieme a quelli di esigere un contributo *ad hoc* dagli utilizzatori professionali e di amministrare il sistema tramite un apposito registro.

L'articolo 1, co. 1 lett. c) del decreto legislativo 297/04⁵³, infatti, stabilisce che l'impiego commerciale di denominazioni geografiche registrate in sede U.E. nell'etichettatura, presentazione o pubblicità di prodotti elaborati o trasformati è da considerarsi illecito e sanzionabile amministrativamente ad eccezione del caso in cui "la denominazione è il componente esclusivo della categoria merceologica di appartenenza e gli utilizzatori del prodotto composto, elaborato o trasformato sono autorizzati dal Consorzio di tutela della denominazione protetta (...) e risultano inseriti in apposito registro attivato, tenuto ed aggiornato dal Consorzio stesso"⁵⁴.

La disposizione, animata da finalità di rafforzamento del controllo sulle DOP – IGP anche in filiere parallele attribuisce ai Consorzi una funzione simile a quella del titolare di un marchio collettivo, in un contesto che vede questi gruppi recuperare funzioni gestorie del segno registrato progressivamente erose dalla disciplina U.E. previgente⁵⁵.

L'iniziativa del legislatore delegato, già oggetto di critica sul piano costituzionale⁵⁶, ha suscitato interrogativi anche in

(⁵²) A norma dell'articolo 7 della direttiva 2000/13/CE sulla etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari, l'ingrediente caratterizzante, ossia l'ingrediente o la categoria di ingredienti "messo in rilievo nell'etichettatura con parole, immagini o con una rappresentazione grafica", comporta l'obbligo di indicazione della percentuale della sua presenza nella formula (c.d. "quid"). Si pensi al caso dei tortellini nella cui etichetta campeggi la scritta "con Prosciutto di Parma DOP", o al gelato "con Pistacchio di Bronte DOP" evidentemente con l'intento commerciale di nobilitare il prodotto trasformato e renderlo più appetibile per il consumatore.

(⁵³) Cfr. il d.lgs. n. 297 del 19 novembre 2004, "disposizioni sanzionatorie in applicazione del regolamento (CEE) n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli ed alimentari". Per un commento alla norma si vedano C. Corraja, *La nuova disciplina per i prodotti DOP e IGP*, Roma, 2005; L. La Torre, M. Cerreto, *La tutela delle DOP e IGP*, Napoli, 2010. La disciplina è stata successivamente integrata, per via amministrativa, con la circolare del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali del 2010 nominata "criteri per l'utilizzo del riferimento ad una DOP o ad una IGP nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità di un prodotto composto, elaborato o trasformato", in *Alimenta*, n. 6/2010, p. 137 ss., nonché da un Accordo non pubblicato fra il Ministero e Federalimentare in ordine all'interpretazione della norma nel senso di gravare dell'obbligo di registrazione non il produttore, bensì l'utilizzatore commerciale, ossia il venditore del prodotto sotto il cui marchio lo stesso viene commercializzato.

(⁵⁴) In pratica alla luce della suddetta norma, che escludendo la sanzionabilità in presenza dei requisiti indicati costituisce una esimente di carattere speciale al più generale divieto di utilizzo del toponimo registrato da parte di soggetti non aderenti al sistema della DOP – IGP, tre sono i requisiti richiesti per il legittimo impiego del nome geografico registrato come ingrediente caratterizzante: 1° l'inclusione nella "formula" del prodotto composto del solo ingrediente DOP nell'ambito della categoria merceologica di appartenenza (e.g. nel caso dei tortellini al Prosciutto di Parma deve essere presente solo Prosciutto di Parma e non altri tipi di Prosciutti generici); 2° aver chiesto ed ottenuto dal Consorzio l'autorizzazione all'impiego della DOP – IGP nell'etichetta del prodotto elaborato o composto; 3° essere iscritti nell'apposito registro come utilizzatori commerciali.

(⁵⁵) È noto che l'introduzione della disciplina comunitaria in materia di DOP – IGP ha di fatto separato i Consorzi dalla titolarità del segno registrato, contrariamente a quanto previsto da alcune normative nazionali precedenti fra cui quelle italiane. Il nome geografico, una volta registrato in sede U.E., diventa patrimonio comune, e di esso possono fare uso anche soggetti non iscritti al Consorzio di tutela, purché si conformino al disciplinare e si assoggettino al sistema di controlli pubblici previsti a livello nazionale (cfr. art. 8 co. 1 regolamento 510/06 CE divenuto articolo 12 regolamento 1151/2012/U.E.). Ai Consorzi sono attribuiti compiti di sostegno, promozione, ed ovviamente la legittimazione processuale a promuovere ogni azione a tutela del segno registrato.

(⁵⁶) Cfr. sul punto F. Brusa, S. Gonzaga, *Utilizzo di DOP e IGP come ingredienti. Illegittimità costituzionale del d.lgs. 297/2004 ed implicazioni*, in *Alimenta*, n. 1/2008, p. 3 ss. Gli A. evidenziano il possibile eccesso di delega da parte del Governo, posto che l'articolo 3 della delega contenuta nella l. 3 febbraio 2003 n. 14 si limitava a dare mandato al Governo di munire le norme comunitarie immediatamente applicabili nell'ordinamento giuridico nazionale di idonee sanzioni, non certo di costruire requisiti ulteriori e specifici per accedere all'impiego di nomi geografici registrati etc., e ventilano anche la possibile sussistenza di una "discriminazione alla rovescia" ex art. 3-24 Cost. in relazione all'assenza di analoghi requisiti in altri Stati membri.

relazione all'assenza di indicazioni al riguardo nel regolamento comunitario e deve, quindi, essere ora analizzata alla luce del nuovo testo del regolamento 1151/2012 U.E.⁵⁷ Occorre, in altre parole, domandarsi se le sopravvenute modifiche possano, almeno sul piano del rapporto con la normativa dell'Unione, costituire una valida base giuridica per sorreggere i divieti e la struttura amministrativa creata dal d.lgs. 297/04.

Al riguardo pare utile tracciare un raffronto con il sistema dei marchi, per verificare se le finalità del nuovo regolamento possano coincidere o giustificano una diversa lettura delle due discipline.

Com'è noto, la registrazione di un marchio crea un diritto al suo utilizzo modellato sulla struttura proprietaria: il titolare potrà disporre sia in termini di uso esclusivo diretto, sia di concessione a terzi (c.d. concessione del marchio in licenza, previsto oggi dagli artt. 22 reg. 207/2009 U.E. sul marchio comunitario⁵⁸ e 23 co. 2 d.lgs. 30/2005)⁵⁹ sia, infine, in termini di "distruzione" (attraverso il mancato rinnovo della registrazione o l'inutilizzo).

Da tempo la dottrina⁶⁰ ha segnalato che la natura sostanzialmente monopolistica del marchio tende ad escludere o

a ridurre al minimo le possibilità di uso del segno registrato da parte di terzi privi di specifica autorizzazione del titolare. Nonostante, infatti, tanto la normativa⁶¹ quanto la giurisprudenza⁶² abbiano concesso alcune aperture all'utilizzo del marchio altrui sulla scorta di preoccupazioni concorrenziali⁶³, i casi in cui sono previste limitate eccezioni all'assolutezza del diritto in commento sono estremamente ridotti: utilizzo del patronimico o dell'indirizzo dell'imprenditore⁶⁴, uso del segno registrato in funzione descrittiva di dati reali⁶⁵, o indicazione della destinazione d'uso del prodotto⁶⁶.

I casi elencati sono peraltro accomunati da un'ulteriore restrizione, ossia la necessità della buona fede, espressa normativamente dall'inciso "purché quest'uso sia conforme alle consuetudini di lealtà in campo industriale o commerciale"⁶⁷.

Con riferimento, in particolare, alla c.d. "funzione descrittiva" di dati reali la giurisprudenza, pur ammettendo la riconducibilità a questa fattispecie dell'ipotesi di indicazione di componenti del proprio prodotto, ha mostrato una certa severità nel valutare la reale esigenza comunicativa ed escludere la liceità di ogni ingiustificato agganciamento al marchio altrui per finalità meramente speculative⁶⁸.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. F. Brusa, S. Gonzaga, *Utilizzo di DOP e IGP...* cit., p. 4.

⁽⁵⁸⁾ Cfr. il Regolamento (CE) n. 207/2009 del Consiglio del 26 febbraio 2009 sul marchio comunitario.

⁽⁵⁹⁾ Cfr. il Decreto Legislativo 10 febbraio 2005 n. 30, Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273.

⁽⁶⁰⁾ La letteratura sul punto è troppo vasta per poter essere qui esaurientemente richiamata. Sia perciò consentito rinviare ai soli lavori di A. Vanzetti, *Volgarizzazione del marchio e uso del marchio altrui in funzione descrittiva*, in *Riv. dir. comm.*, 1962, I, p. 20; M. Franzosi, *Funzione distintiva e funzione descrittiva del marchio: uso di marchio altrui per indicare un componente del proprio prodotto*, in *Riv. dir. ind.*, 1960, II, p. 218; G. Aghina, *Utilizzazione atipica del marchio altrui*, Milano, 1971, p. 139 ss. e *passim*; V. Di Cataldo, *I segni distintivi*, Milano, 1993, p. 125; G. Ghidini, *Prospettive "protezioniste" nel diritto industriale*, in *Riv. dir. ind.*, 1995, I, p. 73 ss.; L. Mansani, *La nozione di rischio di associazione fra segni nel diritto comunitario dei marchi*, in *Riv. dir. ind.*, 1997, I, p. 133 ss., e, dello stesso A., *La funzione di indicazione di origine del marchio nell'ordinamento comunitario*, Milano, 2000; M. Ricolfi, *La tutela del marchio*, in AA. VV. *Diritto Industriale. Proprietà intellettuale e concorrenza*, Torino, 2001, p. 145; P. Petitti, *Concorrenza, Marchio e Brevetto*, Milano, 2004, *passim*; G. Sena, *Il diritto dei marchi. Marchio nazionale e marchio comunitario*, Milano, 2007, p. 159; G. Lecce, *Il marchio nella giurisprudenza*, Milano, 2009, p. 188.

⁽⁶¹⁾ Cfr. art. 12 reg. 207/2009 UE cit. e art. 21 d.lgs. 30/2005.

⁽⁶²⁾ Sul punto si veda in particolare la sentenza della Corte di giustizia CE 7 Gennaio 2004, in causa C-100/02, *Gerolsteiner Brunnen GmbH c. Putsch*, in *Racc.*, p. I-691, in cui la Corte ha affermato che nel consentire l'uso leale delle indicazioni di provenienza la direttiva 89/104 CEE non ha operato alcuna distinzione nella casistica elencata, sicché anche l'abbinamento del nome geografico alla denominazione di un'acqua minerale può essere ritenuto legittimo- ancorché in assonanza fonetica con un marchio registrato in Germania per un prodotto appartenente alla medesima classe- purché se ne accerti la lealtà sul piano commerciale e sia escluso il pericolo di confusione per il consumatore medio. Conformi anche le sentenze 28 gennaio 1999, causa C-303/97, *Verbraucherschutzverein c. Sektkellerei G.C. Kessler GmbH*, in *Racc.*, p. I-513, punto 33; 4 maggio 1999, causa C-108/97, *Windsurfing Chiemsee*, in *Racc.*, p. I-2779, punto 29, nonché la sentenza del Tribunale 19 ottobre 2006, causa T-350/04, *Bitburger Brauerei GmbH c. Anheuser Bush Inc.*, in *Racc.*, p. I-4255.

⁽⁶³⁾ In dottrina l'apertura in particolare della giurisprudenza comunitaria sul punto è stata letta con un certo grado di preoccupazione in relazione alla sua possibile incidenza strutturale sul sistema di protezione dei marchi. Si veda, in particolare, G. Sena, *Il diritto dei marchi...* cit., p. 156, secondo cui "non può neppure omettersi di osservare che una tale sostituzione del diritto assoluto sul marchio d'impresa con una tutela di tipo concorrenziale costituirebbe una rottura sistematica di grande portata, rottura sistematica della quale, probabilmente, né il legislatore comunitario, né quello nazionale, né la giurisprudenza comunitaria si sono resi pienamente conto".

⁽⁶⁴⁾ Cfr. art. 12 co. 1 lett. a) reg. (CE) 207/2009 e 21 co. 1 lett. a) d.lgs. 30/2005.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. art. 12 co. 1 lett. b) reg. (CE) 207/2009 e 21 co. 1 lett. b) d.lgs. 30/2005.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. art. 12 co. 1 lett. c) reg. (CE) 207/2009 e 21 co. 1 lett. c) d.lgs. 30/2005.

⁽⁶⁷⁾ Cfr. art. 12 ultimo co. reg. (CE) 207/2009 e 21 co. 1 lett. c) d.lgs. 30/2005.

⁽⁶⁸⁾ L'elenco delle sentenze sul punto sarebbe lungo. Sia consentito perciò limitarsi a richiamare Cass., 28 ottobre 1998, n. 10739, in *Giur. ann. dir. ind.*, p. 3738; Cass. Civ., 10 gennaio 2000 n. 144, *ivi*, p. 4052, Cass. Civ. 21 giugno 2000, n. 8442, *ivi*, p. 4071; Corte di giustizia CE, sentenza 23 febbraio 1999 in causa C-63/97, *BMW*, in *Racc.*, p. I-905; 17 marzo 2005, in causa C-228/03, *Gillette Company and Gillette Group Finland*, in *Racc.*, p. I- 2337.

In altre parole in tutte le ipotesi in cui non ci si trovi di fronte ad un uso descrittivo (e non distintivo) giustificato da esigenze oggettive⁶⁹ si potrebbe configurare una ipotesi di contraffazione del marchio con il diritto del titolare di assumere tutte le iniziative inibitorie e risarcitorie previste dall'ordinamento⁷⁰.

Orbene, a fronte di un simile quadro occorre domandarsi se la disciplina delle DOP – IGP, che è pur sempre regolatrice di diritti di proprietà industriale, segua analoghi criteri e giustificati, di conseguenza, limitazioni al diritto portato dal segno registrato anche alla luce della nuova formulazione del comma 1 dell'art. 13 del regolamento 1151/2012 U.E.

Non v'è, infatti, dubbio che l'ipotesi dell'ingrediente caratterizzante vada ben oltre la mera funzione descrittiva (per la quale basterebbe l'elenco degli ingredienti) e sconfini nell'intenzione di trarre un vantaggio economico e competitivo dalla notorietà del toponimo evocato.

Al riguardo occorre anzitutto ricordare che la Corte di giustizia in due sentenze separate da una certa distanza temporale ha tracciato i confini della normativa U.E. sulle denominazioni geografiche.

Nella sentenza *Warsteiner*⁷¹ del 7 novembre 2000 la Corte ha delineato il perimetro di applicazione della normativa comunitaria sulla tutela dei nomi geografici degli alimenti affermando che questa, limitandosi a disciplinare le denominazioni dei prodotti che presentino un nesso ben preciso fra le proprie caratteristiche, la qualità o la reputazione ed il territorio da cui provengono, lascia gli Stati membri liberi di regolare gli aspetti non coperti dalla previsione (cfr. punti 42-45).

Successivamente, la Corte con la sentenza "*Bud II*" dell'8 settembre 2009 ha ribadito che la disciplina sulle DOP – IGP deve considerarsi "esaustiva", nel senso che gli Stati membri non possono introdurre o mantenere nel proprio ordinamento norme potenzialmente competitive e complementari a quanto stabilito dal regolamento (cfr. punto 114)⁷². La dottrina che ha commentato quest'ultima sentenza si è

divisa fra critiche, fondate prevalentemente sulla natura concorrente delle competenze in materia di proprietà industriale e sul conseguente diritto degli Stati membri di conservare la facoltà di proteggere entro i propri confini nazionali le proprie denominazioni di origine- indicazioni geografiche⁷³, e considerazioni adesive basate sul sostanziale assorbimento della competenza in oggetto da parte della U.E. con l'emanazione del primo regolamento sulle DOP – IGP nonché sulla prevalenza della base giuridica "agricola" sugli altri profili⁷⁴.

Non potendosi entrare in questa sede nel merito dell'una o dell'altra posizione, va comunque segnalato che dalla soluzione al problema discende in larga misura anche la risposta ai limiti di utilizzabilità dei toponimi registrati utilizzati in etichetta come indicazione di ingredienti caratterizzanti.

Ove, infatti, la prima tesi dovesse rivelarsi - anche in seguito ad auspicati ripensamenti giurisprudenziali - corretta, è chiaro che il Legislatore nazionale conserverebbe il diritto di imporre entro i propri confini requisiti di tutela aggiuntivi quali la richiamata procedura autorizzatoria preventiva introdotta dal d.lgs. 297/04, salva, ovviamente, la verifica di costituzionalità interna.

L'inciso introdotto dal nuovo articolo 13 in commento potrebbe così rafforzare sul piano del diritto U.E. l'esercizio di un siffatto potere da parte del Legislatore nazionale, in quanto richiamo alla necessità di assicurare alle denominazioni geografiche registrate una tutela anche oltre i limiti della propria filiera, al pari di quanto visto per i marchi.

Laddove, al contrario, dovesse prevalere la tesi dell'assorbimento delle competenze nazionali in materia, la soluzione al problema che qui interessa risulterebbe assai più complessa.

La natura di "diritto ibrido" delle indicazioni geografiche nell'ordinamento U.E., poste a cavallo fra gli interessi privati degli operatori economici e le aspirazioni pubblicistiche a farne uno strumento di sviluppo rurale, promozione del territorio e tutela del consumatore, renderebbe infatti non total-

⁽⁶⁹⁾ Si pensi al classico caso dell'accessorio non originale compatibile, al modellino in scala ridotta o alla presenza di componenti con funzioni specifiche di cui il consumatore deve essere informato.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. G. Sena, *op. ult. cit.*, p. 159.

⁽⁷¹⁾ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia CE 7 novembre 2000, in causa C-312/98, *Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft eV, e Warsteiner Brauerei Haus Cramer GmbH & Co. KG*, in *Racc.*, p. I- 9187. La sentenza è stata commentata da numerosi Autori. Sia consentito limitare per ragioni di spazio i richiami ai soli lavori di F. Capelli, *La sentenza Warsteiner. In materia di denominazioni di origine: un contributo alla soluzione di un equivoco*, in *Dir. Com. Sc. Int.*, 2001, p.287 ss.; E. Montelione, *Il territorio come regola: alcune considerazioni a margine del caso Warsteiner*, in *Giur. it.*, 2001, p.1650 ss.; E. I. Obergfell, *Simple Geographic Indications of Source in the Overlap where German and European Law Compete*, in *The Eur. Leg. For.*, 2001, p.245 ss.; M. Valletta, *Non solo DOP e IGP: territorialità del prodotto e informazione del consumatore dopo il caso Warsteiner*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, II, p.142 ss.; A. Vedaschi, *Le indicazioni geografiche semplici e la corretta informazione del consumatore*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2001, p.384 ss.

⁽⁷²⁾ Cfr. sentenza della Corte di giustizia CE 8 settembre 2009, in causa C-478/07 cit.

⁽⁷³⁾ Cfr. sul punto F. Capelli, *La Corte di giustizia, in via interpretativa, attribuisce all'Unione europea una competenza esclusiva in materia di riconoscimento delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette, riferite ai prodotti agroalimentari, mediante la sentenza Bud II motivata in modo affrettato, contraddittorio e per nulla convincente*, in *Dir. Com. Sc. Int.*, 2010, p. 401 ss.; F. Gencarelli, *Il caso «Budweiser»: competenze comunitarie e nazionali in materia di indicazioni geografiche di prodotti alimentari*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, n.4/2010, p. 237 ss.

⁽⁷⁴⁾ Cfr. sul punto G. Coscia, *Considerazioni sulla portata esauriente del regolamento 510/2006*, in *AA. VV., Dalla riforma... cit.*, p. 439 e ss.

mente “traslabili” nella fattispecie in oggetto i principi - anche giurisprudenziali - sviluppatasi nell’ambito del diritto dei marchi.

Prima di poter estendere valutazioni “monopolistiche” proprie del marchio alla materia qui in discussione, occorrerebbe infatti verificare se la normativa U.E. sulle denominazioni geografiche non risponda a impostazioni diverse, in ragione dell’autonomia della regolamentazione e della peculiarità delle sue finalità.

Prima della novella del 2012 il regolamento sulle DOP – IGP non prevedeva disposizioni sull’impiego dei toponimi registrati come ingredienti caratterizzanti.

La norma sulla protezione si limitava ad enunciare il divieto generale di evocazione, usurpazione o imitazione delle denominazioni geografiche protette da parte di prodotti almeno potenzialmente confondibili o competitivi⁷⁵.

Nel quadro degli interventi del c.d. “pacchetto qualità” adottato in seguito al Libro Verde del 2008, la Commissione europea ha emanato delle linee guida sul problema⁷⁶, che delimitano le condizioni di ammissibilità dell’uso dei toponimi registrati nell’etichettatura dei prodotti elaborati da terzi. Nel documento si legge che “l’incorporazione in un prodotto alimentare di un prodotto che beneficia di una DOP o di una IGP può naturalmente costituire uno sbocco importante per questi prodotti di qualità, occorre tuttavia assicurarsi che nell’etichettatura di un prodotto alimentare ogni riferimento a tale incorporazione sia effettuato in buona fede e non induca in errore il consumatore (...)”. A tal fine la Commissione ritiene che “una denominazione registrata come DOP o IGP possa essere menzionata all’interno, o in prossimità, della denominazione di vendita di un prodotto alimentare che incorpora prodotti che beneficiano della denominazione registrata, come pure nell’etichettatura, nella presentazione e nella pubblicità del prodotto alimentare di cui trattasi, se sono soddisfatte le condizioni di seguito indicate: (...) il suddetto prodotto alimentare non dovrebbe contenere nessun altro «ingrediente comparabile», e cioè nessun altro ingrediente che possa sostituire completamente o parzialmente l’ingrediente che beneficia di una DOP o IGP (...); l’ingrediente dovrebbe essere utilizzato in quantità sufficiente per conferire una caratteristica essen-

ziale al prodotto alimentare di cui trattasi (...); la percentuale d’incorporazione di un ingrediente che beneficia di una DOP o di un’IGP dovrebbe essere idealmente indicata all’interno o in prossimità immediata della denominazione di vendita del prodotto alimentare (...)”. Secondo la Commissione, infine, in linea di massima “nel disciplinare di produzione di un prodotto a DOP o IGP registrata non dovrebbero figurare disposizioni relative all’impiego di una DOP o IGP registrata nell’etichettatura di altri prodotti alimentari, in quanto il rispetto della normativa vigente dell’Unione da parte degli operatori economici costituisce una garanzia adeguata”.

Come si può facilmente notare, per un verso il presupposto che anima l’iniziativa è l’utilità della diffusione dei prodotti a denominazione protetta anche come ingredienti per le evidenti ricadute economiche che da ciò possono derivare.

Per altro verso, pur essendo ben dettagliati i requisiti che giustificano l’impiego descrittivo della DOP – IGP, non sono previste condizioni concernenti autorizzazioni preventive, iscrizioni in appositi registri e pagamento di diritti.

Ciò in quanto la Commissione supera la concezione “proprietary” del segno registrato se, come detto, mostra di voler escludere che siano indicate le condizioni per il loro utilizzo come ingrediente nei disciplinari di produzione degli alimenti a denominazione protetta, perché il rispetto delle semplici regole di correttezza e trasparenza commerciale enunciate basta nella logica dell’eshaustività della normativa U.E.

In altre parole, gli orientamenti richiamati assumono la funzione di esplicitare quei requisiti di correttezza professionale che rendono legittimo e libero il richiamo al toponimo e l’effetto di aggancio commerciale in favore degli utilizzatori professionali viene assorbito dalle richiamate finalità pubblicitarie della norma che mirano ad incrementare il reddito agricolo moltiplicando la richiesta di mercato di questi prodotti⁷⁷.

La precisazione circa l’estensione della privativa dei toponimi anche alle situazioni in cui sono impiegati “come ingredienti” di cui al nuovo art. 13 co. 1 reg. 1151/2012 U.E. non sembrerebbe quindi poter implicare una innovazione normativa rispetto agli orientamenti richiamati⁷⁸.

⁽⁷⁵⁾ L’articolo 13 del regolamento 2081/92 CEE e del successivo regolamento 510/06 CE era strutturato in chiave di protezione dai tentativi di evocazione, usurpazione o utilizzo in debito del nome geografico da parte di prodotti almeno potenzialmente confondibili, come dimostra il richiamo alla possibile decettività per il consumatore della lettera d) del primo comma.

⁽⁷⁶⁾ Cfr. la *Comunicazione dedicata agli Orientamenti sull’etichettatura dei prodotti...* cit. nota 2.

⁽⁷⁷⁾ La questione è, tuttavia, controversa. In dottrina, A. Germanò, *Le politiche europee...* cit., a p. 13, pone in rilievo la possibilità che il legislatore intervenga con una norma attributiva ai Consorzi della facoltà di concedere l’uso del segno registrato, non come soggetti privati, ma come privati esercenti pubbliche funzioni. Secondo l’A., infatti, “a differenza dell’ipotesi della “concessione” ad altri dell’uso del proprio marchio che è un negozio fra privati, l’utilizzazione del segno DOP e IGP che risponde a criteri pubblicitari non consente che “terzi” usino del segno sulla base di accordi privatistici tra il singolo o i singoli produttori e il singolo o i singoli trasformatori: è il “pubblico”, come espresso dalla Comunità, che valuterà l’opportunità dell’uso del segno da parte di terzi e che ne determinerà le condizioni di base”.

⁽⁷⁸⁾ È appena il caso di ricordare che gli Orientamenti richiamati, in quanto documento interpretativo della Commissione, non possono avere alcun effetto giuridico vincolante, e solo la giurisprudenza della Corte di giustizia U.E. potrà chiarire se essi corrispondano in pieno allo spirito della norma o se siano legittime diverse interpretazioni.

L'inciso, infatti, si inserisce pienamente e coerentemente nel quadro della politica sulla qualità alimentare, limitandosi a richiamare implicitamente le condizioni - tutte sostanziali - già enunciate dalla Commissione per garantire la correttezza del messaggio lanciato con evidenza caratterizzante e la conseguente maggiore appetibilità del prodotto arricchito dalla DOP - IGP.

Il considerando n. 32 del regolamento conferma questa lettura, laddove, pur dando atto dell'intenzione del Legislatore di elevare la tutela dei toponimi registrati estendendo la privativa ai casi di usurpazione, imitazione ed evocazione per beni e servizi (al pari del settore vitivinicolo), precisa che «è opportuno tener conto della comunicazione della Commissione intitolata «Orientamenti sull'etichettatura dei prodotti alimentari ottenuti da ingredienti a denominazione di origine protetta (DOP) e a indicazione geografica protetta (IGP)» quando le denominazioni di origine protette o le indicazioni geografiche protette sono utilizzate come ingredienti».

L'indicazione conferma, quindi, la conformità della precisazione inserita nel primo comma dell'articolo 13 con quanto indicato dalla Commissione, e sembrerebbe escludere implicitamente la possibilità di farne il fondamento giuridico per giustificare ulteriori restrizioni all'impiego dei toponimi per i fini descritti.

L'apparente omogeneità delle indicazioni richiamate trova, tuttavia, un elemento di incoerenza nel rafforzato ruolo dei gruppi, tanto nel regolamento in commento, quanto in alcune disposizioni che lo hanno preceduto.

Il nuovo articolo 45 attribuisce a queste organizzazioni di imprenditori (in Italia i Consorzi di tutela) varie facoltà⁷⁹ fina-

lizzate al rafforzamento del controllo del toponimo, fra cui rientra l'adozione di «provvedimenti volti a impedire o contrastare misure che sono o rischiano di essere svalorizzanti per l'immagine dei prodotti».

L'indicazione, ispirata chiaramente dalla figura del titolare di un marchio collettivo, denota il persistere di una certa confusione di ruoli, funzioni e poteri nel sistema delle DOP - IGP, alimentata di recente da quanto previsto per il settore caseario dal regolamento 261/2012 U.E.⁸⁰, che, anticipando una precisa volontà del Parlamento europeo circa l'estensione a tutto il comparto di analoghe facoltà⁸¹, ha introdotto la possibilità per le organizzazioni interprofessionali di chiedere ai governi nazionali il contingentamento della produzione in funzione dell'andamento di mercato.

Le due disposizioni sembrano infatti deporre per l'ipotesi che la disciplina non abbia ancora del tutto abbandonato modalità di tutela privatistiche - così ricostruite anche dalla nostra Corte Costituzionale⁸² - in favore di un approccio totalmente pubblico, e che, dunque, nella materia in discussione possano continuare a coesistere interessi diffusi con un controllo di tipo proprietario sul segno registrato.

In altre parole, laddove prevalessse una lettura della norma di questo tipo, si potrebbe ipotizzare che quanto affermato dalla Commissione non esaurisca le condizioni necessarie e sufficienti per utilizzare i toponimi registrati come ingredienti caratterizzanti, e sia lecito anche sul piano della normativa U.E. che gli Stati membri adottino condizioni ulteriori quali le autorizzazioni preventive dei Consorzi e schemi di sorveglianza *ad hoc* ispirati da finalità di espansione della tutela.

(⁷⁹) L'articolo 45 del regolamento prevede che «(...) un gruppo può: a) contribuire a garantire che la qualità, la notorietà e l'autenticità dei propri prodotti sia garantita sul mercato monitorando l'uso del nome negli scambi commerciali e, se necessario, informando le autorità competenti di cui all'articolo 36 o qualsiasi altra autorità competente in applicazione dell'articolo 13, paragrafo 3; b) adottare provvedimenti intesi a garantire una protezione giuridica adeguata della denominazione di origine protetta o dell'indicazione geografica protetta e dei diritti di proprietà intellettuale ad esse direttamente collegati; c) sviluppare attività di informazione e di promozione miranti a comunicare ai consumatori le proprietà che conferiscono valore aggiunto ai prodotti; d) sviluppare attività miranti a garantire la conformità dei prodotti al loro disciplinare; e) adottare provvedimenti volti a migliorare l'efficacia del regime, quali lo sviluppo di competenze economiche, lo svolgimento di analisi economiche, la diffusione di informazioni economiche sul regime e la fornitura di consulenza ai produttori; f) adottare misure per la valorizzazione dei prodotti e, se necessario, adottare provvedimenti volti a impedire o contrastare misure che sono o rischiano di essere svalorizzanti per l'immagine dei prodotti».

(⁸⁰) Cfr. il Regolamento (UE) n. 261/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 2012 che modifica il regolamento (CE) n. 1234/2007 per quanto riguarda i rapporti contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, che ha aggiunto al regolamento 1234/2007 l'articolo 126 *quinques* il cui comma 1 recita: «su richiesta di un'organizzazione di produttori riconosciuta ai sensi dell'articolo 122, primo comma, lettera a), un'organizzazione interprofessionale riconosciuta ai sensi dell'articolo 123, paragrafo 4, o un gruppo di operatori di cui all'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 510/2006, gli Stati membri possono stabilire, per un periodo di tempo limitato, norme vincolanti per la regolazione dell'offerta di formaggio che beneficia di una denominazione di origine protetta o di un'indicazione geografica protetta ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettere a) e b), del regolamento (CE) n. 510/2006».

(⁸¹) Il Parlamento europeo aveva tentato di estendere a tutte le DOP - IGP analoghe facoltà in sede di discussione del testo presentato dalla Commissione, ma ha incontrato la resistenza del Consiglio e della stessa Commissione. Risulta tuttavia da una dichiarazione allegata alla decisione del P.E. di approvare il testo nella versione definitiva (allegato II) che il Consiglio si è impegnato a rivalutare la questione in sede di revisione del regolamento OCM unica (1234/2007 U.E.) nel quadro dell'impostazione della nuova PAC. Sul punto si vedano le riflessioni di L. Costato, *Il regolamento n. 1151/2012...cit.*, p. 655.

(⁸²) Cfr. sul punto la sentenza della Corte Costituzionale 14 novembre 2008, n. 368, nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 ottobre 2007, n. 24 (Attuazione dell'articolo 24, paragrafo 6, dell'Accordo relativo agli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio-Accordo TRIPs), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 7 dicembre 2007, reperibile *on line* sul sito della Corte.

Le diverse impostazioni, che finiscono per sconfinare quasi in aperte contraddizioni, non agevolano la lettura della disposizione, che probabilmente richiederà un passaggio interpretativo della Corte di giustizia.

3.3.- *Questioni ancora aperte: la tutela da forme di aggancio commerciale dei toponimi non direttamente collegate alla denominazione*

Nella valutazione delle novità apportate dal regolamento 1151/2012 U.E. al quadro della tutela delle denominazioni geografiche registrate, rimane da ultimo da analizzare ciò che l'articolo 13 - mantenendo in larga misura la struttura previgente - non ha incluso nella sfera di protezione assicurata dalla norma.

Si tratta di quei fenomeni di aggancio della notorietà dei toponimi da parte di prodotti simil-generici potenzialmente competitivi effettuati, non attraverso l'evocazione della denominazione, ma in relazione alle modalità di presentazione sul mercato.

Una recente ricerca⁸³ ha evidenziato il problema in termini numerici, studiando il comportamento di un campione di consumatori, di fronte alle alternative normalmente presenti nei banchi vendita della grande distribuzione organizzata fra il prodotto Grana Padano D.O.P. ed altri formaggi a pasta dura non D.O.P.

L'analisi ha potuto anzitutto verificare la prassi, largamente diffusa, di affiancare o mescolare in scaffale prodotti D.O.P. e prodotti non contrassegnati dal toponimo con formati assai simili⁸⁴.

È stata altresì rilevata una tendenziale maggior competitività dei prodotti generici (collocati per lo più nella fascia di "primo prezzo") rispetto ai prodotti D.O.P. con occasionale abbinamento di cartellonistica apposta dal punto vendita che esalta questa caratteristica in termini comparativi generici⁸⁵.

Il posizionamento "promiscuo" in scaffale, infatti, tende ad accentuare la percezione di uguaglianza dei diversi prodotti, e, su determinate fasce di consumatori, a premiare aspetti eterogenei quali la maggiore competitività del prezzo o il profilo morfologico del singolo prodotto offerto in vendita⁸⁶.

A fronte di questi dati la normativa in commento non sembrerebbe offrire una tutela adeguata.

La nuova versione dell'articolo 13 del regolamento 1151/2012 U.E., mantenendo formulazione a questi fini identica alle precedenti versioni, individua infatti una protezione oltre che nei confronti delle forme di contraffazione più evidenti (utilizzo diretto del nome per prodotti che non rispettino il disciplinare o non si assoggettino ai controlli, evocazione con termini quali "tipo", "modo", "maniera" etc., altre indicazioni false o ingannevoli circa l'origine, la natura e le qualità essenziali del prodotto etc.), nonché, più in generale, di ipotesi più sottili di "aggancio speculativo" quali l'utilizzo di recipienti per il condizionamento che possano indurre il consumatore in errore sull'identità dell'alimento (cfr. art. 13 co. 1 lett. c), ed, infine, di qualunque altra pratica che possa ingenerare confusione sulla vera origine del prodotto (cfr. art. 13 co. 1 lett. d).

L'apparente ampiezza delle disposizioni sembrerebbe lasciare intendere la possibilità di coprire con gli strumenti di protezione predisposti dal regolamento e dalle sue misure di esecuzione a livello nazionale qualsiasi forma di

(83) Si tratta della ricerca finanziata dal Consorzio per la Tutela del Formaggio Grana Padano D.O.P. ed eseguita dal Dipartimento di Giurisprudenza, Scienze Politiche, Economiche e Sociali dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale, avente ad oggetto lo studio delle modalità di presentazione del prodotto DOP e dei prodotti generici simili nella Grande Distribuzione Organizzata (GDO), l'impatto sui consumatori e le valutazioni giuridiche della fattispecie, presentata il giorno 21 maggio 2013 presso la sala "Martini" del polo fieristico di Milano-Rho. Al fine di verificare il grado di consapevolezza dei consumatori circa le diverse caratteristiche dei prodotti così presentati sono state effettuate 100 interviste in varie fasce d'età. È stato chiesto agli intervistati di individuare le differenze fra i diversi prodotti, identificare l'origine di ciascuno e di specificare il senso di segni e simboli presenti in etichettatura. L'esito è risultato piuttosto sorprendente: con riferimento al formato "a spicchio" fra gli intervistati con età compresa fra i 18 ed i 24 anni il 12,5% non ha identificato differenze fra il prodotto DOP ed il generico, mentre il 37,5% ha indicato differenze non attinenti al segno registrato; nella fascia 25-44 anni il 18,18% accomuna i due prodotti, mentre il 27,27% indica differenze che non hanno connessione con la certificazione U.E.; nella fascia 45-64 anni il 18,75% non identifica differenze, mentre il 15,62% indica elementi eterogenei rispetto alla certificazione dell'origine e della qualità portata dal sistema U.E.; nella fascia di età superiore ai 65 anni il 62,50% non percepisce differenze, mentre il 25% indica differenze non attinenti alla certificazione D.O.P. L'ampia incertezza evidenziata, riscontrata anche con riferimento al formato "grattugiato" e nella risposta a quesiti specifici sull'origine dei prodotti, oltre che denunciare uno sconcertante livello di disinformazione sul significato delle attestazioni di qualità dell'Unione europea si trasforma inevitabilmente in un danno per i produttori che si assoggettano al disciplinare, sostengono i costi del sistema di certificazione ed affrontano il mercato con le rigidità del prezzo e del quantitativo di produzione della D.O.P. Il *report* sintetico della ricerca può essere richiesto al Consorzio e al Dipartimento.

(84) A titolo esemplificativo nel caso del Grana Padano D.O.P. il formato "a spicchio" presenta una ampia gamma di prodotti sia D.O.P. che generici confezionati con pellicola trasparente e differenti solo nell'etichetta apposta o stampigliata sul prodotto quanto a denominazione di vendita e, ovviamente, simboli della D.O.P. e del Consorzio (non presenti nei prodotti generici). Gli altri formati caratterizzati da presenza sul mercato di prodotti D.O.P. e prodotti generici sono "a cubetti" e "grattugiato".

(85) I cartelli rilevati recano genericamente frasi quali "il più conveniente" o simili, senza specificare che si tratta di un prodotto non D.O.P.

(86) È appena il caso di notare che tanto la ricerca, quanto le considerazioni che seguono in questo articolo non mettono in discussione le intenzioni degli operatori né la legittimità dei prodotti, ma vogliono focalizzare l'attenzione sull'esistenza di un problema nella modalità di vendita dei prodotti DOP- IGP e dei prodotti simil-generici in tutti i luoghi in cui non sia presente un addetto che possa rispondere ad eventuali domande dei consumatori, nonché valutare se esistano disposizioni che prevedano e regolino questa fattispecie.

“aggancio” commerciale non consentito, ancorché atipico (in particolare in forza del disposto della lettera d).

Senonché l'*incipit* della norma declina tutte le ipotesi elencate in funzione della protezione dei “nomi registrati”, così generando il dubbio che la disciplina in commento, per quanto generosa, sia tassativamente rivolta a contrastare i fenomeni di contraffazione del toponimo e non di semplice alterazione delle dinamiche di scelta dei prodotti da parte dei consumatori.

La stessa giurisprudenza della Corte di giustizia, pur avendo offerto interessanti spunti di riflessione, non ha mai affrontato espressamente il caso della concorrenza di prodotti generici e prodotti a denominazione geografica registrata, lasciando così aperti i dubbi interpretativi.

La Corte, infatti, pur valorizzando le aspettative dei consumatori in merito all'autenticità ed alle garanzie offerte dalla certificazione U.E.⁸⁷ fino ad includere nel giudizio di similitudine del toponimo anche profili eterogenei quali l'aspetto materiale del prodotto in concorrenza⁸⁸ al pari di quanto avviene per i marchi che godono di rinomanza, ha tuttavia utilizzato costantemente questi spunti in forma ancillare al giudizio sulla evocatività della denominazione, così rima-

nendo entro il perimetro di una tutela industrialistica del segno più che del prodotto.

Le considerazioni sulla valenza pubblicitaria della materia e sulle funzioni annesse ai prodotti in questione dovrebbero tuttavia spingere l'interpretazione della norma anche oltre i confini indicati, come peraltro è avvenuto allorché si è trattato di stabilire se le restrizioni al condizionamento dei prodotti DOP – IGP incluse nei disciplinari di produzione potessero essere compatibili con le norme sulla libera circolazione delle merci⁸⁹.

In quest'ottica si potrebbe ritenere che il Legislatore, elencando fra le fattispecie vietate “qualsiasi altra pratica che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto” (cfr. art. 13 co. 1 lett. d), abbia voluto andare oltre la semplice valutazione della denominazione, ed individuare con il riferimento al toponimo una protezione estesa ad ogni pratica commerciale sleale capace di incidere in modo rilevante sulla commercializzazione dei prodotti DOP – IGP⁹⁰.

Certo una simile tutela potrebbe ricavarci anche al di fuori del regolamento in discussione, richiamando le norme generali sulla trasparenza commerciale disseminate tanto

(⁸⁷) Sul punto pare opportuno richiamare, *ex pluribus*, quanto stabilito dalla Corte di giustizia CE nelle note sentenze del 20 maggio 2003, in causa C- 469/00, *Ravil SARL e Bellon Import SARL, Biraghi S.p.A.*, e nella parallela causa C- 108/01 *Consorzio del Prosciutto di Parma e Salumificio S. Rita*, in cui è stata accertata la necessità di garantire la tutela della qualità del prodotto nella fase del confezionamento anche al fine di difenderne la reputazione sul mercato e di soddisfare le aspettative dei consumatori. Sulle sentenze in questione si vedano i commenti di M. Borraccetti, *Trasformazione di un prodotto e suo confezionamento nel rispetto delle denominazioni d'origine*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, II, p.447 ss.; F. Capelli, *Il condizionamento dei prodotti contrassegnati con «DOP» e «IGP» secondo le nuove disposizioni inserite nel regolamento CEE n. 2081/92 sulle denominazioni di origine*, in *Dir. Com. Sc. Int.*, 2003, p. 105 ss.; F. Chaltiel, *Les appellations protégées en Europe: renforcement de l'identité des produits et de la transparence de l'information. Développements récents à propos des arrêts de la CJCE du 20 mai 2003*, in *Rev.mar. com.Un. eur.*, 2003, p.454 ss.; M. C. Coello; F. González Botija, *A vueltas con el envasado en la región de producción y el respeto a la libre circulación de mercancías - Comentario a las sentencias del TJCE sobre el queso “Grana Padano” y el “Jamón de Parma”*, in *Rev. Es. Der. Eur.*, 2004, p.139 ss.; L. Costato, *Tracciabilità e territorio: il confezionamento delle DOP e IGP in loco*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2003, p. 294 ss.; O. Fiumara, *La tutela dei prodotti alimentari di qualità dinanzi ai giudici comunitari: le operazioni in loco di affettazione del Prosciutto di Parma e di grattugia del Grana Padano*, in *Rass. avv. St.*, 2003, p.34 ss.; F. Macrì, *Tutela dei prodotti agricoli e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza comunitaria*, in *Il Dir. Un. eur.*, 2003, p.855 ss.; S. Rizzioli, *Il condizionamento dei prodotti con denominazione d'origine*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, II, p.458 ss.; D. Savy, *La tutela dei prodotti comunitari contrassegnati DOP*, in *Dir. pub. com. eur.*, 2003, p. 2098 ss.; S. Ventura, *Protezione delle denominazioni di origine e libera circolazione dei prodotti alimentari*, *Dir. Com. Sc. Int.*, 2003, p.333 ss.

(⁸⁸) Il riferimento è alla nota sentenza “Cambozola” del 4 marzo 1999, causa C-87/97, *Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola contro Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG e Eduard Bracharz GmbH*, ove viene valutato rilevante il fatto che il prodotto con denominazione simile alla DOP si presentasse come un formaggio erborinato, ossia visivamente confondibile con il noto formaggio italiano. La Corte in questa sentenza afferma altresì che “può esservi, contrariamente a quanto sostengono le convenute nel processo a quo, l'evocazione di una denominazione protetta in mancanza di qualunque rischio di confusione tra i prodotti di cui è causa, pur non applicandosi nessuna tutela comunitaria agli elementi della denominazione di riferimento che riprende la terminologia controversa” (punto 26).

(⁸⁹) Cfr. le già richiamate sentenze 20 maggio 2003 *Ravil Sarl (C-469/00)* e *Consorzio del Prosciutto di Parma (C-108/01)*. In entrambe le pronunce la Corte ha ritenuto fondata l'eccezione al divieto di restrizioni quantitative all'esportazione sulla scorta di preoccupazioni circa la salvaguardia dell'immagine del prodotto in relazione alle aspettative del consumatore e alla credibilità del sistema U.E. di certificazione della qualità. Si trattava, in altre parole, di una tutela di tipo industriale più ispirata al brevetto che al marchio.

(⁹⁰) Per tornare, dunque, al tema della ricerca richiamata in precedenza sulla base di questa interpretazione si dovrebbe ritenere non conforme alla normativa l'esposizione promiscua in scaffale di prodotti DOP – IGP e simil-generici se non accompagnata da idonea cartellonistica che evidenzia chiaramente al consumatore la differenza degli uni rispetto agli altri. La questione è stata, d'altra parte, già risolta in tal senso in Italia per un'altra categoria di prodotti: i prodotti dolciari da forno delle ricorrenze (Panettone, Pandoro, Colomba etc.), per i quali con circolare del Ministero delle Attività Produttive del 3 dicembre 2009 n. 7021 (Circolare esplicativa su etichettatura e presentazione dei prodotti alimentari – Prodotti dolciari da forno) è stato evidenziato agli organi di controllo il carattere illecito e sanzionabile della esposizione promiscua in scaffale dei prodotti corrispondenti alla ricetta dettata dal decreto ministeriale 22 luglio 2005 (“disciplina della produzione e della vendita di taluni prodotti dolciari da forno”) e di altri alimenti simili, privi di zucchero o burro.

nel regolamento 178/2002 CE sui profili generali della legislazione alimentare⁹¹ (cfr. in particolare gli articoli 8 e 16 sulle pratiche commerciali sleali⁹², quanto nella disciplina generale sull'etichettatura (ed in particolare nell'articolo 2 della direttiva 2000/13 CE sull'etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti⁹³, riprodotto dall'articolo 7 del regolamento 1169/2011 U.E. relativo alle informazioni sugli alimenti ai consumatori⁹⁴, quanto, più in generale, dalla disciplina sulle pratiche commerciali sleali contenuta nell'articolo 6 della direttiva 2005/29 CE (ove sono considerate "ingannevoli" le pratiche che in qualsiasi modo ingannino o possano ingannare il consumatore medio sulle caratteristiche essenziali del prodotto anche se l'informazione è di fatto corretta).⁹⁵

Non può tuttavia essere sottovalutato il fatto che questo tipo di tutela, proprio perché incentrato non sul prodotto, ma sul consumatore, non può prescindere dall'accertamento caso per caso dell'effettiva potenzialità decettiva della fattispecie, che, ovviamente, sconta una notevole variabilità in funzione della localizzazione geografica dei comportamenti, della conseguente maggiore o minore confidenza del pubblico con il prodotto, del grado di istruzione medio del consumatore etc.

In altre parole, per questa via si verificherebbe una ingiustificata attenuazione della tutela rispetto all'assolutezza della protezione concessa dall'articolo 13 ai toponimi registrati, non escludendo a priori fenomeni di aggancio commerciale laddove le singole valutazioni non mostrino confusione negli acquirenti con altrettanta evidenza rispetto a quanto rilevato nella richiamata ricerca.

Pare quindi essenziale ed urgente un chiarimento interpretativo dell'articolo 13 anche sotto questo aspetto che tenga conto dello spostamento del baricentro del regolamento 1151/2012 U.E., posto che l'esplosione del fenomeno dei prodotti simil-generici (anche in funzione della crisi economica in corso) rischia di minare alla base la costruzione del sistema delle DOP – IGP (i cui notevoli costi non gravano sui prodotti "liberi"), e confligge con la stessa scelta del Legislatore U.E. di consentire - quantomeno nel settore caseario - il contingentamento della produzione in funzione dell'andamento di mercato; obiettivi ancora una volta riconducibili alla vera natura giuridica dei segni in discussione.

4.- Conclusioni

Le considerazioni svolte sulle innovazioni introdotte dal Regolamento n. 1151/2012 in materia di tutela dei toponimi registrati e sulle loro ricadute pratiche consentono di svolgere alcune brevi valutazioni conclusive di carattere generale.

Le prime letture del regolamento hanno evidenziato la sua imperfezione per non aver saputo dare risposta ad alcuni problemi segnalati dalla dottrina ed in parte evidenziati anche dalla ambiguità della giurisprudenza della Corte in materia.

Si è parlato, al riguardo, di "luci ed ombre", per segnalare un certo grado di irrisolutezza della disciplina sui nomi geografici dei prodotti alimentari e sulla debolezza che da ciò può discendere anche nella posizione internazionale che

(⁹¹) Cfr. il Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

(⁹²) L'articolo 8 del regolamento 178/02 CE recita: "la legislazione alimentare si prefigge di tutelare gli interessi dei consumatori e di costituire una base per consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli in relazione agli alimenti che consumano. Essa mira a prevenire le seguenti pratiche: a) le pratiche fraudolente o ingannevoli; b) l'adulterazione degli alimenti; c) ogni altro tipo di pratica in grado di indurre in errore il consumatore". L'articolo 16, a sua volta, dispone che "fatte salve disposizioni più specifiche della legislazione alimentare, l'etichettatura, la pubblicità e la presentazione degli alimenti o mangimi, compresi la loro forma, il loro aspetto o confezionamento, i materiali di confezionamento usati, il modo in cui gli alimenti o mangimi sono disposti, il contesto in cui sono esposti e le informazioni rese disponibili su di essi attraverso qualsiasi mezzo, non devono trarre in inganno i consumatori".

(⁹³) Cfr. la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000 relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, il cui articolo 2 recita: "1. L'etichettatura e le relative modalità di realizzazione non devono: a) essere tali da indurre in errore l'acquirente, specialmente: i) per quanto riguarda le caratteristiche del prodotto alimentare e in particolare la natura, l'identità, le qualità, la composizione, la quantità, la conservazione, l'origine o la provenienza, il modo di fabbricazione o di ottenimento, ii) attribuendo al prodotto alimentare effetti o proprietà che non possiede, iii) suggerendogli che il prodotto alimentare possiede caratteristiche particolari, quando tutti i prodotti alimentari analoghi possiedono caratteristiche identiche; (...) 3. I divieti o le limitazioni di cui ai paragrafi 1 e 2 valgono anche per: a) la presentazione dei prodotti alimentari, in particolare la forma o l'aspetto conferito agli stessi o al rispettivo imballaggio, il materiale utilizzato per l'imballaggio, il modo in cui sono disposti e l'ambiente nel quale sono esposti (...)".

(⁹⁴) Cfr. il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione, il cui articolo 7 riproduce con minime variazioni espositive i contenuti dell'articolo 2 della direttiva 2000/13 CE cit.

(⁹⁵) Cfr., *ex multis*, A. Di Lauro, *Nuove regole... cit.*, p.4 ss.; Ead., *La comunicazione e la disciplina... cit.*, p. 547 ss.

l'Unione europea sta sostenendo nel quadro dei negoziati per l'implementazione dell'accordo TRIPs allegato al Trattato di Marrakesh sul WTO.

Anche nello specifico campo degli strumenti di tutela giuridica dei toponimi è possibile riscontrare questa alternanza di atteggiamenti.

L'intervento del Parlamento europeo, coinvolto come co-legislatore nella procedura di approvazione dell'atto in seguito alle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, ha certamente contribuito ad un notevole rafforzamento del ruolo dei toponimi nella politica della qualità agro-alimentare, imponendo, come detto, l'inclusione della loro tutela *ex officio* e sottolineando l'importanza di una protezione in filiere parallele.

L'accentuazione dei profili pubblicistici della materia, strutturata anche in funzione di un più organico rapporto con la PAC, e l'accorpamento in un'unica fonte normativa dei diversi regimi potrà contribuire certamente in futuro ad ulteriori evoluzioni interpretative nella direzione di un complessivo rafforzamento di questi strumenti giuridici.

Proprio quest'ultimo aspetto, tuttavia, pur lasciando intravedere la possibilità di chiarire in futuro alcuni aspetti problematici, proietta sul tema in esame anche la propria "ombra": il dualismo fra un modello di tutela ispirato a criteri e strumenti giuridici privatistici e finalità di più ampio respiro non appare ancora del tutto risolto, continuando a permeare sotto diversi profili la materia in commento.

L'auspicio è che le ragioni che hanno condotto alla riforma possano essere pienamente colte, tanto in occasione della

adozione dei futuri provvedimenti connessi alla introduzione della nuova PAC quanto in sede giurisprudenziale, e diano vita in futuro ad un più risoluto atteggiamento in favore della protezione e della espansione di questi fondamentali strumenti di sviluppo territoriale e rurale.

ABSTRACT

E.U. protection of foodstuff geographical names after Regulation 1151/2012/EU

This article outlines the new rules introduced by Regulation 1151/2012/EU concerning geographical names of foodstuff. The analysis starts with an introduction on the evolution of food quality policy in the European Union, and its impact on Regulation 1151/2012/EU.

*The Author focuses on the most important changes in article 13 of the Regulation, with specific attention to the responsibility to protect the geographical names *ex officio*, and the extension of the protection to geographical indication food labelled as characterizing ingredient.*

The article ends with the outcomes of a research on consumer awareness-level of the differences between P.O.D./P.G.I. and generic products with a similar appearance. The research highlights the frequent misleading presentation of the generic one, and the comment underlines the limits of the regulation in protecting the geographical named products in this unfair competition.

□

Los Estados miembros de la UE como gestores de los controles oficiales relativos a la seguridad de los alimentos, la salud y el bienestar de los animales y la fitosanidad

Luis González Vaqué

«Només se'ns recordarà si guanyem, si no guanyem,
tot això quedarà com una anècdota»
Pep Guardiola

I.- Introducción

En el nº 2 de 2013 de esta revista se publicó un artículo¹ en el que nos ocupábamos de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo titulada “Animales y vegetales más sanos y una cadena agroalimentaria más segura - Un marco jurídico modernizado para una UE más competitiva”² así como de las cuatro propuestas legislativas presentadas también por la Comisión en los cuatro ámbitos de la sanidad animal, la fitosanidad, los materiales de reproducción vegetal y los controles oficiales (el «paquete de revisión»³).

En esta ocasión consideramos oportuno dedicar el presente artículo al “Informe de la Comisión al Parlamento Europeo

y al Consejo sobre el funcionamiento global en los Estados miembros de los controles oficiales relativos a la seguridad de los alimentos, la salud y el bienestar de los animales y la fitosanidad”⁴ de 4 de octubre de 2013. Se trata del tercer Informe⁵ presentado en virtud de lo dispuesto en los artículos 44.4 y 44.6 del Reglamento (CE) nº 882/2004, de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales⁶ y aporta información que puede resultar útil a fin mejorar, en la medida de lo posible, los futuros Reglamentos cuya adopción se propuso en el citado «paquete de revisión».

II.- ¿Quién hace qué?

A menudo, cuando se producen crisis debido a la falta o inadecuada aplicación de la legislación de la UE, se suele recurrir a una fácil atribución de culpabilidad/responsabilidad a la Comisión, a las autoridades comunitarias o, incluso, se alude nebulosamente a “Bruselas”... Sin embargo, salvo algunas excepciones como la competencia y la *verificación* de que los Estados miembros cumplen las obligaciones establecidas en las normativas relativas a los alimentos y piensos⁷, la aplicación de la citada legislación (directivas, reglamentos, etc.) corresponde a los Estados miembros.

En este sentido, los controles oficiales relativos a la seguridad de los alimentos, la salud y el bienestar de los animales y la fitosanidad deben realizarse primordialmente *en y por* los Estados miembros.

De todos modos, cabe recordar que los principios básicos de la legislación de la UE sobre alimentos y piensos figuran en el Reglamento nº 178/2002⁸ así como que, en virtud de

(1) “La Propuesta de la Comisión Europea para simplificar, racionalizar y uniformizar los controles sobre los alimentos: ¿cómo afectará al conjunto de la legislación alimentaria?”, in q. *Rivista*, www.rivistadirittoalimentare.it, 2-2013, p.14.

(2) Documento COM(2013) 264 final de 6 de mayo de 2013.

(3) El paquete de revisión también incluye una quinta propuesta, por la que se establece un programa plurianual de financiación a cargo de la UE de acciones tendentes a garantizar un alto nivel de salud humana, animal y vegetal a lo largo de la cadena agroalimentaria y en ámbitos conexos, al tiempo que permitirá a las empresas operar en un entorno propicio a la competitividad y a la creación de empleo [véase la “Introducción” del Documento COM(2013) 264 final, citado en la nota anterior].

(4) Documento COM(2013) 681 final (en lo sucesivo el “Informe sobre los controles alimentarios”).

(5) El primer informe anual de la Comisión [COM(2010) 441] señaló grandes divergencias entre los informes de los Estados miembros, tanto en estructura como en contenido, que dificultaban su comparación y, en el informe del año pasado [COM(2012) 122], se indicaba que la comparabilidad de los datos había mejorado gracias al diálogo entre la Comisión y los Estados miembros y a la experiencia que estos adquirieron (véase el segundo capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios* citado en la nota anterior).

(6) La versión consolidada de este Reglamento se encuentra en la siguiente página de Internet, consultada el 17 de octubre de 2013: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R0882:20120101:ES:PDF>. Véase, sobre esta normativa comunitaria: LÜHMANN, H., “Neue kommunale Gebührenregelungen im Bereich der Lebensmittelkontrolle: zu den Auswirkungen der EG VO 882/2004”, *Zeitschrift für das Gesamte Lebensmittelrecht*, Vol. 33, nº 5, 2006, 601-620; y Vidreras Pérez, C., “Del hipódromo a la hamburguesa”, *BoViAlCo*, nº 1, 2013, 27-28

(7) Fernández Marilgera, F. opina que dicha *verificación* no puede considerarse un control alimentario *stricto sensu* (véase de dicha autora: “El descontrol de los controles... o como la carne de caballo acaba en la lasaña”, *BoDiAlCo*, nº 3, 2013, 15-16).

(8) Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria. Vale la pena subrayar que dicha normativa comunitaria se aplica «... a todas las etapas de la producción,

lo que en él se dispone, la responsabilidad *principal* de asegurar la inocuidad de los alimentos corresponde a las empresas alimentarias y de piensos a lo largo de toda la cadena alimentaria humana y animal, desde la producción primaria hasta el punto final de venta al consumidor⁹. En cualquier caso, como señala la Comisión en el segundo capítulo (“Revisión de los informes anuales de los Estados miembros”) del *Informe sobre los controles alimentarios*¹⁰: «Los Estados miembros están obligados a *supervisar y verificar*¹¹ que los explotadores de empresas cumplan los requisitos de la legislación de la UE sobre seguridad de los alimentos y los piensos (incluidas la salud y el bienestar de los animales y la fitosanidad), sobre producción ecológica y sobre regímenes de calidad. A tal fin, deben aplicar un sistema de controles oficiales.».

Por otro lado, el Reglamento n° 882/2004¹² establece cómo deben organizarse y aplicarse dichos controles, incluyendo las reglas generales para su realización a fin de verificar el cumplimiento de las normativas de la UE sobre los alimentos y piensos: «(E)n particular, exige a los Estados miembros que *verifiquen*¹³ el cumplimiento por parte de los explotadores de determinados requisitos jurídicos, y que las mercancías comercializadas en la UE (ya sean producidas en la Unión o importadas) se consideren conformes con dichos requisitos»¹⁴. El citado Reglamento contiene disposiciones sobre los controles que los servicios de la Comisión efectúan para *verificar*¹⁵ que los Estados miembros cumplen las obligaciones establecidas en la legislación sobre alimentos y piensos. En este ámbito, «(L)os Estados miembros deben establecer y aplicar planes nacionales de control plurianual (PNCPA) para cumplir los requisitos del Reglamento y tienen que enviar a la Comisión un informe anual sobre la aplicación de estos planes»¹⁶.

III.- La aplicación del Derecho comunitario por los Estados miembros

III.1.-Consideraciones generales: la eficacia de los controles

La *comparabilidad* de los informes anuales de los Estados miembros es un objetivo difícil de alcanzar. Para facilitarla se ha desarrollado un modelo de *resumen ejecutivo* en colaboración con los Estados miembros, sobre la base de las directrices existentes para la redacción de dichos informes anuales¹⁷, que son las que siguen actualmente la mayoría de los Estados miembros. Además, «(L)os Estados miembros suministran información general de manera permanente»¹⁸ y «(C)omo suplemento se reciben contribuciones personales por escrito»¹⁹.

Hemos de reconocer que, sin el esfuerzo, tanto de la Comisión como de las autoridades competentes de los Estados miembros por normalizar y/o sistematizar su contenido, los informes en materia de controles alimentarios, estos no habrían podido aportarnos la valiosa información a la que seguidamente nos referiremos...

Para reflejar fielmente la *opinión* de la Comisión sobre *eficacia general de los controles*, nos parece oportuno transcribir los siguientes párrafos del segundo capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*:

«Los informes anuales demuestran que la mayoría de los Estados disponen de indicadores estratégicos, operativos o relativos al cumplimiento para evaluar los resultados, aunque los sectores cubiertos y el alcance de las declaraciones sobre eficacia general varían considerablemente. Es frecuente que se suministren datos sobre el proceso de inspección, como el número de inspecciones previstas efectuadas, y no tanto sobre los resultados de los controles oficiales.

En algunos países que no tienen solo una autoridad central competente, la coherencia de los informes puede mejorar-se si se cotejan las aportaciones de diferentes servicios con los objetivos estratégicos y operativos de los planes nacionales de control plurianual.».

la transformación y la distribución de alimentos y de piensos...» (artículo 3.1). Véanse, sobre el Reglamento n° 178/2002: “Objetivo: la seguridad alimentaria en la Unión Europea (el Reglamento (CE) n. 178/2002)”, *Gaceta Jurídica de la UE*, n° 223, 2003, 59-71; Fourgoux Jeannin, M. V., “La construcción europea de la autonomía del Derecho alimentario” en Bourges, L., “Sociología y Derecho alimentarios”, Aranzadi, 2013, pág. 76; y Hagenmeyer, M., “Modern food safety requirements: according to EC Regulation no. 178/2002”, *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht*, Vol. 29, n° 4, 2002, 443-459.

⁽⁹⁾ Véase: Capelli, F., “Responsabilità degli operatori del settore alimentare”, *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n° 2, 2006, 391-410.

⁽¹⁰⁾ Véase la nota 5.

⁽¹¹⁾ La cursiva es nuestra.

⁽¹²⁾ Véase la nota 7.

⁽¹³⁾ La cursiva es nuestra.

⁽¹⁴⁾ Véase el segundo capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*.

⁽¹⁵⁾ La cursiva es nuestra (véase la nota 8).

⁽¹⁶⁾ Véase también el segundo capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*.

⁽¹⁷⁾ Véase la Decisión 2008/654/CE de la Comisión, de 24 de julio de 2008, sobre directrices destinadas a ayudar a los Estados miembros a elaborar el informe anual relativo al plan nacional de control único, integrado y plurianual previsto en el Reglamento (CE) n° 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo.

⁽¹⁸⁾ Véase igualmente el segundo capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*.

⁽¹⁹⁾ *Ibidem*.

Además, por lo que se refiere a las *tendencias de los controles*, la Comisión estima que persiste la preferencia por utilizar sistemas de control más basados en los riesgos: «(A)lgunos Estados miembros han subrayado un mayor nivel de eficacia general vinculado a controles más basados en los riesgos, así como la ampliación de tales controles a nuevos sectores»²⁰. Sin embargo, siempre según la Comisión, otros informes apuntan a que algunos Estados miembros no utilizan un modelo de evaluación de los riesgos en todos los sectores, como confirman las auditorías de la propia Comisión, y proporcionan una información limitada sobre las tendencias en los controles, las prioridades y los resultados.

En este sentido, en el segundo capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios* se afirma que una de las consecuencias de que los controles se lleven a cabo basándose preferentemente en los riesgos es que los niveles de incumplimiento pueden no ser directamente comparables entre un año y otro:

- «(P)or ejemplo, el análisis de tendencias checo indica que entre 2009 y 2010, en lo relativo a la salud y el bienestar de los animales, aumentó el número de casos de incumplimiento detectados en relación con el número total de controles» y, ciertamente, esta constatación podría indicar un mayor índice de incumplimientos y, por lo tanto, ser síntoma de problemas («(S)in embargo, este aumento inicial se atribuye a que, desde hace poco, los controles están más basados en los riesgos, lo que contribuye a su eficacia general»);

- el informe danés señaló una correlación similar en los controles de bienestar animal; mientras que

- el informe anual alemán destacaba el hecho de que, dado que los controles están más basados en los riesgos y son, por consiguiente, más *intensos* en el caso de las entidades con un historial de incumplimiento, dicho informe no permite extraer conclusiones sobre la situación general del mercado. La Comisión considera al respecto que los recursos liberados mediante una mayor focalización de los controles en los riesgos se emplean especialmente para inspeccionar establecimientos que tienen menor capacidad o disposición para cumplir las reglas aplicables: por lo tanto, «(L)as pruebas de que se usan para señalar los establecimientos con historiales de cumplimiento deficientes o sospechosos son tranquilizadoras frente a posibles insinuaciones de que los controles basados en los riesgos pudieran ser un pretexto para reducir recursos»²¹.

III.2.- Análisis de tendencias de los incumplimientos y de las acciones al respecto

Entre los principales ámbitos de incumplimiento evidenciados en los distintos sectores se cuentan los siguientes²²:

- requisitos de higiene de funcionamiento;
- APPCC;
- requisitos de higiene estructurales o relativos a los equipos;
- etiquetado de los alimentos y piensos;
- aditivos en los piensos;
- teneduría de registros; y
- contaminación microbiológica.

Según explica la Comisión, la identificación de las causas *profundas* de los incumplimientos es, en general, limitada: «(C)omo el año pasado, las deficiencias en materia de APPCC e higiene se atribuyeron frecuentemente a la elevada rotación del personal, a una falta de formación de los explotadores de empresas alimentarias y a las mínimas o nulas consecuencias que acarrear los incumplimientos»²³.

Sobre las *tendencias de las acciones en caso de incumplimiento*, la situación es más confusa. En principio, los Estados miembros deben indicar en sus informes anuales qué tipo de acciones han llevado a cabo para hacer cumplir las normativas vigentes. Sin embargo, la Comisión se lamenta de que, a pesar de que en los informes anuales en cuestión de la mayoría de los Estados miembros figuraban datos sobre las acciones de ejecución, estos no abarcaban todos los sectores y, en general, no se analizaban las tendencias y conclusiones generales. De todos modos, se deduce de dichos informes que:

- algunos Estados reseñaron experiencias *positivas* con la utilización de sanciones administrativas aplicadas directamente por las autoridades competentes; mientras que
- otros han señalado la necesidad de formar al personal para hacer cumplir la normativas aplicables;
- en el Reino Unido, la formación se focalizó en el proceso judicial y en la formación de peritos entre el personal que se ocupaba de la materia en cuestión, con el resultado de un aumento de las acciones oficiales de ejecución llevadas a cabo desde 2008-2009,
- en Finlandia, la formación y nuevas directrices sobre la ejecución incrementaron también el recurso a tales acciones;
- en los Países Bajos, las autoridades nacionales justificaron la intensificación de la actividad de ejecución por la razón de que «los controles se basan más en los riesgos y, por tanto, tienen más probabilidades de detectar incumplimientos»²⁴.

⁽²⁰⁾ *Ibidem*.

⁽²¹⁾ *Ibidem*.

⁽²²⁾ *Ibidem*.

⁽²³⁾ *Ibidem*.

⁽²⁴⁾ *Ibidem*.

III.3.- Acciones para mejorar la eficacia de las autoridades de control

Se trata de un tema de gran importancia, que nos parece merece que le prestemos una atención especial.

Si nos atenemos a la información que nos facilita la Comisión, las principales acciones consisten en:

- actualización de la legislación,
- preparación o mejora de directrices y procedimientos,
- formación y talleres²⁵ (en particular sobre la aplicación de nuevos procedimientos), y
- modificaciones del PNCPA.

Asimismo, en varios Estados miembros se han mejorado los sistemas de información y los procesos operativos de los controles, a fin de reforzar la supervisión de las autoridades competentes centrales: «(L)a evaluación y el análisis crítico de los datos de control han mejorado en algunos Estados miembros, mientras que en otros existen planes relativos a la capacitación de las autoridades centrales competentes para verificar la efectividad de los controles»²⁶. También se aportaron ejemplos de efectivos progresos en la coordinación entre los organismos de control y de una mejora de los marcos de coordinación en los Estados miembros con competencias descentralizadas: «(A)lgunos Estados miembros han descrito las medidas adoptadas teniendo en cuenta el aumento de las ventas de productos del sector alimentario por Internet»²⁷ y «(E)n varios Estados miembros, la introducción de sistemas de clasificación de los explotadores de empresas alimentarias por sus resultados ayuda a priorizar los controles»^{28,29}.

III.4.- Otras fuentes de información sobre los controles en los Estados miembros

La Comisión dedica a este tema el cuarto capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*; en él se hace referencia a los “Informes sectoriales” que, en virtud de las correspondientes disposiciones de la legislación de la UE sobre los distintos aspectos de la seguridad de los alimentos, la salud y el bienestar de los animales y la fitosanidad, los Estados miembros han de presentar periódicamente en relación con determinados requisitos específicos: «(S)obre la base de estos informes nacionales, la Comisión elabora a su vez diversos informes sectoriales que describen el estado de ejecución de determinados aspectos de la legislación de la UE aplicable a la cadena alimentaria y, en algu-

nos casos, incluyen datos específicos sobre los controles oficiales y sus resultados en los ámbitos en cuestión».

Entre los principales informes que permiten completar los datos disponibles, cabe citar los relativos a los siguientes temas:

- el seguimiento y el análisis de los rumiantes para detectar la presencia de encefalopatías espongiformes transmisibles (EET);
- las tendencias y las fuentes de las zoonosis;
- los agentes zoonóticos y los brotes de enfermedades transmitidas por los alimentos en la Unión Europea (confiado a la EFSA);
- las enfermedades de declaración obligatoria de los bovinos y porcinos (en el contexto del comercio dentro de la UE);
- el informe anual sobre control de los residuos de plaguicidas en la UE; y
- los informes sobre las reuniones del grupo operativo para la erradicación de las enfermedades de los animales.

En nuestra opinión resulta muy útil consultar el anexo del *Informe sobre los controles alimentarios* en el que se encuentra un cuadro en el que se enumeran los principales informes de la Comisión publicados el año pasado (es decir, 2012) y los *sitios web* correspondientes.

Por otra parte, siempre en el cuarto capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*, se citan los “Sistemas de alerta rápida y otras herramientas de información” que permiten mejorar o ampliar los datos obtenidos:

- el sistema de Alerta Rápida para Alimentos y Piensos (RASFF),
- los sistemas de notificación de enfermedades animales (ADNS) y de enfermedades vegetales (Europhyt), y
- *Traces*, el sistema que permite el intercambio de información entre la Comisión y los Estados miembros sobre los controles realizados en animales y productos animales.

IV.- Objetivo: «mejorar la eficacia de los explotadores de empresas alimentarias»

Como ya hemos expuesto, la responsabilidad *principal* de asegurar la inocuidad de los alimentos corresponde a las empresas alimentarias y de piensos a lo largo de toda la cadena alimentaria humana y animal, desde la producción primaria hasta el punto final de venta al consumidor.

Las principales acciones para lograr el objetivo de mejorar la eficacia del ejercicio de tal responsabilidad por parte de las

⁽²⁵⁾ Sic en la versión castellana del segundo capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios* [probablemente, una traducción excesivamente literal del término “workshops” utilizado en la inglesa (“seminari” en la versión italiana, pero “ateliers” en la francesa)].

⁽²⁶⁾ Véase igualmente el segundo capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios* [en el que se informa también de que «(E)n algunos Estados miembros están en preparación indicadores de resultados específicos»].

⁽²⁷⁾ Véase asimismo el segundo capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*.

⁽²⁸⁾ La cursiva es nuestra.

⁽²⁹⁾ Véase de nuevo el segundo capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*.

empresas han sido llevadas a cabo mediante la difusión de directrices, de la adecuada formación así como a través de campañas y otros actos de información y publicación de folletos: «(E)ntre otras acciones comunicadas se incluyen la creación de un centro de bienestar animal en Dinamarca y mecanismos para incentivar el cumplimiento por parte de los establecimientos y para obtener respuestas de los operadores a fin de simplificar el funcionamiento de los controles»³⁰.

V.- *Actividades de la Comisión: Controles³¹, inspecciones y auditorías*

El Reglamento nº 882/2004 exige a la Comisión que realice controles en los Estados miembros para verificar que, en general, los controles oficiales se llevan a cabo de conformidad con los respectivos planes nacionales de control plurianuales y con la legislación de la UE.

En el tercer capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios* se subraya que, para cumplir sus obligaciones, la Comisión dispone de un programa anual de auditorías e inspecciones para *verificar* el cumplimiento de la legislación sobre alimentos, piensos, salud y bienestar de los animales y fitosanidad, así como para comprobar que los controles oficiales en la materia se realizan de conformidad con la legislación de la UE. Este programa se publica en el *sitio web* de la Comisión.

Siempre según la misma fuente, los resultados de cada auditoría se presentan en un informe dirigido a la autoridad nacional correspondiente, junto con conclusiones y recomendaciones para abordar las deficiencias identificadas: «(A) través de la publicación de los informes de auditoría y de los planes de acción de los Estados miembros, así como de perfiles de país actualizados periódicamente, la Comisión facilita a los interesados y a los ciudadanos información fáctica sobre cómo las autoridades de control de cada Estado miembro cumplen su obligación de garantizar la aplicación correcta de la legislación de la UE».

Grosso modo, puede resumirse la información facilitada por la propia Comisión destacando que:

- en los últimos años, la Comisión ha realizado unas doscientas cincuenta auditorías cada año, abarcando toda la cadena alimentaria, así como la salud y el bienestar de los

animales y la fitosanidad (cabe destacar que alrededor del 70 % de los controles tuvo por objeto la seguridad alimentaria);

- en torno al 60% de todas las auditorías se llevaron a cabo en los Estados miembros, y el resto en terceros países (se han efectuado también auditorías de preadhesión en Croacia³²); y

- recientemente se han elaborado informes recapitulativos³³ sobre varios sectores que brindan la oportunidad de obtener una visión completa de los controles que llevan a cabo los Estados miembros, sobre la base de los resultados de las auditorías realizadas [«(E)n ellos se señalan las principales deficiencias que probablemente sean pertinentes para todos los Estados miembros, incluidas las que no son objeto de auditorías concretas»³⁴]³⁵.

VI.- *Conclusiones*

VI.1.- *Sobre los informes anuales de los Estados miembros*

Como se afirma en el segundo capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*, los informes anuales de los Estados miembros *demuestran* su empeño en hallar formas de mejorar la eficiencia de los sistemas actuales. Se confirma que, en *todos* los Estados en cuestión, la tendencia apunta a un aumento de los controles basados en los riesgos: además, «(L)os Estados miembros también crean instrumentos para reforzar la supervisión por parte de las autoridades centrales competentes, así como la eficacia de las autoridades de control».

Sin embargo, como reconoce la propia Comisión, hay varios aspectos en los que pueden obtenerse mejoras:

- en lo tocante a la coherencia y la comparabilidad de los datos de control dentro de los Estados miembros, si se realizaran *unas presentaciones de datos más interconectadas* podría mostrarse mejor en qué medida los controles se traducen en la detección de incumplimientos y, a su vez, en acciones eficaces de ejecución; y

- si en los informes se hiciera un mayor énfasis en la *auto-evaluación*, teniendo por objeto los resultados de las auditorías nacionales y el impacto del proceso de revisión de los informes anuales en la futura planificación, sin duda el proceso de mejora se vería potenciado³⁶.

⁽³⁰⁾ Esta es la sucinta información que sobre este importante tema se encuentra en el segundo capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios* (información que Fernández Marilgera, F. considera «... minimalista y decepcionante» (véase la obra de dicha autora citada en la nota 8, 15-16).

⁽³¹⁾ Véase la nota 8.

⁽³²⁾ Fecha de adhesión a la Unión Europea: 1 de julio de 2013.

⁽³³⁾ Véase la siguiente página de Internet, consultada el 21 de octubre de 2013: http://ec.europa.eu/food/fvo/specialreports/index_en.htm

⁽³⁴⁾ Véase el tercer capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*, en el que se añade que los informes en cuestión «(T)ambién aportan una contribución valiosa a los servicios de la Comisión y a los Estados miembros para las revisiones de la legislación».

⁽³⁵⁾ Los informes de las auditorías de la Comisión, así como las respuestas de las autoridades competentes a las recomendaciones formuladas en dichos informes, se encuentran en la siguiente página de Internet, consultada el 21 de octubre de 2013: http://ec.europa.eu/food/fvo/index_en.cfm.

⁽³⁶⁾ Véase también el sexto capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios* titulado "Seguimiento y ejecución por parte de la Comisión".

VI.2.- Resultados y conclusiones de las distintas series de auditorías

VI.2.1.- Seguridad alimentaria

• Controles oficiales de la producción de leche y de carne: En las auditorías sobre los controles de la higiene en la producción de carne roja y leche se confirmó que los Estados miembros han introducido sistemas de control acordes, a grandes rasgos, con las disposiciones del Reglamento (CE) nº 882/2004, y llevan a cabo controles fiables de la carne roja, la leche y los productos derivados de una y otra [(S)in embargo, se confirmó también una tendencia ya observada anteriormente en relación con las medidas de ejecución: [aunque] las autoridades de control suelen identificar las deficiencias correctamente, no siempre se adoptan medidas de ejecución sostenidas y a tiempo; en consecuencia, pueden persistir los incumplimientos»³⁷].

• Trazabilidad de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno:

La última revisión indica que los controles de la trazabilidad y del etiquetado obligatorio han mejorado significativamente en los Estados miembros visitados a pesar de que, «(E)n lo relativo a la trazabilidad de los animales vivos, se observaron deficiencias en la aplicación de la legislación vigente y la realización de los controles oficiales en lugares donde se reunía a los animales, como locales de marchantes, mercados y centros de concentración»³⁸ y «(S)e observaron también algunas insuficiencias relacionadas con la gestión de las bases de datos utilizadas para el registro de los animales»³⁹.

• Caza silvestre y de cría:

De una serie de misiones de investigación en cuatro Estados miembros surgieron varias constataciones de interés, en relación con las cuales hay medidas legislativas en debate:

- ensayos incompletos para la detección de *Trichinella spiralis* en pequeñas cantidades en las especies de caza sensibles suministradas directamente al consumidor;
- una interpretación generosa del concepto de las «pequeñas cantidades» que pueden quedar excluidas de los controles oficiales en materia de higiene;
- el uso regular de centros de recogida de caza silvestre que no siempre están registrados y, por lo tanto, no están sujetos a los controles oficiales;

- la frontera poco clara entre caza de cría y caza silvestre, con el riesgo de que se facilite información engañosa a los consumidores sobre el auténtico origen de la carne de caza; y

- el comercio dentro de la Unión de caza silvestre sin desollar, contrariamente a lo dispuesto en la legislación de la UE.

• Controles oficiales sobre productos de la pesca y moluscos bivalvos vivos:

Se llevaron a cabo auditorías en nueve Estados miembros de las que se extrajeron *inter alia* las siguientes conclusiones:

- por lo que respecta a los productos de la pesca se comprobó que en todos los países visitados funcionaban, en general, sistemas de control oficiales completos; y
- en algunos países se hallaron variaciones significativas entre diferentes regiones en la aplicación de los controles oficiales.

• Controles oficiales de las aves de corral:

En 2012 se realizaron auditorías de los sistemas de control de los Estados miembros relativos a la carne de aves de corral y los productos a base de esta carne y, al igual que el año anterior, el nivel global de cumplimiento fue en general bueno, y mucho mejor que la situación anterior a la adopción del paquete legislativo sobre higiene; de todos modos, «(L)os principales ámbitos en los que se necesita mejorar siguen estando relacionados con: la aplicación de requisitos específicos de higiene, como la frecuencia de muestreo de las canales y la ejecución de los planes de APPCC en los establecimientos, y la falta de notificación a la Comisión de la legislación nacional que concede cierta flexibilidad a los mataderos de pequeña capacidad»⁴⁰.

• Planes de control de la *Salmonella*:

En la última auditoría, realizada en 2012, se observaron deficiencias en la supervisión que hicieron las autoridades competentes centrales de la aplicación de los planes por las autoridades regionales y, en este ámbito, «(U)n informe recapitulativo está en preparación»⁴¹.

• Controles a la importación de alimentos de origen no animal:

Desde la entrada en vigor del Reglamento nº 669/2009⁴², los Estados miembros han tomado medidas satisfactorias para aplicarlo; «(S)in embargo, el transporte posterior al

⁽³⁷⁾ Véase el tercer capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*.

⁽³⁸⁾ *Ibidem*.

⁽³⁹⁾ *Ibidem*.

⁽⁴⁰⁾ *Ibidem*.

⁽⁴¹⁾ *Ibidem*.

⁽⁴²⁾ Reglamento (CE) de la Comisión, de 24 de julio de 2009, por el que se aplica el Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la intensificación de los controles oficiales de las importaciones de determinados piensos y alimentos de origen no animal y se modifica la Decisión 2006/504/CE.

que se refiere el Reglamento (CE) nº 669/2009 y la transferencia de las mercancías conforme al Reglamento (CE) nº 1152/2009⁴³ (que puede permitir que determinados controles se efectúen en el punto de destino final del envío, tras el transporte desde su punto de llegada a la UE) no siempre han permitido garantizar la plena trazabilidad, especialmente cuando estaban implicados varios Estados miembros, y es frecuente que no se cumpla la obligación de notificación previa»⁴⁴.

• Residuos de plaguicidas:

Desde la última serie de auditorías se ha avanzado considerablemente en la planificación y la realización de los controles oficiales sobre los residuos de plaguicidas, así como en la presentación de informes al respecto y, en este sentido, el número de muestras tomadas ha aumentado; de todos modos, es preciso:

- «... organiza[r] los controles de un modo más eficiente y eficaz»⁴⁵;
- «(L)os controles deben enfocarse más específicamente hacia determinados riesgos, teniendo en cuenta el historial de cumplimiento de los explotadores de empresas alimentarias, así como los autocontroles que hayan realizado»⁴⁶; y
- «(C)onviene reducir el número de laboratorios designados para que los análisis solo se lleven a cabo en laboratorios con un equipo analítico adecuado»⁴⁷.

• Organismos modificados genéticamente:

En 2011 se puso en marcha una nueva serie de auditorías que incluye controles oficiales de los organismos modificados genéticamente (OMG); cuatro Estados miembros fueron auditados y «(S)e constató la existencia de un sistema de autorización relativo a los OMG con fines de experimentación, y que los controles oficiales se llevaban a cabo de acuerdo con los requisitos de la UE»⁴⁸, así como que «(H)abía algunas variaciones entre los Estados miembros

en relación con los controles de los cultivos de maíz modificado genéticamente MON 810»⁴⁹.

VI.2.2.- Salud animal

También en el tercer capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios* la Comisión se ocupa de los resultados de su recopilación de referencias y datos relativos a los “Sistemas de identificación electrónica de los pequeños rumiantes”, la “Rabia”, la “Peste porcina clásica”, los “Controles oficiales de los laboratorios que manipulan el virus de la fiebre aftosa” y el “Bienestar de los animales”. Aunque consideramos que la información facilitada es de gran interés, *brevitatis causae*, no nos ocuparemos de ella en el presente artículo.

Por la misma razón dejaremos para otra ocasión comentar los apartados referentes a la “Alimentación animal”⁵⁰, los “Controles a la importación de alimentos de origen animal y de animales”⁵¹ y los “Residuos de medicamentos veterinarios y contaminantes”⁵². Tampoco nos ocuparemos del Séptimo capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios* dedicado al “Comercio internacional”.

VI.2.3.- Fitosanidad

Las auditorías fitosanitarias realizadas en los Estados miembros para evaluar las medidas de control de las importaciones y la aplicación de medidas de emergencia de la UE en caso de brotes de organismos nocivos pusieron de manifiesto importantes diferencias entre los Estados miembros auditados en lo que respecta a la organización de los controles de las importaciones y a su eficacia para detectar organismos nocivos en las partidas presentadas para la importación: «(E)l éxito de los esfuerzos de erradicación

⁽⁴³⁾ Reglamento (CE) de la Comisión, de 27 de noviembre de 2009, por el que se establecen condiciones específicas para la importación de determinados productos alimenticios de algunos terceros países debido al riesgo de contaminación de dichos productos por aflatoxinas y se deroga la Decisión 2006/504/CE.

⁽⁴⁴⁾ Véase también el tercer capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*.

⁽⁴⁵⁾ *Ibidem*.

⁽⁴⁶⁾ *Ibidem*.

⁽⁴⁷⁾ *Ibidem*.

⁽⁴⁸⁾ *Ibidem*.

⁽⁴⁹⁾ *Ibidem*.

⁽⁵⁰⁾ Ámbito en el que, según la Comisión, «(S)i bien la situación es satisfactoria para la producción primaria, sigue quedando mucho por hacer en la producción no primaria por lo que atañe a estos aspectos: el diseño y la aplicación de procedimientos basados en APPCC; las medidas adoptadas para minimizar la contaminación cruzada con anteriores lotes de producción; y el seguimiento de las sustancias indeseables» (véase igualmente el tercer capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*).

⁽⁵¹⁾ Que «... están mejorando, en parte gracias a una mayor cooperación con las autoridades aduaneras y a importantes medidas de formación» (véase también el tercer capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*).

⁽⁵²⁾ «Por lo que se refiere a la actual ronda de auditorías sobre las dioxinas, que evalúan la capacidad de los Estados miembros para garantizar que el pescado capturado en el Mar Báltico y comercializado para el consumo humano o animal cumple los límites de la UE para las dioxinas, las pruebas reunidas hasta la fecha muestran una falta de coherencia en el planteamiento adoptado por los Estados miembros para reducir al mínimo la exposición de los consumidores al pescado no conforme» (véase asimismo el tercer capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*).

variaba considerablemente entre los distintos organismos nocivos, siendo algunos más fáciles de controlar que otros»⁵³. Las citadas «auditorías también pusieron de manifiesto la importancia de hacer esfuerzos decididos de erradicación tan pronto como se detecta el organismo, ya que una vez establecido es infinitamente más difícil, o incluso imposible, erradicarlo»⁵⁴.

VII.- Conclusiones (de la Comisión)

VII.1.- Resultado de los controles oficiales⁵⁵

Las bacterias *Salmonella* y *Campylobacter* son las dos principales causas de las enfermedades transmitidas por los alimentos en la UE. El análisis de los informes sobre las zoonosis de cada Estado miembro, realizado por la EFSA y el ECDC⁵⁶, confirma una tendencia a la baja en la Unión Europea de casos de salmonelosis en personas: «(E)n total, en 2010 se notificaron 99.020 casos humanos confirmados (datos publicados en 2012), lo que supone una reducción del 8,8 % en comparación con 2009, en una tendencia que se prolonga por sexto año consecutivo». Según la EFSA la causa de esta reducción es la aplicación de programas de control de la *salmonella* en las poblaciones de aves de corral de los Estados miembros. En este sentido, «(L)as auditorías realizadas en el sector de la carne de aves de corral de los Estados miembros confirman esta teoría»⁵⁷.

VII.2.- Las “Conclusiones” del octavo capítulo del Informe sobre los controles alimentarios

De nuevo optamos por la transcripción literal de las citadas “Conclusiones” a fin de facilitar su comprensión sin someterlas a interpretaciones inevitablemente subjetivas: «En conjunto, los Estados miembros garantizan un buen nivel de realización de los controles oficiales en toda la cadena alimentaria, así como el cumplimiento de las normas de seguridad alimentaria, salud animal y vegetal y bienestar de los animales. Aunque sigue habiendo margen para mejorar, se ha avanzado en el uso eficiente de los instrumentos y recursos de control y en la planificación, la ejecución y la coordinación de los controles en todos los sectores.

Los controles oficiales y los instrumentos legislativos para optimizar su eficacia son elementos clave de la cadena alimentaria de la UE. Permiten a las autoridades competentes realizar controles basados en los riesgos e identificar insuficiencias y abordarlas oportunamente. También proporcionan a las autoridades competentes una valiosa visión de conjunto de la situación de la salud y la seguridad alimentaria.

Los informes de los Estados miembros confirman que las autoridades nacionales competentes toman en serio su función, con controles cada vez más basados en los riesgos, según confirman los informes de las auditorías realizadas por expertos de la Comisión. Se están introduciendo nuevos instrumentos para reforzar la vigilancia y la eficacia de las autoridades de control.

Las auditorías específicas sobre el terreno de la Comisión, así como las auditorías de seguimiento general que abarcan todos los sectores y tienen por objeto específicamente las causas profundas de los incumplimientos, son de especial importancia para identificar las deficiencias que deben abordarse y garantizar que se toman medidas correctoras. La Comisión aplica un sistema, objeto de una evaluación continua con referencia a objetivos e indicadores, para revisar cuantitativamente los progresos de los Estados miembros en la adopción de medidas correctoras.

Estos informes de auditoría de la Comisión, que complementan las actividades de control y los informes de los Estados miembros, ofrecen un sistema sólido de evaluación de la eficacia de los sistemas de control de los Estados miembros.

Este sistema permite a la Comisión, cuando resulta necesario, adoptar las medidas adecuadas para mejorar los sistemas oficiales de control y auditoría de los Estados miembros.»

VIII.- Las “Conclusiones” del autor

No creemos que haga falta añadir nada más a nuestro artículo, en el que hemos procurado resumir el *Informe sobre los controles alimentarios*, esforzándonos en subrayar los elementos que nos han parecido más significativos y valiosos...

Se trata seguramente de un Informe *parcial* (en el sentido de “no completo”, admitido en el Diccionario de la lengua de la Real Academia). Sin embargo, nos proporciona una

⁽⁵³⁾ Véase el tercer capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*.

⁽⁵⁴⁾ *Ibidem*.

⁽⁵⁵⁾ Véase el quinto capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*.

⁽⁵⁶⁾ Informe científico de la EFSA y el ECDC: The European Union Summary Report on Trends and Sources of Zoonoses, Zoonotic Agents and Food-borne Outbreaks in 2010 (Informe resumido de la UE sobre las tendencias y las fuentes de zoonosis, agentes zoonóticos y brotes de enfermedades transmitidas por los alimentos en la Unión Europea en 2010). Documento disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 21 de octubre de 2013: <http://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/doc/2597.pdf>.

⁽⁵⁷⁾ Véase asimismo el quinto capítulo del *Informe sobre los controles alimentarios*.

abundante y útil información, incluyendo, en su caso, las referencias a las correspondientes páginas de Internet, lo que nos permite evaluar de forma relativamente ajustada y coherente cuál es la situación actual y prever las medidas que, a corto o medio plazo deberán adoptarse.

ABSTRACT

Article 44 (4) and (6) of Regulation (EC) No. 882/2004 requires the Commission to establish, and submit to the European Parliament and Council, an annual report on the overall operation of controls in the Member States in the light of: (a) the annual reports submitted by the national authorities on their control activities; (b) Commission con-

trols carried out in the Member States; and (c) any other relevant information.

The Report on the overall operation of official controls in the Member States on food safety, animal health and animal welfare, and plant health [COM(2013)681] is the third such report submitted by the Commission. Its main sources are: (a) the annual reports from the Member States for 2010; (b) the results of the Commission's own control activities; and (c) other relevant information related to controls, including: reports from Member States to the Commission on controls in specific sectors; the results of EU rapid alert systems; Commission enforcement actions (including infringement cases) related to observed non-compliances in the Member States; and reports from international standard setting bodies.



Gli scambi di prodotti agroalimentari Italia-BRIC negli anni della crisi

Rosa Maria Fanelli

1.- Introduzione

Il fallimento di Lehman Brothers ha sancito l'inizio di quella che è stata definita la più profonda recessione in Europa dal 1929, in considerazione della riduzione sensibile del PIL reale (sceso in termini percentuali dal 3.7 del 2000 allo 0.2 nel 2010) e della perdita notevole di posti di lavoro.

Il timore è che una crisi tanto profonda lasci un segno permanente sull'evoluzione del sistema economico europeo, determinando, anche per i prossimi anni, una riduzione dei tassi di sviluppo attesi e una perdita di competitività legata alla diminuzione degli investimenti in infrastrutture e ricerca (Commissione Europea, 2009).

L'industria alimentare europea ed in particolare quella italiana, come è noto, anche se per le loro peculiarità sono considerate settori anticiclici non, sono avulse dagli effetti di tale crisi in quanto si scontrano con atavici e ben noti vincoli strutturali quali il nanismo delle strutture produttive, la scarsa organizzazione delle filiere, il difficile processo d'introduzione e diffusione dell'innovazione tecnologica.

E' da considerare, dunque, che, in virtù di detto carattere anticiclico, la parte agroalimentare della bilancia commerciale abbia sempre mostrato, in fasi di congiuntura economica negativa, una maggiore tenuta, con una relativa stabilità dei flussi in entrata e in uscita. Nel 2009 il commercio agroalimentare ha mostrato, infatti, un generale rallentamento sia per le esportazioni (-8%) che per le importazioni (-10%). Tali contrazioni, anche se significative per il sistema agroalimentare italiano, sono più contenute rispetto al commercio complessivo dell'Italia, che si riduce, invece, di oltre venti punti percentuali. Tuttavia, nel 2010 l'Italia mostra una ripresa dei flussi agroalimentari: le importazioni crescono del quasi 12% (35.053 milioni di euro), le esportazioni dell'11.5% (28.053 milioni di euro) (Inea, 2011).

Alla luce di quanto sopra, nel presente contributo gli effetti della crisi economica mondiale sulle prime due componenti (agricoltura e industria alimentare) del sistema agroalimentare italiano sono considerati sulla base del periodo 2002-2010. Ciò al fine di valutare in quale misura e in quali comparti, lo stesso sistema abbia sofferto una perdita di competitività sui mercati Extra-Europei, con una relativa riduzione delle esportazioni.

Si intende, inoltre, esaminare se vi sono stati dei cambiamenti nelle modalità di trasporto dei prodotti, arricchendo così la già copiosa letteratura sul commercio agroalimentare con un'informazione in più, in quanto nella stessa letteratura, finora, non sono stati riscontrati lavori a riguardo.

Il lavoro è suddiviso come segue.

Nel paragrafo 2 sono inserite le note metodologiche riguardanti la definizione del campo di osservazione del fenomeno, i dati utilizzati e le fonti dalle quali questi sono stati estrapolati, e il metodo di calcolo di alcuni dei più tradizionali indicatori sintetici (saldo normalizzato (SN), grado di copertura commerciale (GCC), indice di Hirschmann-Herfindhal (HH), indice dei vantaggi comparati relativi rivelati di Bela-Balassa (BB), indice di intensità commerciale (IIC) e indice di complementarità (IC)) impiegati solitamente nella letteratura sul commercio agroalimentare (De Benedictis, Tamberi, 2001; Utkulu, Seymen, 2004; Antimiani, De Filippis, Henke, 2006; Péridy, 2005; Boffa, Balotto, Zanetti, 2009; Banterle, 2009; Lebre, Salvado, 2009; De Castro, 2012).

Nel paragrafo 3 si traccia un quadro generale del commercio agroalimentare dell'Italia con i BRIC (Brasile, Russia, India, Cina) nel primo decennio del secondo millennio, al fine di mettere in luce le loro rispettive posizioni commerciali.

Nei paragrafi 4 e 5 si propone una lettura rispettivamente del cambiamento nelle modalità di trasporto dei prodotti dai e verso i BRIC, e di alcuni tradizionali indici descrittivi della specializzazione, dell'intensità e della complementarità degli scambi commerciali Italia-BRIC.

Per concludere nel paragrafo 6 si riportano alcune riflessioni di sintesi.

2.- Dati utilizzati e metodologia d'analisi

Le informazioni statistiche utilizzate per tale contributo sono state estrapolate dalla banca dati Comtrade (Eurostat), con una disaggregazione merceologica a 6 "digit", basata sul "sistema armonizzato di designazione e codifica delle merci" (HS2-HS4), per un totale di 276 voci.

I dati relativi alle importazioni e alle esportazioni tra l'Italia e i BRIC sono annuali, e espressi in valore (milioni di euro) a prezzi correnti e in quantità (milioni di tonnellate).

La scelta dell'area di scambio è ricaduta sui Paesi emergenti (BRIC) non solo perché nell'ultimo decennio hanno offerto nuove opportunità all'espansione del *Made in Italy*, ma anche per analizzare in che modo Paesi profondamente diversi dal punto di vista geografico, storico, economico e politico stanno modificando il nostro orizzonte geoeconomico e geopolitico (Goldstein, 2011).

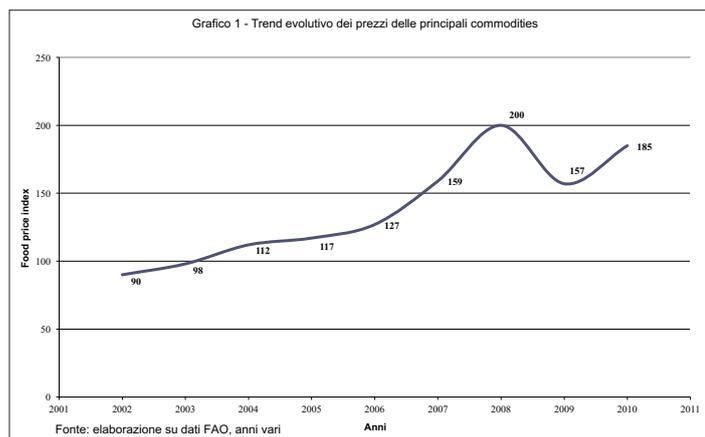
Si vuole, pertanto, rivolgere uno sguardo al commercio Extra-Comunitario con un'attenzione particolare ai suddetti Paesi che, come sarà messo in evidenza nel paragrafo 3, rappresenteranno i protagonisti indiscussi dell'economia del futuro.

Si tralasciano, pertanto, gli scambi Intra-Comunitari che, come è noto, sono molto importanti: il 70% delle importazioni proviene dai Paesi dell'Unione Europea, che, di contro, assorbono il 69% delle esportazioni.

Riguardo alle analisi dei principali *partner* Europei verso i quali e dai quali l'Italia esporta ed importa rispettivamente i

prodotti trasformati e le materie prime e i semilavorati esistono già in letteratura molti articoli anche recenti (Antimiani, De Filippis, Henke, 2006; Di Maio, Tamagni, 2008; Antimiani, Solazzo, 2009; Fanelli, Di Nocera, 2009) ai quali si rimanda.

Il periodo copre una serie storica di quasi un decennio, dal 2002 al 2010, contrassegnato da tre bienni importanti del trend evolutivo dei prezzi delle materie prime agricole. Il biennio 2002-2003 in cui l'indice FAO dei prezzi reali relativi dei prodotti alimentari rispetto alle altre merci¹ è più basso, il biennio 2007-2008 in cui la congiuntura economica, particolarmente sfavorevole nella seconda metà del 2007 e nella prima del 2008, ha generato una forte impennata dei prezzi e il biennio 2009-2010 che vede, dopo una brusca caduta del valore dell'indice nella seconda metà del 2008, una nuova crescita dei prezzi reali (Grafico 1).



Ai fini dell'analisi si considerano, tuttavia, i comparti di maggior importanza dell'agroalimentare italiano sotto il profilo dell'equilibrio della bilancia commerciale.

In particolare, l'evoluzione degli scambi è analizzata con riferimento, da un lato, ai prodotti più affermati del *Made in Italy*, per i quali l'Italia nel corso degli anni ha sviluppato forti vantaggi competitivi grazie alla loro elevata tipicità e peculiarità (Carbone, Henke; 2012), dall'altro alle *commodities* agricole che costituiscono i principali prodotti importati in Italia.

Concretamente, dei 276 prodotti esportati dall'Italia, utilizzando la modalità di trasporto via mare, che è quella prevalente, verso i BRIC e verso gli altri Paesi Extra-UE, sono stati considerati i primi venti che hanno un maggiore peso in termini di quantità esportata.

Tali prodotti, come si evince dalla tabella 5 fanno riferimento, prevalentemente a prodotti trasformati del *Made in Italy* (bevande, prodotti della macinazione, preparati di ortaggi, pomodori conservati, vini, oli).

Per converso, dal lato delle importazioni dei 276 prodotti

che l'Italia importa, sempre via mare, dai BRIC e dagli altri Paesi Extra-UE, i primi venti in termini di volume sono rappresentati soprattutto dalle *commodities* (cereali, oli, semi, ortaggi).

Successivamente, la costruzione di alcuni tradizionali indici, che come anticipato nell'introduzione sono quelli più frequentemente utilizzati nella letteratura sul commercio agroalimentare, ha permesso di mettere in luce il livello di specializzazione, il trend evolutivo del commercio e il grado d'intensità e di complementarità tra le su citate aree commerciali.

Tali indicatori sono stati raggruppati in due categorie.

La prima categoria comprende due indicatori: il saldo normalizzato (SN) e il grado di copertura commerciale (GCC), impiegati solitamente per analisi più descrittive sul commercio agroalimentare (Antimiani, Henke, 2005; Henke, 2006; De Gennaro, Roselli, Medicamento, 2009).

Nella seconda categoria, invece, sono ricompresi indicatori sintetici del grado di concentrazione degli scambi commerciali dell'Italia nel lasso di tempo considerato, come ad esempio quello di Hirschman-Herfindahl proposto in letteratura (Nauenberg, Basu, Chand, 1997; Chameni Nembua, 2005), l'indice dei vantaggi comparati rivelati relativi (Balassa, 1965; Be Benedictis, 2003; Monti, 2005), l'indice di intensità commerciale e l'indice di complementarità (Drysdale, Garnaut 1982; Péridy, 2005; De Castro, 2012).

Il primo indicatore costruito è stato il saldo normalizzato (SN), ottenuto dal calcolo del rapporto tra il saldo semplice della bilancia commerciale (esportazioni - importazioni) e il volume di commercio (esportazioni + importazioni).

I valori del SN espressi in percentuale variano da -100 a +100. Valori prossimi o uguali a -100 indicano despecializzazione commerciale dell'Italia con i singoli Paesi BRIC. Per converso, valori prossimi o uguali a +100 indicano una specializzazione produttiva degli stessi scambi commerciali.

Il grado di copertura commerciale (GCC), calcolato come rapporto percentuale tra i volumi delle esportazioni, poi, ha mostrato per alcuni comparti un buon grado di copertura dell'Italia non solo verso i BRIC, ma anche verso gli altri Paesi Europei.

Per misurare, invece, la concentrazione merceologica dei flussi commerciali dell'Italia è stato calcolato l'indice di Hirschman-Herfindahl (HH) per tutti i prodotti negli anni 2002-2010. Tale indice assume valori da 0 a 1. Se i valori si approssimano allo 0 significa che i traffici commerciali interessano tutte le categorie merceologiche. Di contro, valori vicini all'unità indicano che i flussi commerciali riguardano poche categorie merceologiche.

L'indice è stato calcolato a partire dalla seguente formula matematica:

$$(1) \text{HH} = \sqrt{\sum_i (Sh_i)^2}$$

(¹) Si tratta dell'indice ponderato dei prezzi delle cinque principali *commodities* (carne, cereali, prodotti lattiero-caseari, oli e grassi) il cui valore è al netto dell'andamento di un indice del prezzo dei prodotti industriali calcolato dalla Banca Mondiale.

con Sh_j si intende lo *share* di *import* (o *export*) del prodotto (i) riferito ad un determinato anno:

$$\text{trade share} = \text{Exp}_j^{\text{Italia}} / \text{Exp}_{\text{tot}}^{\text{Italia}}$$

L'indice di Bela-Balassa (BB) sulle esportazioni, calcolato per l'anno iniziale (2002), per l'anno finale (2010) e per gli anni della crisi economica (2007, 2008, 2009) ha permesso di identificare i comparti chiave dell'export italiano, ossia quelli che hanno un peso sulle esportazioni totali dell'Italia superiore a quello che detengono sulle esportazioni mondiali

L'indice è stato definito a partire dalla seguente formula:

$$(2) \text{BB} = (X_{Ti}/X_{Ti}) / (X_{wi}/X_{wt})$$

dove:

i = comparto

I = Italia

W = mondo

I valori dell'indice variano da 0 a infinito: quando sono compresi tra 0 e 1 non vi sono vantaggi comparati rivelati relativi dell'Italia nel comparto corrispondente, viceversa se sono maggiori di 1 tali vantaggi esistono. Al crescere dei valori dell'indice crescono, quindi, i vantaggi comparati rivelati relativi.

L'indice di intensità commerciale calcolato in base alla seguente formula:

$$(3) \text{IC}_{ij} = (T_{ij}/T_{it}) = (\sum K X_{ij} + \sum K M_{ij}) / (\sum X_{it} + \sum K M_{it})$$

dove:

T = *trade*

X = esportazioni

M = importazioni

K = insieme di prodotti

i = paese d'origine (Italia)

j = paese di destinazione (singolo paese BRIC).

I valori dell'indice variano tra 0 e infinito. Se l'indice è uguale a 0 c'è assenza di scambi commerciali, per converso se l'indice è uguale a 1 c'è interscambio tra la coppia di Paesi considerati. I valori al di sotto di 1 indicano che gli scambi commerciali non sono molto rilevanti.

L'ultimo indice calcolato fa riferimento al tasso di complementarietà tra l'Italia e ogni singolo Paese del gruppo BRIC. Tale indice è stato ottenuto a partire dalla seguente formula:

$$(4) \text{IC} = (1 - \sum_i [\sum_d (w_{miwd} / \sum_d w_{mwd}) - (\sum_w x_{isw} / \sum_j r X_{sw} / 2)]) \times 100$$

dove:

d = paese importatore

s = paese esportatore

w = gruppo di tutti i paesi nel mondo

i = gruppo di prodotti

x = flusso di prodotti esportati

X = totale delle esportazioni

m = flusso di prodotti importati

M = totale delle importazioni

L'indice varia tra 0 e 100. Quanto più i valori dell'indice si approssimano a 100, tanto più vi è complementarietà negli scambi commerciali dei due Paesi considerati. Se l'indice assume valore 0, invece, significa che vi è assenza di complementarietà tra i flussi commerciali dei due Paesi.

3.- Un quadro generale del commercio agroalimentare Italia-BRIC

La struttura geografica del commercio agroalimentare dell'Italia con il resto del mondo sarà determinata sempre più dalla forte crescita del reddito disponibile nei Paesi emergenti, dall'incremento del numero di Paesi che parteciperanno agli scambi internazionali, dalla maggiore varietà ed intensità dei beni commerciati (aumento dei margini estensivi ed intensivi di ciascun Paese), dalla rilevanza economica delle distanze ed in particolare dai costi di trasporto (Ricchiuti, 2009). Sulla base di quanto riportato nel Rapporto Export 2010-2014, le prospettive migliori di ripresa e di espansione delle esportazioni interesseranno il *Made in Italy* più tradizionale e riguarderanno i mercati emergenti "avanzati". Le previsioni, infatti, indicano una crescita, nel quinquennio 2010-2014 ben superiore a quella media per i tre settori più tradizionali: alimentari e bevande (+6,4%); mobili (+7,3%); moda (6,7%) (Sace, 2010).

Tuttavia, va sottolineato che i mercati "emergenti" in tale contributo sono considerati come aree di diversificazione geografica dei flussi commerciali (ad oggi rappresentano il 20% dei flussi commerciali esteri) e non come Paesi determinati per risolvere il *gap* aperto dalla recessione economica.

Alla luce di quanto sopra, nelle pagine che seguono, utilizzando come fonte statistica la banca dati Easy Comext dell'Eurostat (Unione Europea), sono analizzati i flussi commerciali dell'Italia con i BRIC, ponendo l'enfasi sulla loro consistenza, sull'evoluzione, sulla composizione e sulla rilevanza relativa dei singoli Paesi dell'area BRIC negli scambi.

L'analisi si articola in tre fasi.

Nella prima fase si esamina l'evoluzione delle import-export e dei saldi commerciali per i BRIC nel loro complesso, operando per ciascuno di essi, una distinzione tra flussi totali di commercio e flussi agroalimentari.

Nella seconda fase si vuole approfondire la struttura del commercio agroalimentare per comparti in relazione alla modalità prevalente di trasporto utilizzata per scambiare i beni.

Infine, nella terza fase i flussi di commercio Italia-BRIC sono analizzati con l'ausilio di alcuni indicatori, al fine di mettere in luce il grado di specializzazione, il *trend* evolutivo della composizione merceologica dei prodotti scambiati, i vantaggi comparati rilevati relativi, il livello di somiglianza e complementarietà dei flussi di scambio.

La descrizione dei flussi di commercio agroalimentare è effettuata con riferimento all'Italia.

Le voci "importazioni" ed "esportazioni" sono riferite, rispettivamente, agli acquisti dell'Italia dai BRIC e alle vendite dell'Italia nei BRIC.

Tuttavia, prima di passare ad analizzare più nei dettagli gli scambi commerciali di cui sopra, si ritiene opportuno riportare alcune informazioni circa la situazione socio-economica e politica dei BRIC che, avendo superato brillantemente la crisi finanziaria del 2009, oggi rappresentano i locomotori della ripresa economica globale tanto da essere stati definiti "I giganti dai piedi d'argilla" (Goldstein, 2011).

I BRIC sono Paesi di grandi dimensioni (occupano il 26% della superficie terrestre ed ospitano il 32% delle terre agricole), con un numero elevato di popolazione (il 40% di quella mondiale), con enormi ricchezze minerarie, energetiche e alimentari (ad oggi rappresentano il 16% del Prodotto Interno Lordo Mondiale). Tali caratteristiche fanno di loro degli ottimi mercati nei quali investire (nel 2040 quasi la metà dei consumatori mondiali vivrà al loro interno). Inoltre, il peso politico di questi Paesi ha determinato negli anni il loro ruolo di potenze regionali, ma anche di *hubs* strategici importanti², per quelle aziende straniere che vogliono investire nei Paesi che stanno sotto la loro sfera di influenza. Il ruolo giocato dalle grandi aziende del *Made in Italy* (Pirelli, Fiat Finmeccanica, Eni, eccetera) nei paesi BRIC, è di *stakeholder*, con una propria funzione etica, sociale e politica che va al di là delle semplici relazioni commerciali.

I BRIC stanno anche ridisegnando la geografia dei commerci globali (la Cina ha rimpiazzato gli USA come primo *partner* commerciale del Brasile e si stima che entro il 2015 supererà l'Unione Europea nel commercio con l'intera America Latina). La crisi globale impone all'Italia di guardare a queste realtà, per il fatto che non solo non sono state toccate dal triennio nero che ha vissuto l'economia occidentale, ma per converso ne hanno tratto giovamento (i BRIC rappresentano un terzo della crescita nel biennio 2009-2010).

Si avverte, dunque, la necessità di avviare una riflessione sull'attuale e futuro ruolo dell'Italia quale interlocutore privilegiato dei BRIC e, nel contempo, quello che questi Paesi rappresenteranno sulla scena del commercio internazionale per l'Italia.

Nel periodo preso a riferimento (2002-2010) i rapporti commerciali dell'Italia con i BRIC si sono sensibilmente intensificati. Di fonte alla crisi, le imprese italiane si sono, quindi, rivolte ai Paesi a maggiore crescita economica e demografica.

A partire dalle importazioni dell'Italia dai BRIC, infatti, si osserva un cospicuo aumento del commercio totale, sia in valori assoluti (da più di 41 mila milioni di euro nel biennio 2002-2003 a più di 87 mila milioni del biennio 2009-2010)

che relativi (+110% nello stesso arco temporale). Le importazioni agroalimentari passano, invece, da quasi 2,2 a più di 3,1 mila milioni di euro, facendo registrare un'espansione del 44,5% nell'intero periodo considerato, ma, a causa della loro minore entità, esse hanno contribuito piuttosto marginalmente alla crescita degli acquisti complessivi nei BRIC (vedi la Tabella 1).

Tabella 1 - Italia-BRIC - Commercio totale e agroalimentare: imp., exp. e saldi normalizzati valori in milioni di €

Paesi	Totale			Agroalimentare		
	2002-2003	2007-2008	2009-2010	2002-2003	2007-2008	2009-2010
<i>Importazioni</i>						
Brasile	4315	7628	5729	1139	2210	1705
Russia	16144	30698	26775	374	411	322
India	3269	6817	6728	250	479	483
Cina	17860	45295	48123	429	666	658
BRIC	41587	90438	87354	2191	3766	3167
<i>Esportazioni</i>						
Brasile	3327	5903	6570	90	159	194
Russia	7247	20028	14338	405	718	797
India	2131	6085	6963	9	38	55
Cina	7868	12722	15238	29	132	233
BRIC	20573	44738	43109	533	1048	1280
<i>SN (%)</i>						
Brasile	-12,93	-12,75	6,84	-1,17	-1,16	-1,26
Russia	-38,03	-21,03	-30,25	24,87	3,68	2,35
India	-21,07	-5,67	1,72	-1,08	-1,17	-1,26
Cina	-38,84	-56,14	-51,90	-1,14	-1,49	-2,10
BRIC	-33,81	-33,81	-33,91	-1,64	-1,77	-2,36

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Ciò è confermato dalla riduzione dell'incidenza delle importazioni agroalimentari sul totale, che è passata dal quasi 5,7% nel biennio 2002-2003 al 3,2% nel 2009-2010 (vedi la Tabella 2).

Tabella 2 - Italia - Tassi annui di variazione nel commercio con i BRIC

Paesi	Totale			Agroalimentare		
	07-08/02-03	09-10/07-08	09-10/02-03	07-08/02-03	09-10/07-08	09-10/02-03
<i>Importazioni</i>						
Brasile	76,79	-24,89	32,79	94,02	-22,84	49,71
Russia	90,15	-12,78	65,85	10,04	-21,77	-13,91
India	108,56	-1,31	105,83	91,76	0,77	93,24
Cina	153,62	6,24	169,45	55,27	-1,25	53,32
BRIC	117,47	-3,41	110,05	71,86	-15,90	44,53
<i>Esportazioni</i>						
Brasile	77,44	11,31	97,50	77,04	22,23	116,40
Russia	176,35	-28,41	97,83	77,36	11,03	96,92
India	185,57	14,43	226,79	305,61	44,27	485,18
Cina	61,70	19,78	93,68	362,85	76,58	717,31
BRIC	117,46	-3,64	109,55	96,64	22,21	140,31

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Se si scende più nei dettagli, si osserva una variazione negativa del tasso di crescita delle importazioni nel 2009-2010 rispetto al 2007-2008; ciò è vero sia per l'insieme dei BRIC che per i singoli Paesi. Il tasso di variazione delle importazioni agroalimentari del gruppo BRIC ha fatto registrare una variazione in negativo più marcata rispetto a quella degli acquisti totali. Ciò è particolarmente vero per il Brasile e la Russia (vedi la Tabella 3). L'acceso fenomeno del *trading down* e la mitigazione del *trading up* negli anni peggiori della crisi economica hanno, dunque, agito favorendo una maggiore penetrazione sul mercato italiano di prodotti di origine asiatica.

(²) Come quello che sarà realizzato presso il nodo aeronautico di Mosca.

Tabella 3 - Peso della componente agroalimentare nel commercio Italia-BRIC

Paesi	Importazioni						Esportazioni					
	2002	2003	2007	2008	2009	2010	2002	2003	2007	2008	2009	2010
Brasile	26,02	26,78	28,47	29,47	36,86	24,60	2,47	3,05	2,64	2,74	3,12	2,85
Russia	3,22	1,44	1,32	1,35	1,31	1,11	4,81	6,44	2,93	4,19	5,05	5,98
India	7,89	7,41	6,39	7,65	7,37	7,02	0,47	0,42	0,56	0,70	0,64	0,96
Cina	2,53	2,29	1,58	1,37	1,58	1,22	0,26	0,47	0,98	1,09	1,41	1,62
BRIC	5,77	4,81	4,21	4,12	4,27	3,16	2,28	2,93	1,99	2,66	2,71	3,18

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Per converso, le esportazioni complessive dell'Italia verso i BRIC mostrano un aumento meno consistente rispetto alle importazioni, passando da più di 20 mila milioni di euro nel biennio 2002-2003 ai 43 mila milioni del 2009-2010, con un incremento relativo del 109,5%. Nello stesso periodo le esportazioni agroalimentari passano da 532 milioni di euro iniziali a più di mille milioni di euro del 2009-2010, segnando un incremento percentuale del 140%; il loro peso sul totale delle vendite dell'Italia nei BRIC passa dal quasi 2,6% del 2002-2003 al quasi 2,10% del 2009-2010 (vedi la Tabella 2)

Scendendo più nei dettagli, si osserva che l'aumento delle esportazioni dell'Italia verso i BRIC è il frutto di andamenti molto differenziati a livello dei singoli Paesi; in particolare, dal 2002-2003 in poi le vendite in Brasile e in Cina fanno registrare, fatta eccezione per i bienni: 2009-2010 e 2006-2007, tassi di crescita al di sotto della media, invece negli altri due Paesi (India e Russia) tassi di crescita al di sopra della media (vedi la Tabella 3).

La componente agroalimentare presenta dinamiche diverse: per il Brasile e per la Russia; i tassi di crescita sono al di sotto della media. Per converso, per i Paesi emergenti (Cina e India) i tassi sono al di sopra della media. Nel caso di questi ultimi due Paesi è possibile affermare che il positivo andamento delle vendite sia determinato anche dall'elevata competitività delle esportazioni italiane dei comparti di punta del *Made in Italy* (Armenise, Borin, 2008).

L'esame dell'evoluzione dei saldi normalizzati, poi, consente di mettere in luce il livello di dipendenza dell'Italia dai BRIC. Relativamente al commercio totale, il saldo normalizzato dell'Italia peggiora di poco, passando dal -33,8 al -33,9. Tuttavia, si notano differenze sostanziali tra i Paesi, ed in particolare nel caso delle esportazioni nette di materie prime verso il Brasile e l'India. Nell'arco di tempo considerato, infatti, il saldo normalizzato dell'Italia migliora notevolmente nei confronti del Brasile (dal quasi -13% al quasi 7%), dell'India (dal -21% all'1,7%) e in misura apprezzabile anche nei confronti della Russia (dal -38% al -30%). Peggiora, invece, nei confronti della Cina (dal -39% al -52%) a dimostrare che il livello di dipendenza dell'Italia dal colosso asiatico è aumentato notevolmente anche e, soprattutto, durante gli anni della crisi economica mondiale (vedi la Tabella 1).

Dal lato del commercio agroalimentare si nota un peggioramento della posizione commerciale dell'Italia con il saldo normalizzato, che peggiora dello 0,7% e si attesta a poco più del 2% nel 2009-2010. In questo caso l'indicatore medio dell'Italia verso il complesso dei BRIC mostra un andamen-

to omogeneo, anche se peggiora notevolmente nei confronti della Russia (da +24,8 a +2%).

La tendenza all'intensificazione degli scambi Italia-BRIC è confermata dall'analisi del loro andamento nel corso dell'arco temporale considerato (2002-2010), nonostante ci sia stata una brusca caduta negli anni della ripresa (2009-2010), dopo la crisi economica (2007-2008), tanto per il totale del commercio che per le sole produzioni agroalimentari. Ciò è particolarmente evidente dal lato delle importazioni agroalimentari dell'Italia dal Brasile e dalla Russia.

A causa del diverso andamento del commercio totale e della sua componente agroalimentare, il peso di quest'ultima per l'Italia subisce un graduale e lento ridimensionamento nel corso del periodo analizzato (vedi la Tabella 2). Il peso delle importazioni agroalimentari sul totale si riduce di 2,6 punti percentuali e si colloca sul quasi 3,2% nel 2010. Per converso, il peso delle esportazioni agroalimentari segna un lieve aumento, passando dal quasi 2,2% nel 2002 al quasi 3,2%. Il ridimensionamento del peso dei prodotti agroalimentari sulle importazioni totali interessa, con maggiore o minore intensità, tutti i Paesi.

Nel corso dell'arco temporale considerato le vendite italiane aumentano in tutti i Paesi presi ad esame ed in maniera più significativa in Russia e in Cina (vedi la Tabella 3).

4.- La crisi economica mondiale in relazione alle modalità di trasporto dei prodotti in valore e in quantità

In tempi di crisi economica la scelta del mezzo di trasporto dei prodotti e in particolare di quelli alimentari deve essere effettuata con estrema accuratezza, tenendo in considerazione la tipologia di merce da esportare, la distanza, la celebrità con la quale la merce deve giungere a destinazione, il volume, il peso e il valore intrinseco (Camarda, 2007).

Un sistema dei trasporti più efficiente e sostenibile deve essere sviluppato agendo su tre direttrici principali: l'utilizzo di nuovi materiali e modelli per rendere i veicoli più efficienti; l'utilizzo di nuovi carburanti e sistemi di propulsione per ridurre la dipendenza dal petrolio; un uso migliore della rete ed un incremento della sicurezza, non solo dei passeggeri, ma anche delle merci, grazie al miglioramento dei sistemi di informazione e di comunicazione (Libro Bianco, 2011). Ciò perché anche un ristrutturato sistema dei trasporti improntato all'efficienza e all'economicità può contribuire a superare il periodo di recessione economica che l'Europa intera sta vivendo ed essere, così, funzionale alla sua ripresa economica.

Alla luce di quanto sopra, nel presente lavoro sono state considerate otto modalità di trasporto dei prodotti del commercio totale e di quelli alimentari, quali: via mare, ferroviario, su strada, aerea, postale, meccanismo fisso, vie navigabili, auto-propulsione. Ciò al fine di valutare se i rapporti commerciali tra l'Italia e i BRIC sono aumentati (in valore e in quantità) anche grazie all'evoluzione (se vi è stata) dei diversi modi di trasportare i prodotti.

La modalità prevalente tramite la quale l'Italia importa i prodotti dai BRIC è quella via mare, segue quella aerea. Nei quattro Paesi considerati le dinamiche evolutive delle modalità di trasporto dei prodotti del commercio totale e di quelli agroalimentari in particolare sono più o meno le stesse. Dal 2002 al 2010, infatti, si registra una costante crescita del trasporto dei prodotti via mare anche e soprattutto perché tale modalità di trasporto delle merci è capace di supplire alla congestione di determinati infrastrutture stradali e alla mancanza di quelle ferroviarie. Allo stato attuale ancora manca uno spazio ferroviario europeo unico (Libro Bianco, 2011). Per converso si registra una riduzione del trasporto aereo anch'esso ormai molto congestionato. Tale congestione genera ritardi notevoli nelle fasi di decollo e di atterraggio degli aerei che, a loro volta, causano, per un maggiore utilizzo di carburante, costi elevati e forti impatti sull'ambiente³ (Commissione Europea, 2003). Tuttavia, nei prossimi anni, quando si realizzerà il cielo unico europeo, si ricorrerà, con molta probabilità, in misura maggiore a tale modalità di trasporto delle merci.

Il trasporto ferroviario incide poco su quello totale ed è utilizzato dall'Italia, soprattutto per importare prodotti del commercio totale dalla Russia, e, solo per il 2002 e per il 2003, si è ricorso a tale tipologia per importare anche i prodotti alimentari. Risulta alquanto facile giustificare la bassa incidenza sul totale di tale modalità di trasporto dei prodotti vista la lentezza delle reti ferroviarie nazionali e, quindi, l'inaffidabilità nei tempi di consegna delle merci. All'uopo si rendono necessari investimenti cospicui per rendere tale modalità di trasportare le merci più attraente. Per molti Stati Membri il trasporto ferroviario già offre servizi di qualità in merito alla sicurezza e alla pulizia. L'Italia fa, poi, ricorso, anche se con incidenze basse, al trasporto su strada per importare sia i prodotti del commercio totale che di quello agroalimentare. Questo perché le imprese italiane, come quelle europee, non sono soddisfatte di un sistema di trasporto su strada nel quale, attualmente, lo 0.5% del PIL reale è consumato dalla congestione stradale. Su strada l'Italia, importa prodotti del commercio totale in misura maggiore dalla Russia. L'Italia non si avvale di altre tipologie di trasporto. Ricorre a quella del meccanismo fisso solo per importare prodotti del commercio totale (vedi la Tabella 4).

Anche dal lato delle esportazioni, le vendite dell'Italia verso i BRIC avvengono in misura prevalente via mare, ma in questo caso si ricorre di più, rispetto alle importazioni, alle modalità di trasporto su strada, aerea e ferroviaria.

A questo punto risulta interessante analizzare le modalità di trasporto in relazione ai quantitativi delle diverse categorie di prodotti agroalimentari importati ed esportati dall'Italia verso i BRIC. Nello specifico è esaminato il trasporto via mare che, come è stato messo in luce, rappresenta la modalità prevalente utilizzata dall'Italia nei suoi scambi commerciali con i BRIC.

Tabella 4 - Modalità di trasporto negli scambi commerciali Italia-BRIC (incidenza percentuale)

Modalità di trasporto	Totale						Agroalimentare					
	2002	2003	2007	2008	2009	2010	2002	2003	2007	2008	2009	2010
Importazioni												
Brasile												
Sea	91,9	91,1	96,4	96,4	95,3	96,7	96,9	96,0	98,6	98,4	98,9	98,0
Rail	0,3	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Road	0,8	1,6	1,0	0,9	1,2	0,6	1,6	2,8	0,5	1,0	0,4	0,9
Air	7,0	7,2	2,6	2,6	3,5	2,7	1,4	1,2	0,8	0,6	0,7	1,1
Post	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fixed Mechanism	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inland Waterway	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Self Propulsion	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	100	100	100	100	100	100						
Russia												
Sea	52,9	53,1	57,9	52,2	53,5	57,8	96,7	94,2	97,3	97,1	97,1	96,7
Rail	0,5	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1	2,0	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Road	8,4	8,3	5,1	2,9	2,8	3,4	1,3	4,5	2,7	2,9	2,8	2,8
Air	1,5	0,5	0,7	0,3	0,5	2,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,5
Post	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fixed Mechanism	36,8	37,9	36,1	44,4	43,1	36,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inland Waterway	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Self Propulsion	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	100	100	100	100	100	100						
India												
Sea	73,6	73,8	80,8	80,0	80,7	81,3	92,9	93,1	97,7	98,1	97,0	96,5
Rail	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Road	3,5	2,8	2,1	3,1	1,4	1,5	3,1	3,0	0,1	0,4	0,8	1,0
Air	22,9	23,4	17,1	16,9	17,9	17,3	3,8	3,8	2,2	1,5	2,1	2,5
Post	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fixed Mechanism	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inland Waterway	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Self Propulsion	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	100	100	100	100	100	100						
Cina												
Sea	80,6	81,9	83,3	83,0	80,1	81,6	96,6	96,6	97,6	97,2	96,1	96,0
Rail	0,7	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Road	5,8	5,1	1,5	1,1	1,6	2,0	1,0	1,2	0,4	0,3	0,3	0,7
Air	12,8	12,6	15,1	15,9	18,3	16,3	2,5	2,2	2,0	2,5	3,6	3,3
Post	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fixed Mechanism	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inland Waterway	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Self Propulsion	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	100	100	100	100	100	100						
Esportazioni												
Brasile												
Sea	75,1	90,6	77,1	78,4	76,7	78,9	94,2	93,5	97,6	97,9	97,2	97,8
Rail	0,1	0,5	0,2	0,5	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Road	7,2	8,9	5,3	3,8	3,0	2,4	2,3	2,7	0,3	0,5	0,6	0,4
Air	17,5	0,0	17,3	17,3	20,0	18,6	3,4	3,8	2,1	1,7	2,1	1,8
Post	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fixed Mechanism	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inland Waterway	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Self Propulsion	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	100	100	100	100	100	100						
Russia												
Sea	9,3	6,6	8,6	10,3	10,8	12,3	39,3	39,0	31,2	19,4	17,5	27,0
Rail	5,3	5,6	3,7	3,6	3,3	5,1	17,4	20,0	20,5	10,6	7,0	7,7
Road	65,7	79,5	78,8	77,4	78,8	74,6	42,4	40,2	47,0	69,1	74,6	64,6
Air	19,7	8,3	9,0	8,6	7,0	8,0	1,0	0,9	1,3	0,9	0,9	0,7
Post	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fixed Mechanism	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inland Waterway	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Self Propulsion	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	100	100	100	100	100	100						
India												
Sea	59,5	63,6	76,5	74,5	57,6	74,6	65,3	74,0	84,0	86,0	84,2	87,5
Rail	1,1	0,1	0,0	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Road	11,0	9,3	2,3	2,8	1,5	2,2	4,3	10,8	1,4	0,7	1,0	0,8
Air	28,3	27,0	21,1	22,4	40,6	23,0	30,4	15,2	14,7	13,3	14,8	11,7
Post	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fixed Mechanism	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inland Waterway	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Self Propulsion	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	100	100	100	100	100	100						
Cina												
Sea	67,0	76,6	71,6	71,2	75,1	68,1	87,9	95,6	98,0	97,5	97,2	94,2
Rail	0,6	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	0,5	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Road	6,7	6,9	3,7	3,4	2,8	4,9	7,1	2,9	0,1	0,2	0,3	3,6
Air	25,6	16,4	24,7	25,3	21,9	26,9	4,4	1,4	1,9	2,3	2,6	2,2
Post	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fixed Mechanism	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inland Waterway	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Self Propulsion	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	100	100	100	100	100	100						

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

(³) I ritardi costano alle compagnie aeree tra 1,3 e 1,9 miliardi di euro.

Dal 2002 al 2010 la situazione in merito ai primi venti prodotti importati dall'Italia dai Paesi Extra-Ue, e con riferimento a questi l'incidenza dei singoli Paesi BRIC, anche se resta più o meno stabile sul fronte della struttura per prodotti, varia in relazione alla quantità di prodotti acquistati. Nell'arco di quasi un decennio si registra un aumento del quasi 3% dei cereali (+78 mila tonnellate) importati via mare dall'Italia dagli altri Paesi Extra-UE e con riferimento ai quattro Paesi considerati, dai quali si importa il quasi 3% degli stessi prodotti, nel 2010, vi è stata una riduzione delle importazioni dalla Russia e dalla Cina soprattutto a causa dei disastri ambientali, che hanno colpito questi due Paesi. Dall'India, invece, è stato importato il 332% in più degli stessi prodotti (vedi la *Tabella 5*). Nell'ambito del comparto dei cereali il prodotto più importato dalla Russia è il frumento segalato che rappresenta più del 73% di quello importato dagli altri Paesi Extra-UE. Tuttavia nel 2010 rispetto al 2002 è diminuita notevolmente l'incidenza percentuale degli acquisti di cereali dai BRIC sugli altri Paesi Extra-UE. Nel 2002 tale incidenza era del quasi 78%, nel 2010 passa al quasi 3%. Tale contrazione è stata determinata in misura maggiore dalla riduzione delle importazioni dalla Russia (-38%). Per tale Paese, infatti, sono state adottate, con il Regolamento (UE) n. 177 del 24 febbraio 2011 della Commissione, misure restrittive alle esportazioni di cereali.

Con riferimento agli oli di semi e ai frutti oleaginosi, l'Italia importa tali prodotti soprattutto dal Brasile (57%), ma dal 2002 al 2010 si registra una riduzione delle importazioni via mare pari al -5%. A tale contrazione contribuiscono in misura maggiore la Russia (-99%), l'India (-56%) e lo stesso Brasile (-8%). Per converso, aumentano gli acquisti dalla Cina (+46%).

Aumentano gli acquisti di semi di soia dagli altri Paesi Extra-UE (+ 5%), ma diminuiscono quelli dal Brasile: unico Paese dei quattro dal quale si importa e che incide per il 65% sugli altri Paesi Extra-UE. Tralasciando i comparti che nella classifica dei primi venti prodotti importati dagli altri Paesi Extra-UE occupano dalla settima alla decima posizione e per i quali gli acquisti dai BRIC fanno registrare un'incidenza bassa, si passa ad analizzare il comparto del caffè, del tè, delle droghe e delle spezie. Gli acquisti dei prodotti di tale comparto nei BRIC nel 2010 incidono per il 92%. Gli acquisti avvengono soprattutto in Brasile ed in misura minore in India. Dal 2002 al 2010 gli acquisti dei prodotti di questo comparto e soprattutto del caffè tostato e decaffeinato sono aumentati del 23% (vedi la *Tabella 5*).

Le importazioni di legumi secchi negli altri Paesi Extra-UE fanno registrare una contrazione pari al quasi -21%, nei BRIC, invece, e soprattutto in Russia e in Cina, gli acquisti sono aumentati notevolmente (vedi la *Tabella 5*).

Le esportazioni dell'Italia verso gli altri Paesi Extra-UE, concentrate ai primi posti sui prodotti del *Made in Italy*, vedono in vetta alla classifica le bevande, i liquori e gli aceti con 938 mila tonnellate nel 2010 e con una considerevole crescita rispetto al 2002 (+32%), seguono preparati di ortaggi, di cereali e di pomodori conservati sotto aceto. La pasta ali-

Tabella 5 - Italia - Prime 20 transazioni nelle importazioni via mare dai Paesi Extra-UE e dai BRIC (2002-2010)

Prodotti	2002 (quantità in t)					Incidenza percentuali			
	Altri Paesi Extra-UE	Brasile	Russia	India	Cina	Brasile	Russia	India	Cina
Cereali	2723	0	2092	6	14	0,00	76,83	0,23	0,53
Frumento e frumento segalato	2567	0	1872	4	0	0,00	72,91	0,14	0,00
Oli di semi e frutti oleaginosi	929	551	19	14	5	59,27	2,05	1,50	0,54
Semi di soia anche macinati	738	550	0	0	0	74,53	0,00	0,00	0,00
Frutta commestibile e noci; scorze di agrumi o di meloni	858	17	0	2	1	2,00	0,00	0,00	0,14
Oli e grassi animali e vegetali	613	0	5	0	0	0,00	0,77	0,00	0,00
Banane inclusi platani freschi o secchi	503	7	0	0	0	1,42	0,00	0,00	0,00
Ortaggi e legumi commestibili e alcune radici e tuberi	282	17	23	58	1	6,09	8,13	20,59	0,33
Caffè, tè, droghe e spezie	193	120	0	1	1	61,96	0,00	0,20	0,50
Caffè tostato e decaffeinato	189	119	0	0	35	63,34	0,00	0,00	18,64
Olio di palma e sue frazioni	272	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Pesci e crostacei e altri invertebrati acquatici	248	1	0	4	0	0,24	0,16	1,55	0,00
Orzo	18	0	220	0	0	0,00	1246,78	0,00	0,00
Zucchero e zucchero confezionato	188	13	0	0	34	6,89	0,00	0,12	18,00
Legumi secchi sgucciati	175	0	23	35	0	0,05	13,08	20,22	0,05
Preparati vegetali: frutta, noci e altre parti di piante	222	3	0	0	0	1,35	0,00	0,00	0,00
Melassa estratta dalla raffinazione dello zucchero	169	0	0	0	33	0,00	0,00	0,00	19,34
Semi di girasole interi e macinati	114	0	19	0	0	0,00	16,72	0,11	0,00
Pomodori preparati e conservati con aceto di vino	18	0	0	109	0	0,00	0,00	622,31	0,00
Molluschi	115	0	0	3	8	0,00	0,33	2,53	7,00

Prodotti	2010 (quantità in t)					Incidenza percentuali			
	Altri Paesi Extra-UE	Brasile	Russia	India	Cina	Brasile	Russia	India	Cina
Cereali	2802	0	54	27	1	0,03	1,92	0,96	0,03
Frumento e frumento segalato	2569	0	54	0	0	0,00	2,09	0,00	0,00
Residui e rifiuti delle industrie alimentari, foraggi per animali	2163	147	281	6	3	6,80	12,98	0,28	0,13
Panelli e altri residui solidi ottenuti dall'estrazione di soia	1773	147	0	5	0	8,29	0,00	0,21	0,50
Grassi animali e vegetali	1478	147	64	13	22	9,94	4,31	0,90	1,47
Oli di semi e frutti oleaginosi	882	504	0	6	7	57,19	0,02	0,70	0,84
Semi di soia anche macinati	773	505	0	0	0	65,04	0,00	0,00	0,00
Frutta commestibile e noci; scorze di agrumi o di meloni	1067	19	0	1	6	1,74	0,00	0,10	0,52
Olio di palma e sue frazioni	981	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Banane inclusi platani freschi o secchi	524	7	0	0	0	1,37	0,00	0,00	0,00
Ortaggi e legumi commestibili e alcune radici e tuberi	362	0	64	8	69	0,03	17,60	2,09	19,08
Caffè, tè, droghe e spezie	238	158	0	61	1	66,34	0,02	25,63	0,60
Altri panelli e altri residui solidi (esclusi quelli di soia)	240	0	214	0	0	0,00	89,37	0,00	0,00
Caffè tostato e decaffeinato	231	157	0	59	0	68,01	0,00	25,32	0,13
Zucchero e zucchero confezionato	287	23	0	21	1	8,05	0,00	7,15	0,21
Pesci e crostacei e altri invertebrati acquatici	253	0	28	23	0	0,00	0,00	11,20	9,13
Legumi secchi sgucciati	138	0	64	1	40	0,03	46,05	0,79	28,81
Preparati vegetali: frutta, noci e altre parti di piante	110	2	0	0	124	1,82	0,00	0,00	117,12
Colza, colza o oli di senape e loro frazioni	173	0	60	0	0	0,00	34,82	0,00	0,00
Semi di girasole interi e macinati	165	0	43	0	0	0,00	26,09	0,00	0,20

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

mentare non all'uovo né farcita, invece, da sempre considerata il fiore all'occhiello dell'alimentare italiano, mostra una riduzione dal 2002 al 2010 del -10% negli altri Paesi Extra-UE: Per converso, le vendite verso i BRIC sono cresciute soprattutto verso l'India e la Russia (vedi la *Tabella 6*) e nel 2010 incidono per il quasi 20% sul totale delle vendite di questi prodotti verso tutti gli altri Paesi Extra-UE.

Il grado di copertura commerciale (GCC) mostra una buona copertura dell'Italia verso gli altri Paesi Extra-UE per i preparati di ortaggi, frutta e altri parti di piante. Nell'ambito dei BRIC l'indicatore, oltre a mostrare un valore considerevole per la stessa categoria di prodotti in corrispondenza del Brasile e dell'India, fa registrare valori apprezzabili di copertura per i cereali sul Brasile e per la frutta commestibile e noci sull'India (vedi la *Tabella 7*).

5.- Gli indicatori di specializzazione e di complementarità

Nel corso degli anni i flussi commerciali italiani diretti all'estero sono migliorati.

L'indice di Hirschmann-Herfindahl, infatti, evidenzia un lieve miglioramento nella diversificazione dei mercati di destinazione dal 2002 al 2010 e, di conseguenza, una maggiore propensione e capacità di seguire la domanda laddove fa registrare una maggiore espansione e dimensione.

Tale crescita si registra soprattutto nell'anno peggiore (2008) della crisi economica (vedi la *Tabella 8*).

Il calcolo di un secondo indicatore, quello dei vantaggi comparati rivelati relativi, ha permesso di identificare i comparti che, nel corso dell'arco temporale considerato, hanno fatto registrare una crescita dello stesso (vedi la *Tabella 9*). Come si evince dalla stessa tabella l'intensità dei vantaggi commerciale è più alta in corrispondenza dei comparti con i codici 19, 20 e 22. Da sottolineare che l'Italia per tali comparti ha mantenuto i suoi vantaggi anche negli anni della recessione economica.

Tabella 6 - Italia - Prime 20 transazioni nelle esportazioni via mare verso i Paesi Extra-UE e i BRIC (2002-2010)

Prodotti	2002 (quantità in t)					Incidenze percentuali			
	Altri Paesi Extra-UE	Brasile	Russia	India	Cina	Brasile	Russia	India	Cina
Bevande, liquori e aceti	708740	7904	874	87	1981	1,12	0,12	0,01	0,28
Prodotti della macinazione: malto, amido, fecole, inulina e glutine di frumento	681334	47	0	1	4	0,01	-	0,00	0,00
Preparati di ortaggi, frutta e altre parti di piante	633854	3712	30970	64	1043	0,59	4,89	0,01	0,16
Preparati di cereali; farina, amido o latte, prodotti della pasticceria	571942	11754	5157	632	1564	2,06	0,90	0,11	0,27
Pomodori preparati o conservati con l'aceto	531304	3213	21547	42	624	0,60	4,06	0,01	0,12
Pasta non ripiena: maccheroni, tagliatelle, spaghetti...	518872	11467	5123	574	1018	2,21	0,99	0,11	0,20
Farina di frumento	433803	31	0	1	2,9	0,01	-	0,00	0,00
Vini e vini liquorosi	365449	6913	287	40	1738	1,89	0,08	0,01	0,48
Zucchero e zucchero confezionato	337858	133	258	386	400	0,04	0,08	0,11	0,12
Zucchero di canna o di barbabietola, saccarosio	310298	122	0	0	22	0,04	-	-	0,01
Grassi animali o vegetali	231238	763	7067	316	174	0,33	3,06	0,14	0,08
Cereali	214246	474	62	4	10	0,22	0,03	0,00	0,00
Acque minerali	199107	429	39	3	118	0,22	0,02	0,00	0,06
Oli d'oliva	178146	700	51	245	105	0,39	0,03	0,14	0,06
Pellet, farine e semole	150927	11	0	0	0	0,01	-	-	-
Frumento e frumento segalato	107291	31	0	1	2,9	0,03	-	0,00	0,00
Riso	103932	474	62	4	10	0,46	0,06	0,00	0,01
Frutta commestibile e noci; scorze di agrumi o di meloni	85876	2466	1042	239	480	2,87	1,21	0,28	0,56
Semi e frutti oleosi	86695	203	0	28	4	0,23	-	0,03	0,00
Foraggi per allevamenti	81429	0	0	0	0	-	-	-	-

Prodotti	2010 (quantità in t)					Incidenze percentuali			
	Altri Paesi Extra-UE	Brasile	Russia	India	Cina	Brasile	Russia	India	Cina
Bevande, liquori e aceti	938347	16251	90981	976	27218	1,73	9,70	0,10	2,90
Preparati di ortaggi, frutta e altre parti di piante	691859	11534	15552	663	5206	1,67	2,25	0,10	0,75
Preparati di cereali; farina, amido o latte, prodotti della pasticceria	617070	15387	19737	3808	5564	2,49	3,20	0,62	0,90
Pomodori preparati o conservati con l'aceto	542354	11012	7317	468	2538	2,03	1,35	0,09	0,47
Vini e vini liquorosi	406021	13697	77156	341	22732	3,37	19,00	0,08	5,60
Pasta non ripiena: maccheroni, tagliatelle, spaghetti...	464784	14339	19263	3708	3669	3,09	4,14	0,80	0,79
Cereali	386015	1519	1506	59	66	0,39	0,39	0,02	0,02
Acque minerali	294356	573	15	1	3338	0,19	0,01	0,00	1,13
Grassi animali o vegetali	255922	3543	2535	5063	13890	1,38	0,99	1,98	5,43
Frumento e frumento segalato	278350	161	604	0	604	0,06	0,22	0,00	0,22
Rifiuti e residui dell'industria alimentare	274356	32	1192	115	36	0,01	0,43	0,04	0,01
Frutta commestibile e noci; scorze di agrumi o di meloni	207054	10592	4472	2106	2022	5,12	2,16	1,02	0,98
Oli d'oliva	180321	3008	108	1242	6394	1,67	0,06	0,69	3,55
Carni e frattaglie commestibili	105264	412	13171	4	643	0,39	12,51	0,00	0,61
Prodotti della macinazione: malto, amido, fecole, inulina e glutine di frumento	112412	662	634	333	634	0,59	0,56	0,30	0,56
Mele, pere e cotogne fresche	107897	923	2508	468	17	0,86	2,32	0,43	0,02
Preparati per l'alimentazione degli animali	104884	32	1192	69	5	0,03	1,14	0,07	0,00
Crusche e altri residui della lavorazione dei cereali e dei legumi	103592	0	0	39	0	0,00	0,00	0,04	0,00
Riso	97049	1518	1506	59	66	1,56	1,55	0,06	0,07
Semi e frutti oleosi	91955	234	158	209	203	0,25	0,17	0,23	0,22

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Tabella 7 - Crado di copertura commerciale (GCC)

Comparti/Prodotti	Paesi Extra-UE	Brasile	Russia	India	Cina
Preparati di ortaggi, frutta e altre parti di piante	6,27	5,73	0,00	3,48	0,04
Cereali	0,14	2,15	0,03	0,00	0,08
Frumento e frumento segalato	0,11	0,00	0,01	0,00	0,00
Frutta commestibile e noci; scorze di agrumi o di meloni	0,19	0,57	0,00	1,93	0,37

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Tabella 9 - Valori dell'indice dei vantaggi comparati rivelati (RCA)

Codice	Comparti	Anno iniziale 2002	Anno finale 2010	Triennio 2007
1	Animali vivi	0,07	0,11	0,10
2	Carni e frattaglie commestibili	0,56	0,74	0,63
3	Pesci, crostacei e molluschi	0,18	0,21	0,22
4	Latticini, uova miele...	0,89	12,60	0,95
5	Prodotti di origine animale	0,35	0,65	0,50
6	Alberi, piante, radici e fiori recisi	13,04	15,49	13,27
7	Ortaggi, legumi e alcune radici e tuberi	0,92	10,36	0,84
8	Frutta commestibile, noci, scorze di agrumi, meloni	16,45	16,67	16,37
9	Caffè, tè, droghe e spezie	0,74	0,99	0,87
10	Cereali	0,26	0,35	0,28
11	Fresatura prodotti, malto, amidi, inulina, glutine di grano	0,91	0,64	0,58
12	Semi oleosi e frutta oleaginosa	0,18	0,18	0,19
13	Lac, gomme, resine, succhi vegetali ed estratti	10,39	0,91	10,13
14	Vegetali, prodotti ortofrutticoli nes, materiali da intreccio	0,12	0,16	0,09
15	Animale, grassi vegetali e oli, prodotti di scissione, ecc	10,30	0,85	0,86
16	Carne, pesce e frutti di mare nes preparazioni alimentari	0,59	0,81	0,63
17	Zuccheri e dolciumi	0,40	0,25	0,37
18	Preparazioni di cacao e di cacao	0,79	11,56	11,94
19	Cereali, farina, amido, preparazioni di latte e prodotti	27,01	29,41	25,55
20	Vegetali, frutta, noci, preparazioni alimentari, eccetera	20,79	23,36	17,92
21	Preparazioni alimentari	0,97	12,00	11,02
22	Bevande, liquori e aceto	23,08	27,54	22,54
23	Residui, rifiuti dell'industria alimentare, foraggi animali	0,26	0,32	0,28
24	Tabacchi e succedanei del tabacco lavorati	0,29	0,29	0,30

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Tabella 8 - Valori dell'indice di Hirschman-Herfindahl

Anni	Valori HHI
2002	0.0030
2003	0.0029
2004	0.0029
2005	0.0034
2006	0.0035
2007	0.0035
2008	0.0039
2009	0.0034
2010	0.0042

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

L'indice d'intensità degli scambi tra l'Italia e i singoli Paesi dell'area BRIC è rappresentato nel grafico 2. Dallo stesso grafico 2 si evince che il grado d'intensità degli scambi è più forte per la coppia dei paesi Italia-Russia. I rapporti commerciali tra i due Paesi si sono intensificati negli anni ante (2006) e post (2009) crisi. Nell'anno peggiore della crisi economica (2008), invece, gli scambi sono stati meno intensi (vedi il Grafico 2).

6.- Conclusioni

Il lavoro proposto nelle pagine precedenti ha analizzato gli impatti che la crisi economica mondiale ha generato sulle prime due componenti del sistema agroalimentare italiano (agricoltura + industria alimentare) e sulle modalità di trasporto dei prodotti alle luce dei risultati della bilancia commerciale relativi al periodo 2002-2010.

Nell'ultimo decennio l'orizzonte commerciale dell'Italia si è allargato e negli anni della crisi economica i traffici commerciali hanno subito una maggiore accelerazione verso i Paesi emergenti (BRIC).

Nella prima fase dell'analisi, sviluppata nel paragrafo 3, una lettura dei dati relativi agli interscambi Italia-BRIC, infatti, ha messo in luce un cospicuo aumento delle importazioni sia dei prodotti del commercio totale che di quelli agroalimentari. Le prime sono aumentate, in valori assoluti (da più di 41 mila milioni di euro nel biennio 2002-2003 ai più di 87 mila milioni del biennio 2009-2010) le seconde passano, invece, da quasi 2,2 a più di 3,1 mila milioni di euro, facendo registrare un'espansione del 44,5% nell'intero periodo considerato, ma, a causa della loro minore entità, esse hanno contribuito piuttosto marginalmente alla crescita degli acquisti complessivi nei BRIC.

Anche dal lato delle esportazioni italiane verso l'area BRIC si è registrato un incremento. Questa volta le esportazioni del commercio totale segnano un incremento relativo del 109,5% (da più di 20 mila milioni di euro nel biennio 2002-2003 ai 43 mila milioni del 2009-2010) meno forte di quello delle esportazioni agroalimentari. Queste ultime passano da 532 mila milioni di euro iniziali a più di mille milioni di euro del 2009-2010, con un incremento percentuale del 140%. Il loro peso sul totale delle vendite dell'Italia nei BRIC passa dal quasi 2,6% del 2002-2003 al quasi 2,10% del 2009-2010.

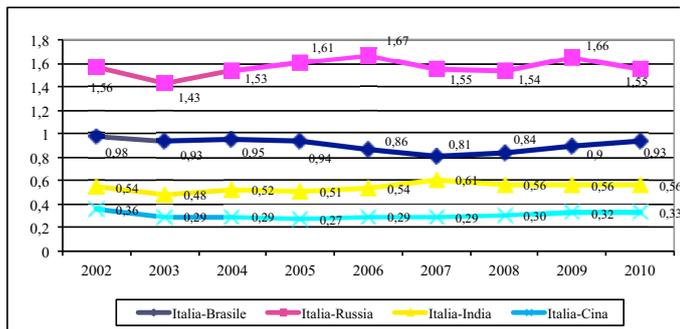
L'evoluzione dei saldi normalizzati, poi, ha consentito di mettere in luce il livello di dipendenza dell'Italia dai BRIC. Relativamente al commercio totale, il saldo normalizzato dell'Italia peggiora di poco, passando dal -33,8 al -33,9. Questo sta a significare che il livello di specializzazione delle esportazioni italiane negli anni è rimasto sostanzialmente stabile nonostante la recessione economica.

Per il commercio agroalimentare, invece, il grado di dipendenza peggiora in misura più considerevole (dal -1,6 nel biennio 2002-2003 al -2,4 nel biennio 2009-2010). Il grado di dipendenza dell'Italia è aumentato soprattutto nei confronti della Cina ed è diminuito massicciamente nei confronti della Russia

Nella seconda fase dell'analisi (paragrafo 4) alla lettura dei dati relativi la bilancia commerciale Italia-BRIC è stata affiancata quella che fa riferimento alle modalità di trasporto dei prodotti agroalimentari al fine di valutare se i rapporti commerciali tra queste due aree sono aumentati (in valore e in quantità) anche grazie all'evoluzione (se vi è stata) dei diversi modi di trasportare i prodotti.

La modalità prevalente tramite la quale l'Italia ha importato

Grafico 2 - Indice d'intensità commerciale Italia-BRIC



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Le relazioni tra l'Italia e gli altri tre Paesi dell'area (Brasile, India e Cina) anche se sono meno intense (i valori dell'indice sono tutti al di sotto dell'unità) mostrano un *trend* crescente per il Brasile e la Cina e una riduzione degli interscambi con l'India. Infine, per avere informazioni circa le prospettive del commercio italiano con quello dei quattro Paesi considerati è stato calcolato l'indice di complementarità. Tale indice, che mostra il livello di corrispondenza tra la struttura delle importazioni e delle esportazioni di un Paese con un altro, nel corso degli anni (dal 2002 al 2010) ha mantenuto i suoi valori sostanzialmente stabili.

In particolare, il livello di corrispondenza tra l'Italia e i BRIC è cresciuto in maniera apprezzabile per le coppie di paesi Italia-India, Italia-Brasile e Italia-Russia. Per converso, il livello di corrispondenza delle importazioni cinesi con le esportazioni italiane è diminuito (vedi la Tabella 10)

Tabella 10 - Indice del tasso di complementarità Italia-BRIC

2002					
Da a A	Italia	Brasile	Russia	India	Cina
Italia	-	44,4	50,8	34,7	41,0
Brasile	37,7	-	36,9	29,6	30,4
Russia	33,7	32,8	-	42,5	33,9
India	32,1	27,9	27,8	-	25,4
Cina	38,2	31,6	36,6	32,5	-
2008					
Da a A	Italia	Brasile	Russia	India	Cina
Italia	-	45,4	53,6	37,3	36,9
Brasile	41,8	-	33,8	34,4	36,1
Russia	37,5	32,8	-	37,9	26,0
India	34,9	29,9	29,4	-	27,3
Cina	41,1	38,7	42,6	38,6	-
2010					
Da a A	Italia	Brasile	Russia	India	Cina
Italia	-	48,3	54,5	40,5	34,7
Brasile	37,3	-	30,2	34,4	32,9
Russia	34,3	32,0	-	42,7	23,4
India	34,7	33,7	31,1	-	27,0
Cina	44,3	41,4	44,2	41,8	-

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

ed esportato, nel periodo 2002-2010, i prodotti dai e verso i BRIC è stata quella via mare, seguita da quella aerea. Nei quattro Paesi considerati le dinamiche evolutive delle modalità di trasporto dei prodotti del commercio totale e di quelli agroalimentari in particolare sono state più o meno le stesse. Dal 2002 al 2010, infatti, si è registrata una costante crescita del trasporto dei prodotti via mare anche e, soprattutto, perché tale modalità di trasporto delle merci è capace di supplire alla congestione di determinati infrastrutture stradali e alla mancanza di quelle ferroviarie.

Per converso, è stata registrata una riduzione del trasporto aereo anch'esso ormai molto congestionato.

Il trasporto ferroviario ha inciso poco su quello totale ed è stato utilizzato dall'Italia, soprattutto, per importare prodotti del commercio totale dalla Russia.

L'Italia ha fatto ricorso in misura minima al trasporto su strada per importare sia i prodotti del commercio totale che di quello agroalimentare. Questo perché le imprese italiane, come quelle europee, non sono soddisfatte di un sistema di trasporto su strada nel quale, attualmente, lo 0.5% del PIL reale è consumato dalla congestione stradale. Su strada l'Italia ha importato prodotti del commercio totale in misura maggiore dalla Russia.

Dal 2002 al 2010 la situazione per i primi venti prodotti importati dall'Italia via mare dai Paesi Extra-Ue e, con riferimento a questi, l'incidenza dei singoli Paesi BRIC, sono rimaste più o meno stabili sul fronte della struttura per prodotti, mentre sono variate solo in relazione alla quantità di prodotti acquistati. La composizione merceologica degli scambi, poi, ha evidenziato la predominanza delle esportazioni via mare dell'Italia verso i BRIC di prodotti trasformati rispetto a quelli primari e appartenenti per lo più ai comparti delle bevande, degli ortaggi, della pasta, dello zucchero. Le importazioni dell'Italia dai BRIC, interessano, invece, più i prodotti primari della filiera cerealicola, dei semi oleosi, del caffè, ittica.

Infine, nella terza fase (paragrafo 5), è stata proposta una lettura di alcuni tra i più tradizionali indici usati più frequentemente nel commercio agroalimentare (grado di copertura commerciale, indice di Hirschman-Herfindahl, indice dei vantaggi comparati rivelati relativi di Bela-Balassa, indice dell'intensità commerciale e indice di complementarità) per valutare il *trend* evolutivo della struttura commerciale dell'Italia, della competitività, della intensità e della complementarità tra l'Italia e i BRIC.

A cominciare dal più semplice, il grado di copertura commerciale (GCC) ha mostrato una buona copertura dell'Italia verso gli altri Paesi Extra-Ue per i preparati di ortaggi, frutta e altri parti di piante.

I valori dell'indice di Hirschman-Herfindahl hanno evidenziato che, nel periodo 2002-2010, la struttura merceologica degli scambi, anche se mostra una lenta e graduale tendenza verso un'ulteriore diversificazione delle caratteristiche dei flussi, resta sostanzialmente stabile. Il fenomeno è in linea con le specificità di un mercato, come quello Extra-Comunitario, che sta vivendo un processo di ristrutturazio-

ne da ricondurre, tra le tante cause, all'aumento del prezzo dei combustibili e, quindi dei trasporti e delle principali *commodities*, e alla crescita della componente strutturale della domanda nei Paesi emergenti.

L'Italia ha mostrato di mantenere, anche in tempi di crisi, vantaggi commerciali per alcuni comparti di punta del *Made in Italy* (lattiero-caseari, cereali e derivati, ortofruttili, bevande, liquori, aceti).

L'indice di intensità commerciale ha, poi, evidenziato un aumento degli scambi commerciali dell'Italia con la Russia, il Brasile e la Cina e una riduzione con l'India.

Infine, l'indice di complementarità ha mostrato che il livello di corrispondenza tra la struttura delle importazioni e delle esportazioni è cresciuto per le coppie di paesi Italia-India, Italia-Brasile e Italia-Russia ed è diminuito per la coppia Italia-Cina.

In definitiva, si è visto che l'Italia, anche se non potrà giocare un ruolo pienamente attivo per sostenere il rilancio dell'economia globale dopo il triennio nero della crisi economica, deve sapere e dover cogliere le opportunità generate dalla crescita altrui ed in particolare di quella proveniente dalle economie emergenti, seppure con la loro relativamente debole capacità trainante.

ABSTRACT

The paper aims at analyzing the effects of the global economic crisis on the first two components of the Italian agro-food system (agriculture and food processing industry).

More specifically, the aim of the paper is to evaluate to what extent and in what sectors the agro-food system suffered a loss of competitiveness in non-European markets, with a reduction in exports.

The data on trade have been extracted from the Comtrade database (Eurostat), for a total of 276 products, over the decade 2002-2010.

On the basis of these data, the statistical analysis has been developed in three stages.

In the first stage, by analyzing the data on trade between Italy and BRIC countries, I find that there was a considerable increase in both exports and imports toward and from the BRIC countries.

In the second stage, an analysis of the different methods of transportation the products reveals an increase in the sea transport and a reduction in the one by air.

From 2002 to 2010 the structure of imports and exports by sea remains unchanged for the first twenty product lines considered, with variations only on the quantity.

Italy's exports toward the BRIC countries confirm the success of the Made in Italy products (drinks, vegetables, pasta, sugar). Imports, on the other side, concern mainly primary products of the cereal sector, oilseeds, coffee and fish.

Finally, the values of some of the indicators most frequently used in the agro-food trade, show: (i) a good degree of commercial coverage (GCC) for some sectors (prepara-

tions of vegetables, fruit and other plant parts); (ii) a slow and gradual diversification of the characteristics of trade flows (Herfindahl - Hirschman index), (iii) a good trend, even during the economic crisis; commercial advantages (index of Bela-Balassa) for some sectors of the Made in Italy (dairy, cereals and dairy products, beverages, spirits, vinegar); (iv) an increase in trade between Italy and Russia, Brazil and China and a reduction toward India (trade intensity index) and (vi) a growth in the level of correspondence between the structure of imports and exports for pairs of countries such as Italy - India, Italy - Brazil -, Italy - Russia and a decrease for the pair Italy - China (complementarity index).

Riferimenti bibliografici

- J. M. Alston. - J. M. Beddow - P. G. Pardey, *Food commodity prices in the long run: the crucial role of agricultural research and productivity*, Eurochoices, 9 (3), 2010
- A. Antimiani - R. Henke, *Struttura e specializzazione degli scambi agro-alimentari tra Italia e Cina*, Rivista di Economia Agraria, n. 4, 2005
- A. Antimiani. - F. De Filippis - R. Henke, *Allargamento dell'Unione Europea e specializzazione del commercio agroalimentare*, QA-Rivista dell'Associazione Rossi-Doria, n. 2, 2006
- A. Antimiani - R. Solazzo, *Il commercio agroalimentare italiano e la crisi*, Agriregionieuropa, n. 19, 2009
- M. Armenise - A. Borin, *Le strategie di pricing delle imprese esportatrici italiane*, S. Manzocchi, B. Quintieri (a cura di): *Nell'occhio del ciclone*, Rubettino, Milano, 2008
- B. Balassa, *Trade liberalization and revealed comparative advantage*. The Manchester of Economic and Social Studies, 33 (2), 1965
- A. Banterle, *La dinamica della competitività nell'UE per i prodotti agricoli e alimentari*, Agriregionieuropa, n. 17, 2009
- F. Boffa F. - S. Bolatto - G. Zanetti, *Specializzazione produttiva e crescita: un'analisi mediante indicatori*. Ceris-Cnr, Working Paper, n.1, 2009
- G. Camarda, *Il trasporto dei prodotti agricoli*, Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente, Vol. V., 2007
- A. Carbone, *Il commercio con l'estero dei prodotti alimentari Made in Italy*, Rivista di Politica Agraria, n. 2, 2008
- A. Carbone, *Il commercio agroalimentare del Brasile, della Cina e dell'India* in F. De Filippis, L. Salvatici, Collana ricerche ISMEA, 2008.
- A. Carbone - R. Henke- G. - Subioli, *Gli indici di sophistication nell'analisi del commercio agroalimentare*, Rivista di economia agraria, nn. 3-4, 2009.
- A. Carbone - R. Henke, *Made in Italy, Agri-Food Exports: Positioning and Competition*, QA - Rivista dell'Associazione Rossi-Doria, 2012
- A. Carbone - R. Henke, *Sophistication and Performance of Italian Agri-Food Exports*, International Journal on Food Dynamics, International Center for Management, Communication and Research, vol. 3 (1), 2012
- Commissione delle Comunità Europee, COM (2008) 321: *Far fronte alla sfida dell'aumento dei prezzi alimentari. Linee d'intervento dell'UE*.
- Commissione delle Comunità Europee COM (2011) 112: *Libro Bianco: La strategie sui trasporti da qui al 2050*.
- B. De Gennaro - L. Roselli - U. Medicamento, *Evoluzione degli scambi commerciali dell'Italia nel mercato degli oli d'oliva*, Agriregionieuropa, n. 17, 2009
- L. De Benedictis - M. Tamberi, *A note on the Balassa Index of Revealed Comparative Advantage*. Working Paper n.158, Università Politecnica delle Marche, 2001
- T. De Castro, *Trade cooperation indicators: Development of BRIC bilateral trade flows*, International Review of Business Research Papers, V. 8, 2012.
- B. De Gennaro - L. Roselli - U. Medicamento, *Evoluzione degli scambi commerciali dell'Italia nel mercato mondiale degli oli di oliva*, Agriregionieuropa, n. 17, 2009
- P. Drysdale - R. Garnaut, *Trade Intensities and the Analysis of Bilateral Trade flows in a Many-Country World: A Survey*, Hitotsubashi Journal of Economics, 22-(2):62-84, 1982
- M. Di Maio - F. Tamagni, *The Evolution of World Export Sophistication and the Italian Trade Anomaly*, Rivista di Politica Economica, n. 98 (1), 2008
- R. Esposti, *La crisi vista dall'agricoltura: cosa dicono i numeri*, Agriregionieuropa, n. 18, 2009
- R. M. Fanelli. - A. Di Nocera, *La similarità dei flussi di commercio agro-alimentare tra Italia e Francia*, Rivista di economia agro-alimentare, n. 2, Franco Angeli, Milano, 2009
- R. Fanfani, *L'aumento dei prezzi e il complesso sistema agro-alimentare mondiale*, Il Mulino, Bologna, 2008
- FAO, *Soaring food prices: facts, perspectives impacts and actions required*, Roma, 2008.
- Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, Comunicazioen della Commissione, *Quadro di riferimento temporaneo comunitario per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'accesso al finanziamento nell'attuale situazione di crisi finanziaria ed economica*, 2009/C 83/01.
- A. Goldstein, *Bric - Brasile, Russia, India, Cina alla guida dell'economia globale*, Collana "Contemporanea", Milano, 2011
- R. Henke, *La specializzazione regionale del commercio agroalimentare*, Agriregionieuropa, n. 6, 2006
- INEA, *Il commercio con l'estero dei prodotti agroalimentari*, Roma, 2011.
- G. Lafay, *The measurement of revealed comparative advantages* in M.G. Dageanass and P.A. Muet eds, *International Trade Modeling*, Chapman Hill, 1992
- M. Lebre De Freitas - S. Salvado, *Industry similarities and comparative advantages in Portugal: an empirical assessment based on 2005 trade data*, GEE papers 0010, 2009

- G. Malorgio - A. Hertzberg, *La competitività dei Paesi Terzi Mediterranei nel mercato agroalimentare italiano*, in *Agriregionieuropa*, n. 10, 2007.
- P. Montalbano - S. Nenci, *Le economie emergenti sono un rischio per la competitività italiana?*, *QA-Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, n. 4, 2011
- N. Péridy, *Towards a Pan-ARAB free trade area: Assessing trade potential effects of the Agadir agreement*, *The Developing Economics*, XLIII-3, 2005
- V.V. Rau, *Global food crisis and prospects for animal production in Russia*, *Studies on Russian Economic Development*, Vol. 20, 2009
- G. Ricchiuti, *Costi e Benefici del Commercio Internazionale*, in T. Gregory (ed.) *'XXI Secolo: il Mondo e la Storia'*, ed. Treccani, Roma, 2009.
- SACE, *Qualcosa è cambiato. Le prospettive per le esportazioni italiane*, Rapporto Eport 2010-2014, 2010
- M. Sassi, *I mercati dei prodotti agricoli nei nuovi scenari globali*, *Agriregionieuropa*, 7 (25), 2011
- S. Tangermann, *Agricultural commodity prices: perspectives and policies*, *Eurochoices*, 7 (2), 2008.
- R. Trostle, *Global Agricultural Supply and Demand: Factors contributing to the recent increase in food commodity prices*, USDA, Washington, DC, 2008.
- U. Utkulu - D. Seymen *Revealed comparative advantages and competitiveness: evidence for Turkey vis-à-vis the EU/15*. Paper presentato a "European Study Group 6th Annual Conference", Nottingham, 2004.
- A. Zaghini, *La specializzazione commerciale dei paesi dell'Europa Centro-Orientale*, *La Questione Agraria*, n. 3, 2006.



Commenti

Indicazioni Geografiche: alcune riflessioni sulla prassi dell'Ufficio Marchio e Brevetti degli Stati Uniti e l'accordo TRIPs

Bernard O'Connor

1.- Introduzione

L'Articolo 22(1) dell'Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio ("Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights") (TRIPs)¹ propone la definizione più diffusamente accettata di "Indicazioni Geografiche" (IG). Tale definizione recita:

*"Ai fini del presente Accordo, per indicazioni geografiche si intendono le indicazioni che identificano un prodotto come originario del territorio di un Membro, o di una regione o località di detto territorio, quando una determinata qualità, la notorietà o altre caratteristiche del prodotto siano essenzialmente attribuibili alla sua origine geografica"*².

Il presente articolo si propone di accertare se il sistema di protezione delle IG vigente negli Stati Uniti rispetta la definizione di cui al predetto Articolo 22(1) dell'Accordo TRIPs.

2.- Protezione delle IG negli Stati Uniti

L'Ufficio Marchi e Brevetti degli Stati Uniti (USPTO - *United States Patent and Trademark Office*) dedica una pagina del

proprio sito web alle IG³. Questa pagina web rinvia a un documento intitolato "Protezione delle Indicazioni Geografiche negli Stati Uniti" ("Geographical Indication Protection in the United States")⁴.

Da tale documento emerge che gli Stati Uniti considerano le IG come una sottocategoria di marchi. Il documento dichiara che: "Gli Stati Uniti hanno constatato che proteggendo le indicazioni geografiche attraverso un sistema di marchi – generalmente marchi di certificazione o marchi collettivi – gli Stati Uniti sono in grado di offrire un livello di protezione delle IG, di origine nazionale o estera, superiore a quello dell'accordo TRIPs". Il documento prevede altresì che la stessa autorità governativa, l'USPTO, sia incaricata di gestire sia le domande di registrazione dei marchi che le domande di registrazione delle IG.

Gli Stati Uniti ritengono pertanto che il proprio sistema di marchi sia uno strumento idoneo per ottemperare agli obblighi previsti dall'Accordo TRIPs. Più precisamente, gli Stati Uniti sostengono che *i*) l'utilizzo di un sistema di marchi non richiede l'introduzione di procedure amministrative costose in quanto è possibile avvalersi delle risorse già messe a disposizione per i marchi, *ii*) il mondo del commercio ha già familiarità con il sistema dei marchi, *iii*) l'approccio scelto rispetta le condizioni nazionali di elaborazione e attuazione. Il documento prosegue illustrando come gli Stati Uniti proteggono le IG in diversi modi per il tramite della legge sui marchi. Il testo cita innanzitutto i marchi di certificazione che contengono nomi o segni geografici. Tali indicazioni non sarebbero normalmente registrabili come marchi di certificazione. I marchi di certificazione si distinguono dai marchi registrati e dai marchi di servizio ordinari⁵, in quanto non possono essere utilizzati dal titolare del marchio, l'utilizzatore del marchio è sottoposto al controllo di chi ne detiene la titolarità e ha l'obbligo di rispettarne le condizioni d'uso.

(¹) Organizzazione Mondiale del Commercio, Negoziati multilaterali dell'Uruguay Round (1986-1994) - Allegato 1 - Allegato 1C - Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (TRIPs), pubblicato in Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea n. L 336 del 23/12/1994 pag. 214 - 233 [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21994A1223\(17\):IT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21994A1223(17):IT:HTML), visualizzato il 25 Novembre 2013.

(²) L'Articolo 22(1) rubricato "Protection of Geographical Indications" del'Accordo TRIPs prevede che: "Geographical indications are, for the purposes of this Agreement, indications which identify a good as originating in the territory of a Member, or a region or locality in that territory, where a given quality, reputation or other characteristic of the good is essentially attributable to its geographical origin", http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips_03_e.htm, visualizzato il 25 Novembre 2013.

(³) Pagina web del sito USPTO dedicata alle Indicazioni Geografiche: <http://www.uspto.gov/ip/global/geographical/>, visualizzata il 25 Novembre 2013.

(⁴) USPTO, *Geographical Indication Protection in the United States*, http://www.uspto.gov/web/offices/dcom/olia/globalip/pdf/gi_system.pdf, visualizzato il 25 Novembre 2013.

(⁵) Ai sensi del "Trademark Manual of Examining Procedure", October 2013, TMEP §§1306.01, <http://tmep.uspto.gov/RDMS/detail/manual/TMEP/Apr2013/d1e2.xml> - /manual/TMEP/Apr2013/TMEP-1300d1e589.xml, visualizzato il 25 Novembre 2013, "A certification mark "is a special creature created for a purpose uniquely different from that of an ordinary service mark or trademark..." In re Florida Citrus Commission, 160 USPQ 495, 499 (TTAB 1968).

L'USPTO rileva che nella maggioranza dei casi il titolare del marchio è un ente governativo o un ente che agisce con autorizzazione governativa.

Negli Stati Uniti le IG possono anche essere protette come marchi collettivi. In proposito, il documento specifica che: *"I marchi collettivi e i marchi di servizio collettivi indicano l'origine commerciale di beni o servizi esattamente come i marchi registrati e i marchi di servizio, ma in quanto marchi collettivi indicano l'origine di membri di un gruppo piuttosto che l'origine di un singolo membro o di una singola parte"*⁶.

In linea generale le IG sono tutelate come i marchi registrati. Tuttavia, come sottolineato anche nel predetto documento dell'USPTO, termini o segni geografici non sono registrabili qualora forniscano un'inesatta descrizione geografica dell'origine. Ciononostante, se nel corso del tempo il termine o segno in questione acquisisce un significato secondario o un carattere distintivo, che consenta l'identificazione dell'origine del prodotto, tale termine o segno potrà essere tutelato come marchio.

Il documento spiega infine che le IG possono essere inoltre protette per mezzo di un sistema di *common law* relativo ai marchi senza che sia necessaria la previa registrazione presso l'USPTO. A riguardo, il documento riporta l'esempio del Cognac.

3.- La politica dell'Unione Europea

L'Unione Europea ha scelto di adottare una politica differente per la protezione delle IG. Da un certo punto di vista si potrebbe ritenere che l'approccio dell'UE sia meno completo rispetto a quello degli Stati Uniti. L'UE è infatti dotata di sistemi di protezione *sui generis* diversi per vini⁷, alcolici⁸ e prodotti alimentari⁹. L'UE non ha un sistema normativo per la protezione delle IG per i prodotti industriali e per quanto riguarda i prodotti alimentari limita la protezione ai soli "nomi". Se è vero che i nomi possono essere sia nomi geografici che nomi diversi ma con un forte richiamo all'origine geografica del prodotto, l'UE sembra non consentire la protezione del più ampio concetto di "indicazioni".

Il fondamento del sistema UE per la protezione delle IG per i prodotti agricoli e alimentari risiede attualmente

nell'Articolo 7 del Regolamento (UE) 1151/2012. Tra i diversi requisiti, l'Articolo 7 prevede la necessità che ricorra un legame tra il prodotto per il quale viene richiesta la protezione e la sua origine geografica. Più precisamente, l'Articolo 7(1)(f) prevede che la domanda di registrazione di IG debba contenere la descrizione degli elementi che stabiliscono:

*"(i) il legame fra la qualità o le caratteristiche del prodotto e l'ambiente geografico di cui all'Articolo 5(1), paragrafo 1; o (ii) se del caso, il legame fra una determinata qualità, la notorietà o altre caratteristiche del prodotto e la sua origine geografica di cui all'Articolo 5(2)"*¹⁰;

Secondo il disposto dell'Articolo 7(1)(b), a ciò va aggiunta *"la descrizione del prodotto, comprese se del caso le materie prime, nonché le principali caratteristiche fisiche, chimiche, microbiologiche od organolettiche del prodotto"*¹¹.

E' evidente che l'UE attribuisce grande enfasi alle caratteristiche del prodotto e sul collegamento tra tali caratteristiche e l'origine geografica. Il linguaggio utilizzato nella normativa UE riflette la definizione di IG di cui all'Articolo 22 dell'Accordo TRIPs¹², laddove questo stabilisce che *"una determinata qualità, la notorietà o altre caratteristiche del prodotto siano essenzialmente attribuibili alla sua origine geografica"*. Per soddisfare il requisito prescritto dall'Accordo TRIPs che le caratteristiche siano *"essenzialmente attribuibili"* è necessario che il collegamento tra le caratteristiche del prodotto e l'origine geografica venga dimostrato.

Il punto focale della presente indagine è stabilire se la legge degli Stati Uniti richieda, ai fini della registrazione delle IG come marchi, un'analoga dimostrazione del requisito che le caratteristiche del prodotto siano essenzialmente attribuibili all'origine geografica dello stesso.

4.- Manuale di Procedura per l'Esame dell'USPTO

L'Ufficio Marchi e Brevetti degli Stati Uniti (USPTO) pubblica Manuali che indicano agli esaminatori le corrette modalità di attuazione della legge. Tali Manuali di Procedura sono al momento in fase di aggiornamento e aperti a commenti nel continuo intento di acquisire *input* costruttivi da parte degli esperti di marchi e di altri interlocutori.

⁽⁶⁾ *Ibidem*, "There are two characteristics that differentiate certification marks from trademarks or service marks. First, a certification mark is not used by its owner and, second, a certification mark does not indicate commercial source or distinguish the goods or services of one person from those of another person. See TMEP §1306.09(a) for a discussion of the distinction between a certification mark and a collective trademark, collective service mark, or collective membership mark".

⁽⁷⁾ Regolamento (CE) n. 607/2009 della Commissione del 14 luglio 2009, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio per quanto riguarda le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette, le menzioni tradizionali, l'etichettatura e la presentazione di determinati prodotti vitivinicoli.

⁽⁸⁾ Regolamento (CE) n. 110/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla definizione, alla designazione, alla presentazione, all'etichettatura e alla protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose).

⁽⁹⁾ Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari. Lo scopo del presente articolo non è valutare la compatibilità del regime UE con l'Accordo TRIPs.

⁽¹⁰⁾ V. *supra* nota 9.

⁽¹¹⁾ V. *supra* nota 9.

⁽¹²⁾ V. *supra* nota 2.

Il Documento per l'Esame n. 13¹³ si occupa dei Marchi di Certificazione Geografica. Il Documento, datato luglio 2013, indica la data del 26 giugno 2013 preceduta dal termine "bozza". Non è chiaro se tale documento possa ancora recepire commenti o se questa sia la sua versione definitiva.

Il Manuale di Procedura per l'Esame recita:

*"Nello specifico il manuale descrive i requisiti per la domanda di registrazione di marchi di certificazione geografica, illustra la procedura di verifica per determinare se un marchio può essere utilizzato per certificare l'origine regionale, vaglia le considerazioni in merito alle decisioni relative al rischio di confusione di cui all'Articolo 2(d) che interessano i marchi di certificazione geografica, e fornisce esempi che illustrano alcuni dei concetti analizzati"*¹⁴.

Il Manuale di Procedura per l'Esame è suddiviso in sezioni che trattano i diversi elementi della domanda di certificazione dei marchi. Per quanto riguarda l'area geografica, il Manuale prevede quanto segue:

"La dichiarazione di certificazione nella domanda di registrazione di un marchio di certificazione geografica deve definire l'origine regionale certificata dal marchio. La regione identificata può avere le dimensioni di una nazione o di un paesino e deve essere definita solo a grandi linee nella dichiarazione di certificazione (es. "la regione del Darjeeling in India" o "il comune di Roquefort, Dipartimento dell'Aveyron, Francia"). Tuttavia è probabile che gli standard di certificazione siano più precisi per quanto riguarda gli specifici confini geografici interessati.

Se l'attestazione fornita indica che la regione identificata dalla designazione geografica nel marchio è famosa come origine dei beni o dei servizi identificati, o che i beni o servizi sono i principali prodotti della regione, la dichiarazione di certificazione deve limitare la regione definita alla regione identificata dalla designazione nel marchio. Quando la dichiarazione di certificazione non è adeguatamente limita-

ta sulla base di tali circostanze, è possibile che il marchio venga applicato a beni o servizi che non hanno origine nella regione menzionata nel marchio. Quindi, il marchio sarà geograficamente ingannevole per quanto riguarda tali beni o servizi e pertanto dovrà essere respinto. Il richiedente potrà ovviare al rifiuto modificando la dichiarazione di certificazione al fine di limitare la regione definita alla regione identificata dalla designazione geografica nel marchio".

Questa disposizione sembra risolvere il problema relativo alla verifica se il marchio possa "essere essenzialmente attribuibile" all'origine geografica del prodotto. L'USPTO esamina il collegamento tra il marchio proposto e la notorietà del prodotto cui sarà apposto. Ma questo collegamento si riferisce anche alle caratteristiche di essenzialità? Sembra di no. In merito, il Manuale recita:

"Per esemplificare la relativa verifica, se il marchio per cui si presenta domanda consiste nell'espressione MELE DEL MARYLAND, e la dichiarazione di certificazione indica che il marchio certifica che le mele alle quali è applicato hanno, di tal guisa, la propria origine nel Maryland, Virginia, o Delaware, l'esaminatore incaricato dovrà determinare se il Maryland è famoso per le mele o se il principale prodotto del Maryland include le mele. In caso positivo, l'esaminatore incaricato dovrà rifiutare la registrazione nelle more di un'opportuna modifica della dichiarazione di certificazione per limitare la regione del Maryland così definita.

A contrariis, se la documentazione non è sufficiente a dimostrare che la regione identificata nel marchio è famosa per i beni o i servizi, o che i beni o servizi sono i principali prodotti della regione, allora la regione definita nella dichiarazione di certificazione può essere più ampia della regione nominata nel marchio. Tuttavia, la regione nominata nel marchio dovrà comunque essere inclusa nella più ampia regione specificata nella dichiarazione di certificazione".

Gli elementi controversi sono fondamentalmente due. Il

⁽¹³⁾ USPTO, "Examination Guide n. 13 Geographic Certification Marks, July 2013", http://www.uspto.gov/trademarks/notices/GeoCertExamGuide_-_26_JUNE_2013_-_External_Distribution.doc, visualizzato il 25 Novembre 2013.

⁽¹⁴⁾ L'Articolo 2(d) del Trademark Act, 15 U.S.C. 1052(d), costituisce la base legale per un rifiuto di registrazione del marchio, a causa di un rischio di confusione con un altro marchio. Tale articolo prevede che "No trademark by which the goods of the applicant may be distinguished from the goods of others shall be refused registration on the principal register on account of its nature unless it consists of or comprises a mark which so resembles a mark registered in the Patent and Trademark Office, or a mark or trade name previously used in the United States by another and not abandoned, as to be likely, when used on or in connection with the goods of the applicant, to cause confusion, or to cause mistake, or to deceive: Provided, That if the Director determines that confusion, mistake, or deception is not likely to result from the continued use by more than one person of the same or similar marks under conditions and limitations as to the mode or place of use of the marks or the goods on or in connection with which such marks are used, concurrent registrations may be issued to such persons when they have become entitled to use such marks as a result of their concurrent lawful use in commerce prior to (1) the earliest of the filing dates of the applications pending or of any registration issued under this Act; (2) July 5, 1947, in the case of registrations previously issued under the Act of March 3, 1881, or February 20, 1905, and continuing in full force and effect on that date; or (3) July 5, 1947, in the case of applications filed under the Act of February 20, 1905, and registered after July 5, 1947. Use prior to the filing date of any pending application or a registration shall not be required when the owner of such application or registration consents to the grant of a concurrent registration to the applicant. Concurrent registrations may also be issued by the Director when a court of competent jurisdiction has finally determined that more than one person is entitled to use the same or similar marks in commerce. In issuing concurrent registrations, the Director shall prescribe conditions and limitations as to the mode or place of use of the mark or the goods on or in connection with which such mark is registered to the respective persons", [http://www.bitlaw.com/source/15usc/1052.html#\(d\)](http://www.bitlaw.com/source/15usc/1052.html#(d)), visualizzato il 25 Novembre 2013.

primo elemento è il nome da registrare, ossia il marchio. Il secondo elemento è l'area geografica in cui il marchio può essere utilizzato. Detti elementi non devono corrispondere. Per proseguire con l'esempio delle MELE DEL MARYLAND, se il Maryland non è famoso per le mele o le mele non sono il prodotto principale del Maryland, sarà possibile utilizzare il marchio di certificazione MELE DEL MARYLAND per le mele che hanno la propria origine in Virginia e nel Delaware.

Il ragionamento è conforme alla descrizione di marchio di Certificazione Geografica contenuta nel Manuale di Procedura per l'Esame che lo definisce come *"una parola, un nome, un simbolo, un presidio o una combinazione di questi elementi, che certifichi che i beni o i servizi hanno la loro origine in una specifica regione geografica"*.¹⁵

Tutto ciò può essere considerato conforme alla seguente descrizione di Marchio di Certificazione fornita dall'USPTO, ossia:

"qualsiasi parola, frase, simbolo o disegno, o una loro combinazione, di proprietà di una parte che certifica beni e servizi altrui quando gli stessi incontrano determinati standard. Il titolare del marchio esercita il controllo sull'utilizzo del marchio; tuttavia, poiché l'unico scopo del marchio di certificazione è quello di indicare il rispetto di determinati standard, l'utilizzo del marchio è concesso a terzi".

In altre parole, il secondo scenario in cui il marchio MELE DEL MARYLAND può essere utilizzato per certificare determinati standard con riferimento alle mele che vengono dalla Virginia o dal Delaware è più simile al marchio di certificazione tradizionale che al marchio di certificazione geografica. Ciò potrebbe tuttavia risultare poco chiaro o addirittura ingannevole. Consentire l'utilizzo del nome geografico MARYLAND in relazione a prodotti che non hanno origine in quella zona geografica, anche considerato che il Maryland non è famoso per le mele, può essere in definitiva ingannevole rispetto alla vera origine delle mele. In questa ipotesi, secondo la prassi consolidata e ai sensi dello stesso Manuale di Procedura per l'Esame, il marchio non dovrebbe essere registrato.

Secondo l'USPTO gli elementi da prendere in considerazio-

ne per decidere se un marchio geograficamente descrittivo debba essere rifiutato ai sensi del Articolo 2(e)(3) del Trademark Act sono i seguenti¹⁶:

"(1) il significato primario del marchio è una località geografica rinomata;

(2) i beni e i servizi non hanno la loro origine nel luogo identificato dal marchio;

(3) gli acquirenti sarebbero indotti a credere che i beni o i servizi hanno origine nella località geografica identificata nel marchio; e

(4) la dichiarazione fuorviante sarebbe un fattore determinante per una parte considerevole di consumatori nella decisione di acquistare i beni o di utilizzare i servizi".

Appare difficile capire perché l'esempio delle mele della Virginia e del Delaware commercializzate con il marchio di certificazione MELE DEL MARYLAND non soddisfi i primi tre criteri. E' chiaro che non tutte le mele vendute vengono dal Maryland, uno Stato abbastanza noto degli Stati Uniti. A causa dell'utilizzo della parola MARYLAND è probabile che il consumatore possa presumere che le mele provengono da quello Stato. Con riferimento al quarto criterio, l'USPTO non sembra richiedere all'esaminatore di analizzare o valutare la possibilità che l'inganno ricorra in concreto. Tutto ciò che l'esaminatore deve fare è determinare se il Maryland è famoso per le mele o se le stesse sono prodotto primario di quello Stato. Se la risposta è positiva, diverse ripercussioni potrebbero verificarsi automaticamente.

Una successiva disposizione del Manuale di Procedura per l'Esame si occupa delle designazioni geografiche che non certificano l'origine regionale. Il documento recita:

"Talvolta la designazione geografica in un marchio di certificazione non viene utilizzata per certificare l'origine geografica dei beni o dei servizi. Prendiamo in considerazione, per esempio, un marchio di certificazione che include la parola "California" e viene utilizzato per certificare che la frutta e la verdura a cui è apposto sono da coltivazione organica. La parola "California" potrebbe più o meno indicare l'origine geografica dei prodotti, ma non è utilizzata per certificare che gli stessi hanno origine in California. Se la designazione geografica in un marchio di certificazione è

⁽¹⁵⁾ La definizione fornita dall'USPTO stabilisce che: *"A trademark is a word, phrase, symbol, and/or design that identifies and distinguishes the source of the goods of one party from those of others. A service mark is a word, phrase, symbol, and/or design that identifies and distinguishes the source of a service rather than goods. The term "trademark" is often used to refer to both trademarks and service marks"*. <http://www.uspto.gov/trademarks/basics/definitions.jsp>, visualizzato il 25 Novembre 2013.

⁽¹⁶⁾ Ai sensi del l'Articolo 2(e)(3) del Trademark Act, *"(1) the primary significance of the mark is a generally known geographic location (see TMEP §§1210.02–1210.02(b)(iv)); (2) the goods or services do not originate in the place identified in the mark (see TMEP §1210.03); (3) purchasers would be likely to believe that the goods or services originate in the geographic place identified in the mark (see TMEP §§1210.04–1210.04(d)). Note: If the mark is remote or obscure, the public is unlikely to make a goods/place or services/place association (see TMEP §1210.04(c)); and (4) the misrepresentation is a material factor in a significant portion of the relevant consumer's decision to buy the goods or use the services (see TMEP §§1210.05(c)–(c)(ii))"*. L'Articolo 2(e)(3) del Trademark Act, 15 U.S.C. §1052(e)(3), vieta la registrazione di un marchio, geograficamente descrittivo, ingannevole di prodotti o servizi indicati nella domanda. <http://tmept.uspto.gov/RDMS/detail/manual/TMEP/Oct2013/TMEP-1200d1e8253.xml> - [/manual/TMEP/Oct2013/TMEP-1200d1e8321.xml](http://manual/TMEP/Oct2013/TMEP-1200d1e8321.xml), visualizzato il 25 Novembre 2013. Prima della modifica del Trademark Act, adottata dal North American Free Trade Agreement ("NAFTA") in data 1° gennaio 1994, la base legale per il rifiuto di registrazione di marchi geograficamente descrittivi ingannevoli era costituita dall'Articolo 2(e)(2) dello stesso Trademark Act.

soprattutto geograficamente descrittiva dei beni o dei servizi, e lo scopo del marchio di certificazione, come indicato dalla dichiarazione di certificazione, è quello di certificare qualcosa di diverso dall'origine geografica, l'esaminatore incaricato deve respingere la domanda in virtù dell'Articolo 2(e)(2) del Trademark Act oppure richiedere una liberatoria, a seconda dei casi. Se la designazione geografica in un marchio di certificazione non-geografico è ingannevole rispetto all'indicazione geografica dei beni o servizi, il marchio deve essere respinto".

Non è questo il caso delle MELE DEL MARYLAND? Il nome geografico MARYLAND può, in alcune circostanze, essere riferito a mele che provengono dalla Virginia e dal Delaware. La dichiarazione di certificazione deve essere usata per certificare qualcosa di diverso dall'origine geografica, la registrazione deve essere pertanto respinta oppure è necessario richiedere una liberatoria.

5.- Viene osservato l'Accordo TRIPs?

Il primo quesito che sorge spontaneo in relazione al sistema degli Stati Uniti è se il medesimo consente la registrazione di indicazioni che vanno oltre la prima verifica di cui all'Articolo 22 dell'Accordo TRIPs¹⁷ a protezione "delle indicazioni che identificano un bene come originario del territorio di un Membro, o di una regione o località in tale territorio". Come visto dettagliatamente con riferimento alle MELE DEL MARYLAND, sembra che il sistema degli Stati Uniti consenta la registrazione di indicazioni geografiche che non identificano un prodotto come originario del luogo geografico.

Il secondo quesito che sorge spontaneo è il seguente: il sistema degli Stati Uniti richiede necessariamente l'indicazione del collegamento tra le caratteristiche dei prodotti e l'origine geografica, per non parlare dell'indicazione che tali caratteristiche vanno fatte risalire essenzialmente a quell'origine?

Orbene, è prevista la verifica del collegamento o della notorietà. Ma l'unico scopo di tale verifica non è quello di determinare la conformità con il requisito di essere *essenzialmente attribuibile*, bensì di determinare quale dovrebbe essere la delimitazione geografica di un marchio di certificazione che contiene un nome geografico.

L'assenza della necessità di un collegamento tra l'origine geografica e il prodotto è evidenziata dalle dichiarazioni di certificazione che accompagnano il marchio di certificazione. Bastano due esempi a dimostrarlo. Il primo si riferisce all'IG Roquefort dell'UE. La certificazione recita:

"Il marchio di certificazione viene utilizzato sui prodotti per indicare che gli stessi sono stati prodotti solo con latte di

*pecora e fatti stagionare in grotte naturali del comune di Roquefort, Dipartimento dell'Aveyron, Francia"*¹⁸.

Un'indicazione puramente descrittiva e meccanica. Non si specifica che le particolari caratteristiche del formaggio Roquefort sono dovute essenzialmente all'origina geografica. Il secondo esempio, invece, si riferisce alle patate dell'Idaho. La dichiarazione recita:

*"Il marchio di certificazione, utilizzato da soggetti autorizzati dall'ente certificatore, certifica la vera origine delle patate coltivate nello Stato dell'Idaho e certifica che tali patate sono conformi quanto a qualità, dimensioni, peso, colore, forma, purezza, varietà, difetti interni, difetti esterni, maturità e livello di residui agli standard stabiliti dall'ente certificatore"*¹⁹.

In sostanza, tutto ciò che viene fatto è dichiarare che le patate vengono dall'Idaho e sono conformi a determinati standard di mercato. Nulla si dice in merito a qualità, notorietà o caratteristiche distintive. E non c'è nulla che dimostri che le caratteristiche tipiche del prodotto sono essenzialmente dovute alla sua origine come previsto dall'Articolo 22(1)²⁰ dell'Accordo TRIPs.

6.- Conclusioni

Lo scopo del presente commento è comprendere ed esaminare l'attuazione da parte degli Stati Uniti degli impegni assunti aderendo all'Accordo TRIPs per quanto concerne la protezione delle IG. L'obiettivo non è pertanto analizzare se l'Accordo TRIPs preferisca un particolare regime normativo per la protezione delle IG, ovvero in altre parole, se sia possibile ottemperare all'Accordo TRIPs attraverso un sistema di marchi.

Alla luce della breve disamina qui proposta si potrebbe concludere che l'attuale politica dell'USPTO non sembra prendere in considerazione elementi fondamentali della definizione di IG, così come sono stabiliti dall'Articolo 22 dell'Accordo TRIPs.

ABSTRACT

The European Union (EU) and the United States (US) do not share a common understanding on the the nature of, and how best to protect, Geographical Indications (GIs). The US does not consider that it is possible to show that the distinct qualities of a product bearing a GI are essentially due to its geographic origin while the EU and the TRIPs consider this to be the sine qua non of GIs. This is one of the main reasons the US believes that GIs are best protect-

⁽¹⁷⁾ V. *supra* nota 2.

⁽¹⁸⁾ V. *supra* nota 5.

⁽¹⁹⁾ V. *supra* nota 5.

⁽²⁰⁾ V. *supra* nota 2.

ed by means of trade mark law while the EU considers specific or sui generis laws are essential.

The US and the EU are both competing in Asia to promote these different approaches to the protection of GIs through an ever-widening number of bi-lateral and/or pluri-lateral free-trade agreements. This brief paper shows that the different approaches are not compatible and that third coun-

tries are making agreements that are impossible to reconcile. These countries are agreeing to protect certain words as GIs in agreements with the EU while accepting for the purposes of agreements with the US that they can never be considered GIs. The paper also questions whether the US system for the protection of GIs is in conformity with WTO law.



Detenzione di alimenti surgelati non indicati come tali nel menu

Vincenzo Ferrara

1.- La sentenza

Con la sentenza in esame, la terza Sezione della Corte di Cassazione è tornata a pronunciarsi sul tema della configurabilità del tentativo nel reato di frode in commercio (art. 56 - 515 c.p.), in particolare precisando che integra tale ipotesi delittuosa anche la mera disponibilità di alimenti surgelati, non indicati come tali nel menu, nella cucina di un ristorante, indipendentemente dall'inizio di una concreta contrattazione con il singolo avventore.

La Suprema Corte ha esaminato il ricorso contro la sentenza della Corte di Appello di Milano che, con decisione in data 15.11.2012, ha affermato la colpevolezza di P.M. e P.M. in ordine al reato di cui agli art. 110, 56 e 515 c.p., loro ascritto perché, in qualità di titolari di un esercizio per la somministrazione di cibi e bevande, denominato ".....", compivano atti idonei univocamente diretti a consegnare agli acquirenti sostanze alimentari diverse da quelle indicate nelle lista delle vivande ed, in particolare, cibi congelati, benché detta qualità non fosse indicata nella predetta lista, condannandoli alla pena di mesi due di reclusione ciascuno.

In sintesi, il giudice di primo grado aveva escluso che la mera detenzione all'interno di un frigorifero di merce congelata e la mancata indicazione nella lista delle vivande di detta qualità integrasse la fattispecie degli atti idonei diretti in modo non equivoco alla vendita fraudolenta.

La Corte di appello ha affermato, invece, che la descritta condotta integra l'ipotesi del tentativo di frode in commercio, osservando che l'inserimento degli alimenti congelati nel menù, senza la menzione dell'indicata qualità, costituisce un'offerta al pubblico, in quanto tale non revocabile, con la conseguente idoneità della stessa a determinare il conseguimento del risultato illecito.

Avverso la sentenza hanno proposto ricorso gli imputati, denunciando vizi di motivazione e violazione di legge.

In sintesi le questioni poste: Mancanza e manifesta illogicità della motivazione con riferimento a quanto emerso dall'esame testimoniale all'esito del procedimento di primo grado. Si deduce, citando, oltre alle dichiarazioni dell'impu-

tato P.M., le deposizioni di alcuni testi, tra i quali lo stesso verbalizzante, che dall'istruzione dibattimentale non era affatto emerso con certezza che gli alimenti citati in imputazione fossero congelati.

La Corte territoriale avrebbe erroneamente affermato che l'indicazione nel menù di determinati alimenti costituisca un'offerta al pubblico non revocabile. Infatti può verificarsi che una determinata pietanza, anche se indicata nel menù, non sia di fatto disponibile, con la conseguenza che il ristorante non è obbligato a servirla. In tal caso in pratica si verserebbe in un'ipotesi di reato impossibile. Inoltre, la condotta descritta nell'imputazione, in assenza di un inizio di contrattazione, non integra la fattispecie del tentativo di frode in commercio. Peraltro, l'ispezione è stata effettuata in orario di chiusura del locale e non è neppure certo che il menù si riferisse alle pietanze disponibili al momento dell'accertamento.

La Cassazione ha respinto il ricorso, con le argomentazioni che sinteticamente e di seguito si espongono:

Il Collegio non ha ravvisato ragioni per discostarsi dal più recente indirizzo interpretativo, in quanto lo stesso risulta conforme ai principi di diritto enunciati dalle Sezioni Unite in materia di tentativo del reato di cui all'art. 515 c.p., sia pure con riferimento ad una fattispecie concreta diversa¹.

In materia, inoltre, la questione civilistica della cosiddetta offerta al pubblico, non revocabile se non con le medesime forme, di cui trattano la sentenza impugnata ed il ricorso per contestarne le affermazioni, non appare affatto dirimente, né rilevante, ai fini della configurabilità del tentativo. La questione della revocabilità dell'offerta contenuta nel menu, infatti, può assumere rilevanza solo ai fini della configurabilità della desistenza, atta ad escludere il reato nell'ipotesi in cui il ristorante, a seguito della richiesta del cliente di una determinata pietanza, rifiuti di consegnare l'*aliud pro alio*, ma non incide sul perfezionamento della fattispecie del tentativo, che si consuma con la mancata indicazione nel menu della qualità degli alimenti surgelati o congelati.

Sul punto si registra, invero, da tempo un vivace contrasto giurisprudenziale. Dapprima la giurisprudenza ha negato la incriminabilità della condotta nella ipotesi che alla detenzione nelle celle frigo di alimenti congelati o surgelati non si accompagnasse almeno un contatto con un specifico avventore²; in un secondo momento, e per contro, si è ritenuto che la detenzione di prodotti congelati in un esercizio commerciale e l'omessa indicazione nel menù di tale precondizione dell'alimento dimostrano, invece, l'univocità e l'idoneità dell'azione ai fini del tentativo³.

(¹) Cfr. Cass. Sez. Un. sentenza n. 28 del 25/10/2000, Morici, RV 217295

(²) V. Cass., Sez. III, 26.6.1998; Cass., Sez. III, 3.10.2001; Cass., Sez. III, 3.11.1999; Cass., Sez. III, 26.6.1998; Cass., Sez. III, 25.2.1998; Cass., Sez. VI, 9.5.1985.

(³) Cass., Sez. III, 18.11.2008; Cass., Sez. III, 13.4.2007; Cass., Sez. III, 24.5.2005; Cass., Sez. III, 2.3.2004; Cass., Sez. III, 24.3.2003; Cass., Sez. III, 12.2.2003; Cass., Sez. III, 23.4.2002; Cass., Sez. III, 12.3.2002; C. 9.6.1994; C. 6.10.1989; Cass., Sez. VI, 15.4.1986; C. 20.3.1986; T. Campobasso 21.3.2006, n. 138; Cass., Sez. III, 11.11.2010, n. 42503

Stante tale contrasto, è intervenuta una decisione delle Sezioni Unite, chiamata a pronunciarsi su di un caso di messa in vendita di confezioni alimentari con data di scadenza fraudolentemente posticipata.

La Suprema Corte qui, dopo aver svolto un complesso ragionamento, richiama la Relazione al Re del codice penale, per individuare il criterio della univocità degli atti come nocciolo della questione. Sembra opportuno richiamare la citata Relazione, nella quale si affermava che, per essere univoci, gli atti devono avere un valore tale:

- da rivelare l'intenzione di delinquere;
- da escludere il dubbio che si tratti di un principio d'estrinsecazione dell'intenzione di compiere un fatto lecito o giuridicamente indifferente;
- da manifestare l'intenzione di commettere un determinato delitto.

Partendo da tali concetti, autorevole dottrina ha sostenuto che l'azione dell'agente è univoca allorché in sé, per quello che è e per il modo in cui è compiuta, ne rivela l'intenzione; ed ha, altresì, specificato che per potersi parlare di univocità è necessario che sia posta in essere un'azione che, secondo l'*id quod plaerumque accidit*, non viene compiuta se non per commettere quel dato fatto criminoso. Ma anche la giurisprudenza è giunta a conclusioni sostanzialmente uguali: la Corte di cassazione ha, infatti, deciso che «l'estremo dell'univocità degli atti, necessario, unitamente a quello della idoneità, per configurare un tentativo punibile, va accertato sulla base delle caratteristiche oggettive della condotta criminosa, nel senso che questa, per sé e per il modo in cui si è estrinsecata, deve rivelare l'intenzione dell'agente»⁴; ed ha precisato, in altra più recente occasione, che «gli atti sono univoci - o meglio diretti in modo non equivoco alla commissione di un delitto - allorché, considerati in sé medesimi, per il contesto nel quale si inseriscono, per la loro natura ed essenza rivelino - secondo le norme di esperienza e l'*id quod plaerumque accidit* - l'intenzione, il fine dell'agente»⁵.

Ora, muovendo dal concetto di univocità su esposto, ne deriva - in riferimento alla fattispecie concreta - che la semplice detenzione all'interno del negozio o di un deposito di prodotti alimentari scaduti e con etichetta alterata o sostituita, senza che questi siano esposti o in qualche modo offerti al pubblico, non integra gli estremi del tentativo, potendo esservi motivi diversi per simile accantonamento e non potendosi quindi desumere con certezza, da tale detenzione, la reale intenzione dell'agente. Ma se i prodotti in questione vengono esposti sui banchi dell'esercizio (come si è verificato nel caso concreto), o sono comunque offerti al pubblico, la condotta posta in essere dall'esercente del-

l'attività commerciale è invece idonea a dimostrare che la sua intenzione era quella di venderli agli acquirenti che si sarebbero presentati, con conseguente configurabilità del tentativo di frode in commercio⁶.

2.- La frode in commercio: gli istituti giuridici

Per comprendere la posizione rigorista, su cui si è oramai attestata la giurisprudenza di legittimità sul punto, è necessario procedere ad una ricostruzione ermeneutica delle norme evocate.

Com'è noto, la letteratura economica pone il consumatore al centro delle proprie attenzioni. Il codice Rocco, nel titolo VIII, libro II, tratta "Dei Delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio", che rappresenta un'assoluta novità in quanto - a differenza di quanto avveniva nel passato - ha inteso tutelare la ricchezza nel senso "dinamico". È stato esattamente rilevato che i gruppi di reati che rientrano in tale titolo, pur se offendono interessi privati, assumono una valenza collettiva preponderante. In particolare il legislatore ha considerato che, se commessi in modo seriale, questi illeciti possono imprimere alla lesione di interessi economici privati una progressione che concerne l'economia nazionale. Essi si riconnettono allo scorretto svolgimento dell'attività produttiva o commerciale, ponendo in risalto al contempo le componenti criminogene⁷.

Va detto che la repressione della frode in commercio è una costante di ogni ordinamento giuridico. Già nell'antico Egitto si rinvenivano disposizioni volte a punire gli attentati alla fiducia commerciale e a Roma, le frodi erano tanto frequenti che fu istituito un magistrato *ad hoc*, il Prefetto dell'annona. All'epoca dei Comuni, la repressione del fenomeno frodatario è ampia e severa, come attesta la dettagliata casistica di vari statuti comunali in materia di vendita di generi alimentari di prima necessità (pane, farine, sale, vini, ecc.)⁸.

Il codice Zanardelli aveva collocato il delitto di frode in commercio tra i delitti contro la fede pubblica (art. 295), mentre nel codice Rocco, questa figura è stata inserita nel capo dei delitti contro l'economia pubblica. Dall'attuale sistemazione, si può trarre un primo elemento e cioè che il patrimonio non assurge a bene giuridico protetto, ma si è ritenuto che la norma fosse posta a tutela dell'ordine economico. Sulla valenza euristica assegnata alla sistemazione della norma sono state, però, sollevate numerose perplessità, viste le dimensioni (gigantesche) del bene giuridico. Insomma il legislatore ha ravvisato in essa un nocumeto all'economia nazionale.

⁽⁴⁾ Cass. pen., sez. I, 7 dicembre 1978 Ruocco, n. 141139.

⁽⁵⁾ Cass. pen., sez. I, 28 ottobre 1986, n. 175567, Molinari.

⁽⁶⁾ Cass. pen., SS.UU., 25 ottobre 2000, n. 28, Morici.

⁽⁷⁾ F. Giunta, G. Martiello in *Dizionario Sistematico Diritto Penale*, a cura di F. Giunta, 2008, 514 ss.

⁽⁸⁾ L. Conti, *Frode in commercio e altri attentati alla fiducia commerciale*, in NN.D.I., VII, Torino, 1961, 637.

Nel singolo atto di scambio disonesto si tutela l'interesse dell'intera comunità a che sia osservato un costume di onestà, lealtà e correttezza nello svolgimento del commercio⁹; l'incriminazione colpisce «l'intralcio che un clima generale di diffidenza arrecherebbe agli scambi, con conseguente turbamento del sistema economico nazionale»¹⁰.

Corollario di tale principio è che, sebbene il bilancio patrimoniale dell'acquirente si chiudesse in attivo con consegna di cose diverse da quelle pattuite ma di maggior valore, tale circostanza non escluderebbe la punibilità dell'agente, né l'attenuerebbe.

Il bene giuridico ha una portata superindividuale ed è di natura indisponibile, conseguentemente è del tutto influente l'atteggiamento psicologico dell'acquirente, come pure non assume efficacia scriminante il consenso a ricevere cosa diversa da quella pattuita¹¹.

Soggetto attivo può essere chiunque realizzi la condotta descritta nella norma incriminatrice. L'attuale formulazione non pone limitazioni all'estensione della sfera di operatività della norma anche nei riguardi dei soggetti che non rivestono la qualifica di imprenditori commerciali.

La condotta consiste nella consegna di una cosa mobile diversa da quella convenuta, ovvero una cosa, per origine, provenienza, qualità o quantità diversa da quella pattuita. Il profilo oggettivo dell'illecito si sostanzia in una violazione contrattuale e presuppone un *vinculum iuris* liberamente costituitosi tra le parti¹².

Il delitto è punibile a titolo di dolo generico, essendo sufficiente che l'agente abbia consapevolezza e coscienza di consegnare cosa diversa da quella pattuita. Non è richiesto un dolo specifico, in particolare non sono richiesti né la volontà del pregiudizio altrui, né uno scopo di lucro o comunque di profitto.

3.- Il tentativo

Passiamo ora a tratteggiare l'istituto del delitto tentato, previsto dall'art. 56 c.p. che dispone "Chi compie atti idonei, diretti in modo non equivoco a commettere un delitto, risponde di delitto tentato, se l'azione non si compie o l'evento non si verifica.

Il colpevole di delitto tentato è punito: [con la reclusione da ventiquattro a trenta anni, se dalla legge è stabilita per il delitto la pena di morte]; con la reclusione non inferiore a dodici anni, se la pena stabilita è l'ergastolo; e, negli altri

casi, con la pena stabilita per il delitto, diminuita da un terzo a due terzi..."

La definizione di "atti diretti in modo non equivoco a..." ha completamente abbandonato quella di atti esecutivi che, differentemente dagli atti preparatori, segnavano il perimetro dell'area del penalmente rilevante per il codice Zanardelli. Più in particolare il legislatore del 1930 ha modificato la formula descrittiva del tentativo contenuta negli artt. 61 e 62 del codice Zanardelli, abbandonando la distinzione tra "tentativo" e "delitto mancato", tra "atti preparatori" (penalmente irrilevanti) e "inizio di esecuzione". Tale costruzione, giustificata dall'esigenza di basare la punibilità solo su un fatto esternamente rilevabile e costitutivo di un reale pericolo per l'interesse protetto, si era dimostrata di non facile applicazione ai fini dell'individuazione della soglia della punibilità, essendo stati volta a volta prospettati dalla dottrina criteri (si pensi, per esempio, a quello riferito all'«inizio dell'azione tipica», inconciliabile con le fattispecie a "forma libera"), che si dimostravano eccessivamente estensivi o restrittivi¹³.

Il delitto tentato è la risultante della combinazione di due norme, quella di parte speciale e quella (estensiva) di parte generale.

Riguardo al fondamento della punibilità del tentativo, in dottrina si distinguono le teorie soggettive (che stigmatizzano la volontà ribelle dell'agente), quelle oggettive (che individuano il fondamento della norma nella reale esposizione a pericolo del bene protetto), e quelle miste (che mirano a salvaguardare il principio di offensività e materialità, non tralasciando tuttavia il profilo "soggettivo" del soggetto).

"Atti idonei" significa che questi debbono avere una reale carica offensiva capace di ledere o esporre a pericolo il bene giudico protetto dalla norma di parte speciale secondo un giudizio *ex ante* ed in concreto¹⁴ su base totale, ovvero che tenta in considerazione le sole circostanze conosciute o conoscibili al momento dell'azione. Il requisito dell'idoneità degli atti - fondamentale per i sostenitori delle teorie oggettive della punibilità del tentativo - «consiste nella possibilità di inserire (ipoteticamente) la serie di atti (o la stessa azione, nell'ipotesi di tentativo compiuto) nel contesto del fatto (sempre ipoteticamente) completo dell'evento e di considerarli - in questa prospettiva - suscettibili di portare alla piena verifica di quest'ultimo, secondo una procedura di accertamento che ne postuli un'efficienza *lato sensu* causale nei confronti della lesione all'interesse protetto»¹⁵.

⁽⁹⁾ G. Marinucci, *Frode in commercio*, in *Enc.Dir.*, XVIII, Milano, 1969, 136.

⁽¹⁰⁾ G. Marinucci, *op.cit.*, 137.

⁽¹¹⁾ Cass., Sez. III, 4.11.2009; Cass., Sez. VI, 16.11.1977.

⁽¹²⁾ F. Lemme, *La repressione penale della concorrenza sleale*, in "Trattato di diritto penale dell'impresa", dir. da A. Di Amato, IV, Padova, 1993, 44.

⁽¹³⁾ Sul tema, F. Carrara, *Programma del corso di diritto criminale*, parte gen., I, Lucca, 1877, 280, il quale già proponeva l'individuazione delle note dell'idoneità e della direzione univoca dell'azione.

⁽¹⁴⁾ Cass. Sez. V, 1 luglio 2009 n. 34242.

⁽¹⁵⁾ Marini, 706.

“Atti diretti in modo non equivoco” significa che questi debbono rivelare l'intenzione dell'agente e la loro direzione verso il reato in rapporto al programma criminoso e tenuto conto delle acquisizioni probatorie. E' stato giustamente evidenziato in dottrina ed in giurisprudenza che la prova del fatto delittuoso può essere desunta in qualsiasi modo, facendo applicazione dei normali canoni di accertamento probatori. Autorevole dottrina, inoltre, ricava il giudizio di univocità in una prognosi probabilistica in ordine alla realizzazione del corrispondente delitto consumato, ispirata a criteri di funzionalità del pericolo posto in essere rispetto all'esito avuto di mira dall'agente e, tenuto conto anche della verosimile intenzione di quest'ultimo di portare a compimento il proposito criminoso. Ciò che consentirà di ricomprendervi anche le occasioni in cui “il soggetto ha posto in essere soltanto atti pretipici, cioè che precedono l'inizio della condotta tipica” i quali, per il grado di sviluppo raggiunto, lasciano prevedere come verosimile il compimento del delitto¹⁶.

Parte della giurisprudenza ritiene che l'univocità e l'idoneità degli atti siano riscontrabili anche in presenza di atti cosiddetti “preparatori”, cioè posti in essere in un momento anteriore all'inizio dell'esecuzione, quando siano potenzialmente idonei a produrre l'evento e contemporaneamente rivelino in modo non equivoco l'intenzione di commettere il delitto¹⁷.

Quanto alla determinazione della soglia di punibilità del tentativo, mentre il codice Zanardelli la individuava nell'inizio dell'esecuzione, negando ogni rilevanza all'attività meramente preparatoria, il codice Rocco la riferisce al compimento di «atti idonei diretti in modo non equivoco» a commettere un delitto. La finalità di questo mutamento è stata così sintetizzata in dottrina: «adducendo le incertezze della distinzione tra atti preparatori e atti esecutivi il legislatore tiene fermo il principio oggettivo - di cui la stessa idoneità è espressione - dell'insufficienza della mera intenzione soggettiva, ma nel contempo tende a spostare la rilevanza degli atti punibili ad un momento anteriore all'esecuzione»¹⁸.

4.- Il Tentativo di frode in commercio: elementi strutturali

Quanto all'elemento soggettivo, si tratta di un delitto doloso essendo il tentativo ontologicamente incompatibile con la colpa. Oggi si ritiene coniugabile il dolo eventuale con le forme del tentativo. Riguardo all'accertamento del dolo, è necessario verificare il fine criminoso cui l'agente tendeva

e poi valutare l'idoneità e l'univocità degli atti.

Una volta delineate le coordinate delle norme in oggetto, possiamo ora tentare di entrare nel merito della decisione per comprendere se la condotta censurata possa effettivamente essere qualificata come tentata frode nell'esercizio del commercio. In altri termini, si pone il problema di individuare il *minimum* perché la condotta delineata dall'art. 515 c.p. possa assurgere a rilevanza penale, vale a dire il momento nell'*iter criminis* a partire dal quale può configurarsi il tentativo del reato di frode nell'esercizio del commercio.

Per rispondere a siffatto interrogativo, appare necessario – tenendo ben presenti le argomentazioni sopra meglio sviluppate – affrontare direttamente il quesito: “la condotta posta in essere dall'esercente l'attività commerciale è idonea a palesare l'idoneità e l'univocità dell'intenzione di vendere proprio quel determinato prodotto, ovvero la lista delle vivande consegnata agli avventori o sistemata sui tavoli di un ristorante equivale - ai fini che qui interessano - ad una proposta contrattuale nei confronti dei potenziali clienti e manifesta l'intenzione del ristoratore di offrire i prodotti indicati nella lista?”¹⁹.

La risposta è senz'altro affermativa, nel senso che la presenza della lista delle vivande equivale ad una proposta contrattuale nei confronti dei potenziali clienti e manifesta l'intenzione di offrire i prodotti indicati nella lista stessa, per cui se - come è arguibile - i relativi alimenti contenuti nei frigoriferi erano congelati e/o surgelati, risulta ben evidente che l'eventuale cliente non sarebbe stato posto, in alcun modo, in condizioni di venire a conoscenza della effettiva condizione merceologica dei prodotti alimentari impiegati per la preparazione nei piatti indicati dal menu. Ne consegue che siffatta condotta sia da ritenere univocamente rivelatrice della volontà dell'esercente di consegnare un *aliud pro alio*.

Da ultimo, si deve esaminare la questione, pure sollevata dagli imputati e respinta dalla Suprema Corte, relativa alla questione civilistica della cosiddetta “offerta al pubblico”. Questa, come insegna la dottrina, è un particolare tipo di proposta contrattuale, differenziandosi da quella ordinaria perché non ha un destinatario determinato, ma è diretta ad una generalità indistinta di persone o comunque di chiunque voglia approfittare. Non è qualificabile come atto recettizio in senso stretto e produce effetti dal momento in cui è conoscibile. Può essere sempre revocabile e la revoca deve avvenire nelle stesse forme dell'offerta o in forma equipollente²⁰. Orbene, sul punto, il ragionamento svolto dalle parti non convince; piuttosto, ai fini che qui rilevano, si può

⁽¹⁶⁾ F. Mantovani, *Diritto penale*, Parte generale, Padova, 2011, 442. Cfr. anche A. Giudici, Nota a Cass. pen., Sez. II, 13 marzo 2012 (dep. 2 aprile 2012), Pres. Casucci, Rel. Gallo, P.g. Cesqui (conf.), Imp. Napolitano “Tentativo e atti preparatori: una questione sempre aperta” in *Diritto Penale Contemporaneo* e v. la bibliografia ivi richiamata <http://www.penalecontemporaneo.it/materia/1-7-1-1539-tentativo-e-atti-preparatori-una-questione-sempre-aperta/>.

⁽¹⁷⁾ Cass., Sez. II, 10 marzo 1995.

⁽¹⁸⁾ M. Romano, *Commentario sistematico del codice penale*, 2004, Milano, 3^a ed., 590.

⁽¹⁹⁾ Cfr. Cass. S.U., 25 ottobre 2000, Morici.

⁽²⁰⁾ F. Caringella, L. Buffoni, *Manuale di diritto civile*, 2009, 697.

sostenere che la lista delle vivande consegnata agli avventori o sistemata sui tavoli di un ristorante equivale ad una proposta contrattuale nei confronti dei potenziali clienti e, manifestando l'intenzione del ristoratore di offrire i prodotti indicati nella lista, deve avere un contenuto veritiero, sicché una proposta non sincera sarebbe, come nei fatti è accaduto, un atto diretto in modo non equivoco a commettere il delitto di cui all'art. 515 c.p. (vi sarebbe, cioè, un' idoneità ingannatoria strumentale alla realizzazione del reato). Invero, la messa a disposizione del menù ai clienti rappresenta, ex sé, un comportamento sleale nel commercio, una proposta non veritiera con finalità ingannatorie, atta quindi a commettere il delitto di cui all'art. 515 c.p., dal momento in cui viene rappresentata una "qualità" diversa da quella reale, effettiva.

5.- Conclusioni

Conclusivamente, si ritiene che gli atti posti in essere (che ben possono essere definiti "iniziali") sembrano del tutto idonei ad uscire dall'ambiguità in cui l'orientamento più restrittivo²¹ confina ogni attività preparatoria rispetto alla commissione di un delitto.

Peraltro, sempre in aderenza alle argomentazioni sopra meglio sviluppate, e confermate dalla giurisprudenza, non è necessario che si instauri un rapporto concreto con un cliente, atteso che in tale ipotesi ricorrerebbe la fattispecie del reato consumato²².

Seguendo attentamente il ragionamento sviluppato dal giudice nella pronuncia che si annota, si comprende che è stata valorizzata la dimensione superindividuale del bene

giuridico protetto dalla norma, fino a far arretrare – sempre nei limiti del consentito – la soglia di punibilità. Certamente si deve convenire che si tratta di un arresto – come quelli immediatamente precedenti – che sposta la soglia dell'intervento penalistico ad una fase che sembra riconducibile alla sfera degli atti preparatori (o iniziali).

A parere di chi scrive, tale posizione, in definitiva, benché rigorista, è pienamente condivisibile perché appare rispettosa del principio di legalità e la pena irrogata all'imputato è idonea anche a fungere da orientamento culturale per la c.d. "cerchia sociale di appartenenza", tenuto conto degli ultimi contributi delle analisi criminologiche su questo genere di reati che rientrano nella c.d. "criminalità economica"²³.

Inoltre, com'è stato giustamente osservato da attenta dottrina, a proposito della tutela del consumatore, con l'espandersi del libero mercato, occorre prestare sempre maggiore attenzione e rispetto verso il destinatario del prodotto alimentare, atteso che si tratta di un contraente, che per definizione è il soggetto più debole nel sinallagma contrattuale²⁴.

ABSTRACT

By the decision under review, the Supreme Court has returned to rule on the configurability of the crime of attempt in commercial fraud (Article 56-515 of the Criminal Code), declaring that it is a criminal offence the keep in the kitchen of a restaurant, of frozen food not listed as such on the menu, regardless of the absence of any effective negotiation on that food with an individual customer.

□

La sentenza della Corte di Cassazione

Corte di Cassazione, sez. III penale, sentenza 2 ottobre - 5 novembre 2013, n. 44643 - Presidente Mannino – Relatore Lombardi

Detenzione di alimenti surgelati, non indicati come tali nel menu, e tentativo di frode nell'esercizio del commercio

Anche la mera disponibilità di alimenti surgelati, non indicati come tali nel menu, nelle cucine di un ristorante, confi-

(²¹) Secondo una prima tesi più rigorosa, gli atti univoci potrebbero essere solamente gli *atti esecutivi* ovvero quegli atti capaci di integrare almeno una parte della condotta descritta dalla norma incriminatrice che il soggetto ha iniziato a violare e che, pertanto, si rivelino essi stessi come una forma di manifestazione di *quel* delitto; v. G. Marinucci, E. Dolcini, *Manuale di diritto penale*, Parte generale, Milano, 2012, pp.401.

(²²) Cass., sez. III pen., 2 marzo 2004, n. 14806.

(²³) Nella criminalità economica, infatti, rientrano tutti quei comportamenti criminali che sono commessi da autori di elevata posizione sociale all'interno di un'attività economica legittima e con l'abuso di fiducia di terzi, vittime di questi comportamenti. Si tratta di reati che possono essere compiuti dai responsabili di imprese per accrescere in modo criminale i profitti di impresa. Ed in questo scenario che si muove il frodatore moderno. Il reato diventa oggetto di una scelta economica tesa a massimizzare i profitti. L'homo oeconomicus agisce dopo aver analizzato esattamente il cost-benefits ed agisce allorché il calcolo è a favore dei secondi e quando l'utile atteso è maggiore rispetto alle risorse generali impiegate (sia consentito il rinvio a V. Ferrara, *Le frodi Alimentari: Riflessione sulla fenomenologia*, in "Regole Alimentari e Made in Italy - Il contrasto alle frodi", Francesco Aversano – Vincenzo Ferrara – Giorgio Calabrese – Giovanni Tartaglia Polcini, Milano, 2012, pp. 81 e ss.)

(²⁴) V. Pacileo, *Il diritto degli alimenti, Profili civili, penali ed amministrativi*, 2003, 205.

gura il tentativo di frode in commercio, indipendentemente dall'inizio di una concreta contrattazione con il singolo avventore

(Omissis)

Ritenuto in fatto

1. Con sentenza in data 15/11/2012 la Corte di appello di Milano, in accoglimento dell'impugnazione del P.G. avverso la sentenza del Tribunale di Milano in data 13/03/2009, ha affermato la colpevolezza di P.M. e P.M. in ordine al reato di cui agli art. 110, 56 e 515 c.p., loro ascritto perché, in qualità di titolari di un esercizio per la somministrazione di cibi e bevande, denominato "Osteria Ilios", compivano atti idonei univocamente diretti a consegnare agli acquirenti sostanze alimentari diverse da quelle indicate nelle lista delle vivande ed, in particolare, cibi congelati, benché detta qualità non fosse indicata nella predetta lista, condannandoli alla pena di mesi due di reclusione ciascuno.

In sintesi, il giudice di primo grado aveva escluso che la mera detenzione all'interno di un frigorifero di merce congelata e la mancata indicazione nella lista delle vivande di detta qualità integrasse la fattispecie degli atti idonei diretti in modo non equivoco alla vendita fraudolenta.

La Corte territoriale ha, invece, affermato che la descritta condotta integra l'ipotesi del tentativo di frode in commercio, osservando che l'inserimento degli alimenti congelati nel menù, senza la menzione della indicata qualità, costituisce un'offerta al pubblico, in quanto tale non revocabile, con la conseguente idoneità della stessa a determinare il conseguimento del risultato illecito.

2. Avverso la sentenza hanno proposto ricorso personalmente gli imputati, che la denunciano per vizi di motivazione e violazione di legge.

2.1. Mancanza e manifesta illogicità della motivazione con riferimento a quanto emerso dall'esame testimoniale all'esito del procedimento di primo grado.

In sintesi, si deduce, citando, oltre alle dichiarazioni dell'imputato P.M., le deposizioni di alcuni testi, tra i quali lo stesso verbalizzante, che dall'istruzione dibattimentale non era affatto emerso con certezza che gli alimenti citati in imputazione fossero congelati.

2.2. Errata applicazione degli art. 55 e 515 c.p.

La Corte territoriale ha erroneamente affermato che la indicazione nel menù di determinati alimenti costituisca un'offerta al pubblico non revocabile. Può, infatti, verificarsi che una determinata pietanza, anche se indicata nel menù, non sia di fatto disponibile con la conseguenza che il ristoratore non è obbligato a servirla. In tal caso in pratica si verserebbe in un'ipotesi di reato impossibile. Inoltre, la condotta descritta nell'imputazione, in assenza di un inizio di contrattazione, non integra la fattispecie del tentativo di frode in commercio. Peraltro, l'ispezione è stata effettuata in orario di chiusura del locale e non è neppure certo che il menù si riferisse alle

pietanze disponibili al momento dell'accertamento.

2.3.4.5. Si denuncia, infine, violazione di legge e vizi di motivazione della sentenza in ordine al diniego delle attenuanti generiche, all'applicazione della pena detentiva, invece di quella pecuniaria, e alla mancata concessione del beneficio della sospensione della stessa.

Considerato in diritto

1. Il ricorso non è fondato.

2. Stante il carattere pregiudiziale della questione di diritto occorre esaminare preliminarmente il secondo motivo di gravame.

Il contrasto interpretativo in ordine alla configurabilità del tentativo di frode in commercio nella fattispecie in esame, peraltro risalente nel tempo (cfr. per la tesi opposta: sez. 3, sentenza n. 37569 del 25/09/2002, RV 222556), risulta definitivamente superato dalla giurisprudenza più recente, ma ormai consolidata, di questa Suprema Corte, secondo la quale "anche la mera disponibilità di alimenti surgelati, non indicati come tali nel menu, nelle cucine di un ristorante, configura il tentativo di frode in commercio, indipendentemente dall'inizio di una concreta contrattazione con il singolo avventore". (sez. 3, sentenza n. 6885 del 18/11/2008, Chen, Rv. 242736; sentenze precedenti conformi: n. 10145 del 2002 Rv. 221461, n. 19395 del 2002 Rv. 221958, n. 14806 del 2004 Rv. 227964, n. 24190 del 2005 Rv. 231946, n. 23099 del 2007 Rv. 237067).

Il Collegio non ravvisa ragioni per discostarsi dal più recente indirizzo interpretativo, in quanto lo stesso risulta conforme ai principi di diritto enunciati dalle Sezioni Unite di questa Corte in materia di tentativo del reato di cui all'art. 515 c.p., sia pure con riferimento fattispecie concreta diversa (cfr. Sez. Un. sentenza n. 28 del 25/10/2000, Morici, RV 217295).

In materia, inoltre, la questione civilistica della cosiddetta offerta al pubblico, non revocabile se non con le medesime forme, di cui trattano la sentenza impugnata ed il ricorso per contestarne le affermazioni, non appare affatto dirimente, né rilevante, ai fini della configurabilità del tentativo.

La questione della revocabilità dell'offerta contenuta nel menu, infatti, può assumere rilevanza solo ai fini della configurabilità della desistenza, atta ad escludere il reato nell'ipotesi in cui il ristoratore, a seguito della richiesta del cliente di una determinata pietanza, rifiuti di consegnare l'aliud pro alio, ma non incide sul perfezionamento della fattispecie del tentativo, che si consuma con la mancata indicazione nel menu della qualità degli alimenti surgelati o congelati.

3. Gli ulteriori motivi di ricorso sono infondati o manifestamente infondati.

(omissis)

P.Q.M.

Rigetta il ricorso e condanna i ricorrenti al pagamento delle spese processuali.

Il *Made in Lazio* e la Corte costituzionale: atto secondo, ma i limiti restano incerti

Vincenzo Vergati

1.- *L'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio, 5 agosto 2011, n. 9*

La Regione Lazio, con un primo intervento legislativo, la legge 5 agosto 2011, n. 9 (Istituzione dell'elenco regionale *Made in Lazio – Prodotto in Lazio*), intendeva certificare, mediante un elenco da rendere pubblico, l'origine territoriale dei prodotti agro-alimentari.

L'elenco regionale, diviso in tre distinte sezioni, era destinato a distinguere, sotto le voci "*Made in Lazio – Tutto Lazio*", "*Realizzato nel Lazio*" e "*Materie prime del Lazio*", rispettivamente i prodotti lavorati nel territorio regionale con materie prime regionali, quelli lavorati nel Lazio con materie prime derivanti da altri territori, e le materie prime appartenenti al Lazio commercializzate per la realizzazione di altri prodotti.

Sollevata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri questione di legittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117 comma 1 della Costituzione, quale norma interposta, in riferimento agli articoli 34 e ss. del TFUE, la Regione ha sostenuto in giudizio che il proprio intervento normativo non intendeva istituire un marchio regionale, bensì soltanto prevedere uno strumento con finalità informative nell'esclusivo interesse del consumatore, senza che all'elenco stesso potesse ricondursi alcuna valutazione di superiore qualità dei prodotti regionali¹.

Il governo dal canto suo ha sostenuto che tale disciplina, volta alla tutela e promozione della produzione regionale laziale, valorizzando elementi puramente geografici, relativi ad alcune o a tutte le fasi di produzione, era idonea ad indurre nel consumatore il convincimento dell'esistenza di un protocollo di produzione e di lavorazione di alcuni pro-

dotti tipici della Regione Lazio, con caratteristiche e qualità superiori, così determinando una distorsione nella circolazione dei prodotti a vantaggio di quelli locali. Secondo tale tesi, l'inserimento di un prodotto nell'elenco regionale sarebbe stato inteso dal consumatore come un *quid pluris* rispetto alla sola provenienza geografica, sufficiente ad indurre in errore circa l'esistenza di un collegamento con specifiche caratteristiche del prodotto.

Il ricorso è stato accolto e la Corte, con la sentenza 19 luglio 2012, n. 191, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della richiamata legge della Regione Lazio per violazione dell'art. 117 primo comma Cost., in relazione agli articoli da 34 a 36 TFUE, stante il divieto per gli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative, all'importazione ed alla esportazione, e qualsiasi misura di effetto equivalente².

2.- *La seconda sentenza della Corte costituzionale, 19 aprile 2013, n. 66*

A distanza di pochi mesi la Regione Lazio è intervenuta nuovamente, tentando di correggere il tiro mediante l'istituzione di un sistema di garanzia della qualità, più aderente ai principi espressi nei precedenti della Corte di giustizia in materia di origine territoriale dei prodotti agro-alimentari, richiamati nella citata sentenza della Corte Costituzionale³. La legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1, recante disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari, ha inteso così istituire in via legislativa un marchio regionale collettivo di qualità, finalizzato alla valorizzazione dei prodotti agricoli ed agroalimentari del Lazio, con lo scopo dichiarato di promuovere la cultura enogastronomica tipica regionale.

Sollevata nuovamente questione di costituzionalità su iniziativa del governo, la Regione ha sostenuto l'inesistenza di conflitti con il diritto dell'Unione europea e particolarmente con gli articoli da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), poiché la legge impugnata non introdurrebbe alcuna discriminazione tra i prodotti laziali e quelli provenienti da altre Regioni o da altri Stati membri, non istituendo alcun legame tra marchio e territorio.

(¹) La tesi prospettata dalla Regione Lazio richiamava la distinzione, tuttora non chiaramente definita dal diritto positivo, tra i termini "*origine*" e "*provenienza*"; distinzione da taluni individuata in ciò che il primo termine esprimerebbe un legame diretto tra l'origine geografica e le caratteristiche del prodotto, mentre il secondo non indicherebbe alcuna caratteristica peculiare del prodotto riconducibile alla provenienza geografica. In argomento v. F. Albisinni, *L'origine dei prodotti alimentari*, in *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, a cura di A. Germanò-E. Rook Basile, Torino, 2005, 41; da ultimo sul contenuto da attribuire ai termini origine e provenienza in esito a quanto da ultimo disposto dal Regolamento (UE) 25 ottobre 2011, n. 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni ai consumatori e del Regolamento (CE) 23 aprile 2008, n. 450/2008 (Codice doganale aggiornato), richiamato dal primo, v. F. Albisinni, *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti*, in *Riv. diritto agrario*, 2012, I, p. 66.

(²) Per un commento v. F. Albisinni, *Continuiamo a farci del male: la Corte Costituzionale ed il Made in Lazio*, in *Dir. e giur. agr. alim. amb.* 2012, p. 528.

(³) Cfr. Corte di giustizia, sentenze 6 marzo 2003, in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese; 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania; 11 luglio 1974, in causa 8-1974, *Dassonville*.

L'istituendo marchio collettivo regionale non sarebbe idoneo ad orientare l'interesse generale dei consumatori in direzione preferenziale per i prodotti del territorio laziale e ciò in quanti tutti gli operatori del settore, sia che abbiano stabilimento nella Regione Lazio, sia che svolgano la propria attività economica in altra Regione italiana o, più in generale, nel territorio degli Stati membri, possono avere accesso al marchio⁴.

A differenza dell'elenco "Made in Lazio", il marchio collettivo regionale instaurerebbe un sistema neutrale e non discriminatorio, non più con riferimento ad indicazioni riguardanti la qualità dei prodotti, quanto invece in relazione alla possibilità di accesso al sistema di garanzia dell'origine e qualità, aperto a tutti gli operatori, a prescindere dalla loro provenienza geografica.

La legge regionale 28 marzo 2012, n. 1 non ha però avuto miglior sorte della precedente: la Corte costituzionale ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale con riferimento al precepto dell'art. 117 primo comma Cost., in relazione agli articoli 34 e 36 TFUE, richiamando sul punto alcune risalenti pronunce della Corte di giustizia, oltre alla consolidata definizione delle misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative operata dalla stessa Corte europea⁵.

Respingendo le tesi della Regione Lazio sull'asserita ultraterritorialità del marchio, la Corte, senza soffermarsi a valutare l'incidenza di tale elemento ai fini della compatibilità o meno con il quadro normativo europeo, si è limitata a rilevare che «non spetta alla Regione Lazio di certificare, come pretende, la "qualità" di prodotti sull'intero territorio nazionale e su quello di altri Stati europei».

Tale inciso sembrerebbe negare l'esistenza di una competenza amministrativa delle Regioni in materia di certificazione dell'origine territoriale.

In realtà, considerata la relazione diretta tra competenze legislative ed amministrative ai sensi dell'art. 118 comma 2 Cost., la questione di legittimità costituzionale della norma regionale, sotto il profilo della certificazione regionale della qualità dei prodotti, rinvia al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni ex art. 117 c. 3 Cost., aspetto che la Corte non è stata chiamata ad affrontare, né ha affrontato, neppure in *obiter*. Invero, ove venisse accertata la competenza legislativa regionale in materia, ne seguirebbe in via derivata anche la competenza ad esercitare le funzioni amministrative con essa attribuite.

Sul carattere aperto e non discriminatorio dell'accesso al marchio regionale, in relazione alla questione sostanziale della compatibilità con gli art. 34 e 36 TFUE, posti a fondamento della pronuncia, la Corte si è limitata ad osservare, richiamando la sentenza della Corte di giustizia, 5 novem-

bre 2002, in causa C-325/2000, che l'istituzione da parte di un soggetto pubblico di un marchio in funzione del perseguimento di una politica di qualità, non lo esclude dal campo di applicazione della normativa di tutela degli scambi.

Così argomentando, il Giudice delle leggi ha nei fatti negato rilevanza alla tesi, più volte accolta dalla Commissione Europea, secondo cui l'utilizzazione non discriminatoria ed aperta a tutti gli operatori europei di un sistema nazionale o regionale di garanzia dell'origine dei prodotti, costituisce elemento idoneo ad assicurare la compatibilità con i principi europei sulla libera circolazione delle merci di una disciplina nazionale o regionale istitutiva di marchi collettivi geografici⁶.

Sul tema della compatibilità delle indicazioni geografiche e dei marchi collettivi geografici con la disciplina concorrenziale di derivazione europea, la Corte costituzionale non sembra insomma offrire modelli interpretativi nuovi, limitandosi a richiamare alcuni precedenti della Corte di giustizia, in realtà non pienamente sovrapponibili al caso deciso.

La censura della normativa regionale e le motivazioni adottate non sembrano, dunque, del tutto coerenti con gli indirizzi emersi a livello comunitario, ove la Corte di giustizia e la Commissione, in relazione agli art. 34 e ss. TFUE, in materia di libera circolazione delle merci, dopo una fase iniziale indirizzata apertamente all'eliminazione di ogni intralcio alla creazione ed al consolidamento del mercato interno, hanno da ultimo manifestato crescente attenzione verso le esigenze di identificazione territoriale dei prodotti agricoli ed alimentari.

3.- La competenza legislativa in tema di segni distintivi e garanzia dell'origine

In merito all'espressa finalità del marchio collettivo della Regione Lazio, di assicurare ai consumatori la qualità dei prodotti agricoli ed agroalimentari, la Corte ha incidentalmente rilevato l'incompetenza della Regione in materia, poiché la finalità di tutela del consumatore atterrebbe alla materia del diritto civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

La Corte non ha tuttavia proceduto ad una compiuta verifica del rispetto da parte della Regione Lazio della competenza legislativa regionale secondo il riparto per materie contenuto nell'art. 117 commi 2 e 3, scrutinio che ben più agevolmente avrebbe potuto condurre alla censura della normativa impugnata.

Ciò è dovuto alla scelta della ricorrente Presidenza del

(⁴) Non può non rilevarsi in punto la manifesta contraddittorietà che caratterizza la legge Reg. Lazio 2012, n. 1, la quale, da un lato definisce come obiettivo sociale ed economico, la promozione della cultura eno-gastronomica tipica regionale; dall'altro, ammettendo l'uso del marchio anche a produttori di altre regioni, definisce il campo di applicazione sulla base di requisiti non ricollegabili agli obiettivi del regime.

(⁵) Corte Costituzionale, sentenza n. 66 del 12 aprile 2013.

(⁶) V. *infra* nota 47.

Consiglio dei Ministri di non impugnare la normativa regionale sotto questo profilo, ma soltanto sulla base del diritto comunitario quale limite esterno ex art. 117 comma 1 Cost. In tal modo però la pronuncia della Corte finisce con il compromettere in futuro anche l'esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia, cui è allo stesso modo riferibile il vincolo esterno ex art. 117 comma 1 Cost.

La scelta governativa si risolve, pertanto, nel risultato paradossale di un'implicita negazione anche della competenza del legislatore statale, che pure in tema di garanzia dell'origine dei prodotti ha rivendicato e continua a rivendicare un proprio ruolo⁷. Una diversa articolazione del ricorso governativo, fondata invece sull'incompetenza legislativa regionale, sarebbe risultata percorribile e coerente con precedenti pronunce in materia della stessa Corte costituzionale⁸. Anzitutto, se ci si fosse trovati in presenza di una pluralità di censure, aventi ad oggetto sia il vincolo esterno ex art. 117 comma 1 Cost. che il vincolo derivante dal riparto di competenza legislativa ex art. 117 commi 2 e 3, ferma restando la libertà della Corte nella scelta del profilo di diritto da privilegiare, la soluzione della questione relativa al riparto interno di competenze tra Stato e Regioni avrebbe avuto, sotto il profilo logico-giuridico, un carattere preliminare⁹.

Vale la pena di sottolineare, dal punto di vista della ripartizione di competenze ex art. 117 comma 3, che anche nell'analisi della presente vicenda, come avvenuto in altri casi, a fronte del coinvolgimento trasversale di una pluralità di materie, la Corte non agisce in un contesto normativo autosufficiente e separato dal piano del diritto comunitario. Anche la definizione del contenuto e della prevalenza delle materie costituzionali viene condotta in funzione del diritto comunitario rilevante nel caso di specie.

La materia dei segni distintivi presenta un carattere trasversale, interessando indirettamente una pluralità di materie quali la concorrenza, i diritti civili e le opere dell'ingegno, attribuite tutte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Qualora poi si tratti, come nella specie, di indicazioni geografiche dell'origine dei prodotti agro-alimentari, la normativa investe anche la materia agricola, rientrando nella competenza residuale delle Regioni.

In tali casi l'attribuzione viene effettuata sulla base di un criterio di prevalenza, rispetto al quale ha un peso determinante la ponderazione dei diversi interessi da tutelare. Il giudizio sulla prevalenza degli interessi viene compiuto dalla Corte costituzionale tenendo conto della identificazione degli interessi rilevanti sottesi alla normativa comunitaria, come identificati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia¹⁰.

Nel notissimo caso relativo alla denominazione "Tocai"¹¹, la Corte costituzionale ha escluso l'esistenza di una competenza legislativa regionale in materia di denominazioni di origine, individuando gli interessi tutelati dalla normativa comunitaria (nella specie si verteva in materia di designazione e presentazione dei vini), nel divieto di inganno del consumatore, protezione degli imprenditori da forme di concorrenza sleale, libertà di iniziativa economica privata. Di conseguenza - ad avviso della Corte - le denominazioni d'origine, siccome intese a garantire la leale concorrenza fra le imprese e non trarre in inganno i consumatori, rientrano nel campo dei diritti di proprietà industriale e commerciale e non sono da collocare nella materia "agricoltura" di competenza regionale ma in quella della "tutela della concorrenza" di competenza statale.

(⁷) F. Albisinni, *Continuiamo a farci del male: la Corte costituzionale ed il Made in Lazio*, cit., pag. 531, sottolinea tale conseguenza già con riferimento alla sentenza della Corte cost. n. 191 del 19 luglio 2012, evidenziando la recente approvazione, da parte del legislatore statale, di leggi in materia di "Made in Italy" che si pongono in frontale contrasto con gli orientamenti della Commissione europea in argomento - come risulta ad esempio dalla legge 8 aprile 2010, n. 55, *Disposizioni concernenti la commercializzazione di prodotti tessili, della pelletteria e calzaturieri*; e dal d.l. 22 giugno 2012, n. 83, *Misure urgenti per la crescita del Paese*, il cui art. 59 ha introdotto disposizioni per l'utilizzazione volontaria nelle etichette del pesce della dicitura "prodotto italiano" o altra indicazione relativa all'origine italiana o alla zona di cattura più precisa di quella obbligatoriamente prevista dalle disposizioni vigenti in materia.

(⁸) V. Corte cost., sent. 1 giugno 2006, n. 213, riguardante una norma regionale avente ad oggetto la promozione di certificazioni di qualità di un determinato prodotto ittico catturato dalla marineria della Regione Abruzzo, ovvero allevato in impianti dislocati nel territorio della medesima, la quale è stata giudicata non censurabile, in riferimento, tra gli altri, all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., soltanto in quanto non istituiva, né disciplinava un marchio identificativo di un prodotto, ma si limitava a prevedere forme di incentivazione di quest'ultimo, del quale non erano indicate o protette particolari qualità o caratteristiche tipologiche. V. anche Corte cost., sent. 4 Maggio 2005, n. 175, in riferimento al "Made in Italy" in cui la disciplina dei segni distintivi è stata ricondotta anche alla materia "tutela della concorrenza"; e Corte cost., sentenza 14 novembre 2008, n. 368 sulla designazione ed etichettatura di prodotti vitivinicoli.

(⁹) Seguendo le indicazioni fornite dalla stessa Corte nella sentenza 14 novembre 2008, n. 368, le censure dirette a contestare il potere della Regione di emanare la norma impugnata, in base alle norme che disciplinano il riparto delle competenze, hanno carattere preliminare, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto a quelle che denunciano il vizio inerente l'inosservanza dei vincoli comunitari.

(¹⁰) Corte di giustizia, sentenza 12 maggio 2005, C-347/05; Corte di Giustizia, sentenza 16 maggio 2000, C-388/95; sulla necessità di procedere preventivamente alla determinazione degli interessi tutelati dalla normativa in questione si veda Corte costituzionale, sent. 11 maggio 1997, n. 167, in materia di insediamenti produttivi.

(¹¹) A. Cozzi, *La legge "salva Tocai" davanti alla Corte Costituzionale: "i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario non scattano, ma i parametri si integrano*, in *Le Regioni*, 1/2009, p. 150, secondo la quale la scelta della Corte Costituzionale di ricondurre una normativa regionale riguardante la designazione, produzione, etichettatura e commercializzazione di prodotti vitivinicoli, nell'ambito della materia "tutela della concorrenza" riflette l'influenza nell'ordinamento interno della normativa comunitaria di settore.

Va detto che, attraverso la ricerca e selezione degli interessi in gioco, la Corte supera i confini delle categorie del diritto interno, favorendo una contaminazione fluida e trasversale delle categorie del diritto interno e di quelle del diritto comunitario, andando oltre le diverse formulazioni linguistiche e valorizzando la coincidenza degli interessi tutelati. Il diritto europeo, in altri termini, non opera soltanto come parametro di legittimità delle norme interne potenzialmente contrastanti, ma incide anche nella determinazione del riparto interno delle competenze, quale parametro per definire l'interesse prevalente delle norme interne riguardanti materie che presentano carattere trasversale.

Al riguardo la dottrina ha ben evidenziato come lo schema di giudizio "per interessi" si riveli fattore ulteriore di integrazione degli ordinamenti interno e comunitario, rispetto al quale la Corte Costituzionale si mostra sempre più aperta¹². Sicché, ove il ricorso governativo avesse invocato la violazione dell'art. 117 comma 3 Cost. assumendo che la legge regionale, avendo ad oggetto segni distintivi e garanzia dell'origine, invadeva le competenze statali in materia di tutela della concorrenza e di diritti civili, la censura avrebbe evitato di incidere, affermando l'esistenza di limiti imposti dalla normativa comunitaria, anche su futuri interventi del legislatore statale, in materia di valorizzazione dell'origine territoriale dei prodotti agro-alimentari.

4.- Il rapporto tra norme internazionali ed ordinamento interno

Dal punto di vista sostanziale, la strada percorsa dalla Corte costituzionale verso il riconoscimento dell'integrazione degli ordinamenti ha toccato diversi aspetti rilevanti del rapporto tra norme internazionali ed ordinamento interno, giungendo, nella sua evoluzione, all'affermazione del

necessario rispetto dei vincoli derivanti dalle norme comunitarie, mediante la costruzione di un sistema fondato sulla prevalenza di queste sulle leggi interne contrastanti¹³.

In merito all'efficacia delle norme dell'UE, si è anzitutto riconosciuta la loro diretta applicabilità, quando in grado di creare posizioni giuridiche di carattere individuale, nonché la necessità di applicare il diritto europeo secondo le interpretazioni di questo fornite dalla Corte di Giustizia¹⁴.

In secondo luogo si è affermata l'esistenza di un vincolo esterno, gravante oltre che sul legislatore, anche sui giudici e sulla pubblica amministrazione, tenuti ad interpretare il diritto nazionale in senso conforme alle esigenze del diritto dell'Unione¹⁵.

Per quanto concerne, invece, la collocazione delle norme dell'UE nel sistema della gerarchia delle fonti, si è attribuito ad esse un rango superiore rispetto alla legge: tuttavia la supremazia non viene ricondotta al riconoscimento di una loro valenza costituzionale¹⁶, bensì all'esistenza di una competenza "atipica" dell'Unione rispetto al sistema delle fonti, fatta valere mediante la disapplicazione delle leggi interne contrastanti¹⁷.

In tal modo, però, la visione integrata degli ordinamenti viene limitata dalla mancata collocazione delle rispettive fonti all'interno di un'unica gerarchia, nonché dalla mancata previsione, come conseguenza di un eventuale conflitto tra fonti, dell'invalidità della norma interna contrastante (in quanto si ammette la mera disapplicazione ad opera del giudice ordinario)¹⁸.

La valorizzazione dell'integrazione con le fonti internazionali deriva inoltre dalla formulazione dell'art. 117 c. 1 Cost., secondo cui la funzione legislativa deve esercitarsi nel rispetto degli obblighi internazionali, ciò anche alla luce della portata attribuita ad esso dalla Corte costituzionale, rispetto alle norme pattizie della CEDU.

(12) Cfr. P. De Pasquale, *La tutela della concorrenza fra Unione Europea, Stato e Regioni nella giurisprudenza costituzionale*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2005, 99.

(13) V. in punto M. Savino, *Il cammino internazionale della Corte costituzionale dopo le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comun.*, 2008, p. 749, secondo cui l'affermazione della prevalenza delle norme internazionali su quelle interne, espressione del principio di legalità internazionale, unitamente al principio di supremazia costituzionale, rappresenta la valvola che consente di regolare il processo di osmosi tra ordinamento interno ed ordinamento internazionale.

(14) Corte cost., sent. 13 luglio 2007, n. 284, Corte cost., sent. 11 luglio 1989, n. 389, Corte cost., sent. 19 aprile 1985, n. 113. Oltre all'applicazione del diritto comunitario secondo le interpretazioni fornite dalla Corte di Giustizia, deve ritenersi, più in generale, che la portata delle norme internazionali deve essere valutata secondo i parametri dell'ordinamento d'origine e non dell'ordinamento interno. In questo senso Corte cost., sent. 30 luglio 1997, n. 288. Sul tema, G. Barile, *Costituzione e rinvio mobile a diritto straniero, diritto canonico, diritto comunitario, diritto internazionale*, Padova, 1987, p. 11.

(15) Corte cost., sent. 13 giugno 2000, n. 190. Secondo la Corte di giustizia, 4 luglio 2006, C-212/04, l'obbligo di interpretazione del diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo del diritto dell'Unione è da considerare espressione del generale obbligo di leale collaborazione previsto dall'art. 4 comma 3 del TUE.

(16) Corte cost., sent. 31 marzo 1994, n. 117 ha escluso di poter assegnare alle norme comunitarie rango costituzionale.

(17) Corte cost., sent. 5 giugno 1984, n. 170, ha ritenuto le norme comunitarie estranee al sistema delle fonti interne.

(18) A. Celotto, *Le modalità di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comun.*, 1999, p. 1484; S. Catalano, *L'incidenza del nuovo art. 117 comma 1 sui rapporti fra norme interne e norme comunitarie*, in N. Zanon (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana: avvicinamenti, dialoghi, dissonanze*, Napoli, 2006, 143, secondo il quale, sulla base della valorizzazione dell'art. 117 comma 1, sarebbe possibile sostituire il controllo diffuso basato sulla disapplicazione con un sistema fondato su un giudizio accentrato della Corte costituzionale.

Con le ben note “sentenze gemelle” del 2007¹⁹, la Corte ha fornito un’interpretazione sistematica dell’art. 117 primo comma Cost., evidenziando la forte apertura al rispetto del diritto internazionale e, più in generale, delle fonti esterne.

In queste sentenze si legge che l’art. 10 comma 1 Cost. sancisce l’adeguamento automatico dell’ordinamento interno alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, quindi concerne esclusivamente i principi generali e le norme di carattere consuetudinario. L’art. 11 Cost. consente invece, a certe condizioni, le limitazioni della sovranità nazionale ed è alla base del riconoscimento dell’efficacia obbligatoria delle norme comunitarie nel nostro ordinamento. L’art. 117 comma 1 Cost., infine, ha effettivamente innovato, nella parte in cui si riferisce ai vincoli per la potestà legislativa di Stato e Regioni derivanti dagli obblighi internazionali, offrendo una copertura, prima assente, alle norme di natura convenzionale, tra cui quelle della Convenzione Europea dei diritti dell’uomo.

Pertanto, proprio nella lettura dell’art. 117 comma 1 in riferimento alla CEDU, la Corte ha sottolineato l’apertura del nostro ordinamento all’integrazione con le fonti di matrice internazionale.

Le norme della CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo, valgono anch’esse ad integrare, come parametro interposto, il giudizio di costituzionalità delle norme interne ex art. 117 comma 1.

Tuttavia, a differenza delle fonti comunitarie, cui è stata attribuita una posizione atipica e la cui efficacia è condizionata soltanto dall’esistenza dei contro-limiti costituzionali²⁰, queste hanno una valenza sub costituzionale ed il loro ingresso nell’ordinamento interno impone un bilanciamento con la tutela costituzionale dei diritti fondamentali, mirando alla massima espansione delle garanzie, nonché con i diversi interessi costituzionalmente protetti a garanzia di

altri diritti fondamentali che potrebbero essere incisi dall’espansione di una singola tutela.

La Corte costituzionale ritiene perciò di essere tenuta a valutare come, ed in quale misura, l’applicazione della CEDU si inserisca nell’ordinamento costituzionale italiano, in quanto la norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell’art. 117 Cost. come norma interposta, diviene oggetto di bilanciamento secondo le ordinarie operazioni cui la Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza. Operazioni volte non già all’affermazione della primazia dell’ordinamento nazionale, ma alla integrazione delle tutele²¹.

Sui vincoli invece imposti al legislatore statale e regionale dall’ordinamento comunitario, la Corte ha recentemente confermato l’indirizzo espresso nel 2007, osservando che “il limite all’esercizio della funzione legislativa imposto dall’art. 117 primo comma Cost., è tuttavia solo uno degli elementi rilevanti del rapporto tra diritto interno e diritto dell’Unione europea, rapporto che trova ancora sicuro fondamento nell’art. 11 Cost. Restano infatti ben fermi, anche successivamente alla riforma, oltre al vincolo in capo al legislatore, ed alla relativa responsabilità internazionale dello Stato, tutte le conseguenze che derivano dalle limitazioni di sovranità che solo l’art. 11 Cost. consente, sul piano sostanziale e sul piano processuale, per l’amministrazione ed i giudici”²².

In senso contrario si è osservato che, in realtà, i rapporti tra norme comunitarie e nazionali possono trovare una completa spiegazione soltanto in riferimento a parametri comunitari. L’art. 11 Cost., per quanto interpretato in modo evolutivo, non consente di spiegare l’effetto abrogante delle norme comunitarie, così come i caratteri della diretta applicabilità e della efficacia diretta. Il sistema può invece ricomporsi armoniosamente se si abbandonano gli ultimi residui nazionali, a favore della centralità dei principi sulle fonti comunitarie, come confermato dal novellato art. 117 comma 1 Cost.²³.

⁽¹⁹⁾ Corte cost. 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349, *Foro it.* 2008, I, 39; *Giur. Costit.*, 2007, 3475, con nota di Cartabia, *Le “sentenze gemelle”: diritti fondamentali, fonti, giudici*; a commento si veda: R. Calvano, *La Corte costituzionale e la Cedu nella sentenza n. 348/2007: orgoglio e pregiudizio*, in *Giur. it.*, 2008, 577 ss.; B. Randazzo, *Costituzione e Cedu: il giudice delle leggi apre una finestra su Strasburgo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 25 ss.; E. Cannizzaro, *Sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo e ordinamento italiano in due recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. internaz.*, 2008, 138 ss.; D. Tega, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la Cedu da fonte ordinaria a fonte sub-costituzionale del diritto*, in www.forumcostituzionale.it.

⁽²⁰⁾ La teoria dei controlimiti, più volte ribadita dalla Corte costituzionale, indica che la normativa comunitaria direttamente applicabile, idonea a rendere non applicabile la norma interna con essa contrastante, non può intaccare “i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale” ed i “diritti inalienabili della persona umana” v. Corte cost. 24 ottobre 2007, n. 348.

⁽²¹⁾ Corte cost. 28 novembre 2012, n. 264, *Foro it.* 2013, I, 22, con nota di R. Romboli e di G. Amoroso, *Sui controlimiti alle norme della Cedu come parametro interposto nel giudizio di costituzionalità*.

⁽²²⁾ Corte Cost. sentenza 21 giugno 2010, n. 227. In precedenza, dopo un primo periodo successivo alla riforma del titolo V in cui la Corte aveva evitato di prendere posizione sulla portata ed efficacia del nuovo art. 117 comma 1, con la sentenza n. 406 del 2005, per la prima volta, aveva azionato il nuovo vincolo comunitario, utilizzando come parametro di riferimento per il giudizio di costituzionalità la normativa comunitaria applicabile nel caso di specie, senza la mediazione dello stesso precetto costituzionale, vedi, R. Calvano, *La Corte costituzionale fa i conti per la prima volta con il nuovo art. 117 comma 1 Cost.*, in *Giur. Cost.*, 2005, 4417 ss. In seguito invece (v. sentenza n. 129/2006 e n. 269/2007) si utilizza costantemente la nozione di “norma interposta”, configurando le norme comunitarie come fonti atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa nazionale all’art. 117 primo comma. Sul tema, A. Celotto, *La Corte costituzionale finalmente applica il primo comma dell’art. 117 Cost.*, in *Giur. it.*, 2006, 1123 ss.

⁽²³⁾ Sul rapporto fra norme interne e comunitarie alla luce dell’art. 117 cost., v. M.P. Chiti, *Diritto Amministrativo Europeo*, Milano, 2011, 109.

Tuttavia, secondo alcuni commentatori, l'art. 117 comma 1 non avrebbe apportato rilevanti novità nel rapporto tra le fonti interne e quelle comunitarie, dal momento che la supremazia del diritto europeo era da tempo riconosciuta e fatta valere attraverso la disapplicazione diffusa delle norme interne in contrasto con quelle europee provviste di effetto diretto e la soggezione al sindacato di costituzionalità di quelle in contrasto con norme europee sprovviste di effetto diretto²⁴.

A prescindere dalle diverse ricostruzioni di carattere sistematico, permane indiscussa la validità dei sopra ricordati principi sulle fonti comunitarie. In tale contesto, i giudici sono chiamati ad un approccio diretto con la fonte esterna, mediante l'individuazione del quadro giuridico di riferimento, che tenga conto della disciplina europea, costituita sia da norme settoriali che trasversali, come quella sulla libera circolazione delle merci, oltre che delle interpretazioni della Corte di Giustizia, anche in funzione dell'applicazione delle norme europee nella loro veste di vincolo negativo, cioè di parametro sulla base del quale valutare l'eventuale contrasto di norme interne.

L'individuazione del diritto europeo rilevante può rivelarsi operazione tutt'altro che agevole quando la materia coinvolta è oggetto di valutazioni aperte, difficili da cogliere se non nella loro complessità dinamica, imponendo un autonomo percorso interpretativo, consistente anche nell'accertamento dell'evoluzione della disciplina riguardante i singoli settori trasferiti alla competenza comunitaria.

Inoltre, l'importanza dell'attività della Corte costituzionale, nel consentire l'ingresso delle norme europee nell'ordinamento interno come parametro di legittimità del diritto nazionale, ha implicazioni anche sul mantenimento dell'equilibrio dei rapporti della stessa Corte, sia con la Corte di Giustizia che con il potere legislativo.

Quando, come nel caso della sentenza della Corte costituzionale qui in commento, il giudizio di costituzionalità è proposto in via principale, cioè a seguito di impugnazione diret-

ta della legge regionale da parte dello Stato, la Corte ammette il proprio scrutinio ai sensi dell'art. 117 comma 1 Cost., anche in riferimento alla compatibilità con norme comunitarie dotate di effetto diretto, come l'art. 34 del TFUE, valutazione altrimenti rimessa al controllo diffuso del giudice ordinario.

Il sindacato di costituzionalità per contrasto con norme europee, proposto in via principale²⁵, presuppone, come scenario di riferimento, l'esistenza di una disciplina comunitaria, invocata come parametro interposto, sufficientemente precisa ed il cui significato ed ambito di applicazione sia già stato chiarito dalla Corte di giustizia, potendo la Corte costituzionale, in caso contrario, procedere al rinvio pregiudiziale²⁶.

Su tali basi l'intervento della Corte, lungi dall'alterare l'equilibrio dei rapporti con la Corte di Giustizia, da un lato attraverso la dichiarazione d'incostituzionalità previene una condanna dell'Italia avanti alla Corte di Lussemburgo; dall'altro consente una verifica di compatibilità tra fonti normative, nella prospettiva della garanzia della certezza del diritto²⁷.

Riguardo agli equilibri istituzionali connessi al rapporto tra Corte costituzionale e legislatore, il compito di risolvere le antinomie tra norme interne e comunitarie, riservato alla Corte, accentua il suo ruolo di regolatore del processo di compenetrazione tra diritto internazionale e diritto domestico, finendo per ampliare il controllo sull'attività legislativa con il potere di "sovertire" le decisioni politiche²⁸.

Se, infatti, il potere legislativo è sempre più limitato dai vincoli derivanti dalle fonti esterne, il vero arbitro di tale processo è il giudice costituzionale, cui spetta di selezionare ed interpretare, rendendole vincolanti, le norme internazionali da utilizzare come parametro interposto²⁹.

Anche per mantenere il giusto equilibrio con le prerogative del legislatore e le scelte della maggioranza politica, la Corte costituzionale è chiamata ad un attento accertamento della disciplina comunitaria rilevante in vista dell'applicazione del vincolo posto dall'art. 117 comma 1 Cost.

⁽²⁴⁾ Cfr. C. Pinelli, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, V, 145 ss.; E Cannizzaro, *La riforma federalista della Costituzione e degli obblighi internazionali*, in *Riv. dir. internaz.*, 2001, 926 ss. Sul tema vedi anche M. Luciani, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; B. Conforti, *Note sulle recenti modifiche della Costituzione italiana in tema di rispetto degli obblighi internazionali e comunitari*, in *Foro it.*, 2002, V, p. 229 ss.

⁽²⁵⁾ In passato, una questione di costituzionalità per contrasto tra una legge interna ed una norma comunitaria, si riteneva ammissibile solo se proposto in via principale; in caso contrario la questione era ritenuta priva di rilevanza in quanto il contrasto poteva essere risolto dal giudice di merito mediante la disapplicazione (Corte cost., sent. 30 marzo 1995, n. 94).

⁽²⁶⁾ Per la prima volta, Corte Costituzionale, ordinanza 13 febbraio 2008, n. 103, ha operato il rinvio pregiudiziale dando origine alla causa C-169/08, sentenza 17 novembre 2009.

⁽²⁷⁾ La presenza di tali presupposti rende in effetti lo strumento del vincolo comunitario ex 117 primo comma, funzionale ad una lettura integrata dell'ordinamento giuridico europeo evitando la frammentazione di un sistema giuridico complesso quale quello europeo, specie in settori dove le possibili sovrapposizioni di attribuzioni tra tutti i livelli istituzionali richiede l'integrazione dei rispettivi ambiti di intervento e della cornice giuridica di riferimento riconoscendo a ciascuna istituzione la possibilità di perseguire propri e specifici interessi, senza ledere le tutele apprestate ad altri livelli di governo.

⁽²⁸⁾ M. Savino, *Il cammino internazionale della Corte costituzionale dopo le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, cit., 775, 780, evidenzia tali sviluppi in riferimento al ruolo svolto rispetto alle norme della Cedu e le premesse di un <counter-majoritarian activism> della Corte costituzionale.

⁽²⁹⁾ M. Savino, *Il cammino internazionale della Corte costituzionale dopo le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, ult. cit.

5.- L'evoluzione del diritto comunitario in tema di marchi collettivi regionali

La Corte di Giustizia ha più volte ribadito che gli articoli del Trattato relativi alla libera circolazione delle merci sono norme fondamentali per la Comunità e che è vietato qualsiasi ostacolo, anche di minore importanza, a detta libertà³⁰. I prodotti agricoli rientrano in via generale nella disciplina del mercato comune, salvo quando siano oggetto di un regime specifico regolato dalle disposizioni sulla politica agricola comune³¹.

La nozione di misura di effetto equivalente ricavabile dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia è alquanto ampia ed è ispirata all'intento di dare un effetto quanto più funzionale possibile, e per ciò stesso utile, all'art. 30 del Trattato³². Vi rientra infatti "ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari"³³.

Sulla base della formula *Dassonville* sarebbe da considerare vietata qualsiasi misura che rappresenti un potenziale ostacolo per il commercio tra gli Stati membri, a prescindere da un'effettiva riduzione degli scambi, dall'esistenza di intenti protezionistici, nonché dal suo carattere discriminatorio o meno.

Siffatta nozione, avente il valore di un divieto di portata generale, pur essendo provvista di effetto diretto³⁴, non identifica in modo preciso ed immediato il proprio ambito di applicazione, necessitando sempre di una attività ermeneutica finalizzata a calare il precetto generale nella singola fattispecie concreta.

Tale attività interpretativa, operata della Corte di Giustizia, è caratterizzata da un elevato grado di discrezionalità, mal si presta ad essere cristallizzata in conclusioni staticamente definite ed impone viceversa una ricerca costante del diritto vivente comunitario in grado di rilevare la sua complessità dinamica e dunque il suo percorso evolutivo.

Limitandosi ad osservare anche solo i grandi mutamenti, che nel tempo hanno prodotto una diversa selezione degli interessi e dei fini e di conseguenza anche una diversità di regole, si può sottolineare come in tema di libertà di circolazione delle merci, dopo un primo periodo in cui l'attività interpretativa della Corte di Giustizia ha avuto una finalità *destruens*, orientata ad un estremo rigore applicativo in funzione dell'effettiva creazione del mercato interno, attraverso l'eliminazione di ogni potenziale ostacolo agli scambi intracomunitari in aderenza alla formula *Dassonville*, successivamente è stata avviata una fase *costruens*, più attenta ad un equo contemperamento delle esigenze della libera circolazione e della concorrenza con altri interessi rilevanti³⁵.

Soffermandosi sull'evoluzione del diritto comunitario in tema di dichiarazione di origine dei prodotti, può notarsi come le posizioni assunte dalla Commissione sull'uso delle denominazioni commerciali siano state particolarmente attente all'esistenza di un collegamento tra marchi di qualità e di origine e presenza di particolari caratteristiche intrinseche del prodotto, nonché alla possibilità di accesso al marchio da parte di tutti gli operatori europei senza discriminazioni³⁶.

Il disegno enunciato dalla Commissione, assumendo un modello di "qualità obiettiva" ed individuando la principale funzione dei marchi nell'elemento distintivo dell'individualità delle imprese che concorrono in un mercato aperto, prescindente dalla loro localizzazione, ha di fatto svalutato il rilievo da assegnare agli interessi collettivi territorialmente collocati.

Con ciò si è scelta ed assegnata una tutela preferenziale all'interesse del singolo, in intrinseco conflitto con il regime dei nomi geografici, per sua natura invece riferibile ad un'intera comunità di produttori stabilita in un certo luogo ed espressivo di una pluralità di esperienze, tra loro non identiche ma comuni e condivise³⁷.

⁽³⁰⁾ Sentenza 13 dicembre 1989, causa C-49/89; sentenza 15 febbraio 2000, causa C-169/98.

⁽³¹⁾ Nello specifico i prodotti agricoli sono sottoposti ai divieti di restrizioni quantitative ove non attengano ad una organizzazione comune di mercato. V. sentenza 10 dicembre 1974, causa C-48/74, sentenza 16 marzo 1977, causa C-68/76, sentenza 29 marzo 1979, causa C-231/78.

⁽³²⁾ G. Tesauro, *Diritto Comunitario*, Padova 2002, 361.

⁽³³⁾ Corte di Giustizia, sentenza 11 luglio 1974, causa C-8/1974.

⁽³⁴⁾ Sentenza 22 marzo 1977, causa C-74/1976; sentenza 8 novembre 1979, causa C-251/1978.

⁽³⁵⁾ Su un approccio improntato ad una maggiore flessibilità si veda ad esempio sentenza 21 settembre 1999, causa C-124/97 ove la Corte, a proposito di una normativa statale che impediva l'importazione di determinate apparecchiature, affermò che "in mancanza di ragguagli sufficienti quanto alle effettive conseguenze della normativa de qua sulla importazione degli apparecchi automatici per giochi, la Corte non è in grado di pronunciarsi sulla questione se l'art. 30 del Trattato osti all'applicazione di una normativa del genere".

⁽³⁶⁾ In particolare la Commissione riteneva necessario che le discipline degli Stati membri sui marchi collettivi nazionali o regionali di qualità e di origine fossero rispettose di taluni principi fondamentali quali ad esempio: l'accessibilità al marchio da parte di ciascun imprenditore comunitario senza limitazioni di carattere territoriale; l'accessibilità al marchio a prescindere dall'origine del prodotto; la concessione di marchi di qualità e di origine deve dipendere esclusivamente da caratteristiche intrinseche dei prodotti; le caratteristiche qualitative prescritte per la concessione del marchio non possono risolversi nei meri requisiti obbligatori imposti dalla legislazione alimentare comunitaria o nazionale, bensì devono rappresentare un *quid pluris* che distingue il prodotto da altri della medesima categoria (*Nota SG(98) D/1618 del 24.2.1998*).

⁽³⁷⁾ F. Albisinni, *La tutela comunitaria dei prodotti agroalimentari europei*, Bruxelles 27 novembre 2007, in <http://www.scianet.it/ciapuglia/svl/allegatiRead?recid=8972&allid=6197>.

Dando applicazione ai propri orientamenti, sul finire degli anni novanta ed agli inizi del duemila, la Commissione ha contestato diversi sistemi di marchi nazionali e regionali, avviando procedure d'infrazione nei confronti di Germania, Spagna e Francia³⁸.

Mentre Spagna e Francia si sono adeguate alle richieste della Commissione sopprimendo i marchi regionali contestati, nel primo caso immediatamente, nel secondo in corso di giudizio, il caso del marchio tedesco "*Markenqualität aus deutschen landen*" è stato deciso dalla Corte di Giustizia con la sentenza 5 novembre 2002, causa C-325/00, che ha dichiarato il contrasto di tale marchio di qualità con il divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione.

La motivazione della sentenza, che ha respinto le tesi del governo tedesco, si è concentrata in particolare nell'escludere che la disciplina fosse giustificabile ai sensi dell'art. 30 TCE, relativamente alla deroga prevista per la tutela della proprietà industriale e commerciale.

La Corte ha negato nella specie l'applicabilità delle deroghe previste per i marchi geografico, sul rilievo che la disciplina in esame definiva la zona di provenienza con riferimento all'estensione dell'intero territorio tedesco e risultava applicabile a tutti i prodotti agroalimentari in grado di soddisfare determinati requisiti qualitativi³⁹.

Tale precedente, richiamato nelle motivazioni della sentenza in commento, a ben vedere, non preclude ad un soggetto pubblico la possibilità di istituire marchi collettivi di qualità e di origine, ammettendo indirettamente la possibilità di invocare la deroga relativa alla tutela della proprietà industriale e commerciale ex art. 30 TCE, a condizione che le indicazioni di provenienza siano riferite ad aree di estensione più ridotta rispetto al territorio di uno Stato e non riguardino indistintamente tutti i prodotti agroalimentari dello Stato membro bensì specifici prodotti⁴⁰.

Già si è detto della posizione assunta dalla Commissione nel giudizio promosso contro i marchi regionali francesi, in base alla quale la disciplina posta dal regolamento 2081/92 sulle DOP e IGP avrebbe portata esclusiva, con la conseguenza di non potersi ammettere alcuna pro-

tezione ad una denominazione che stabilisce un nesso tra taluni prodotti agro-alimentari ed un'origine geografica particolare, al di fuori dell'ambito definito dal regolamento stesso⁴¹.

Al contrario, la Corte di Giustizia nello stesso periodo si è mostrata favorevole al riconoscimento di un'autonoma tutelabilità del nome geografico, anche a prescindere dall'esistenza di un nesso tra le caratteristiche intrinseche del prodotto e la sua provenienza geografica, ammettendo segni distintivi dell'origine territoriale dei prodotti alimentari anche al di fuori del sistema comunitario delle DOP e delle IGP⁴².

In seguito la Commissione, assestandosi sulle posizioni della Corte, ha affermato che «dalla giurisprudenza risulta che il regolamento n. 2081/92 non osta a che una convenzione bilaterale conferisca, eventualmente in associazione con altri testi legislativi nazionali, una protezione assoluta, vale a dire indipendente da qualsiasi utilizzazione che comporti un rischio di inganno, ad un'indicazione geografica, come quella di cui trattasi nella causa principale, per cui non esista alcun nesso tra le caratteristiche del prodotto e la sua origine geografica»⁴³.

L'autonoma tutelabilità del nome geografico ha trovato conferme ulteriori nella nuova normativa in tema di DOP ed IGP, di cui al regolamento (UE) N. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, il cui art. 55 prevede che la Commissione, entro il 4 gennaio 2014, presenti una relazione sull'opportunità di istituire un nuovo regime di etichettatura relativo all'agricoltura locale ed alla vendita diretta al fine di assistere i produttori nella commercializzazione dei loro prodotti a livello locale.

In tal modo verrebbe confermata la possibilità di distinguere i prodotti agroalimentari sul mercato in ragione della loro provenienza, senza riferimenti alla qualità del prodotto ma concentrando l'attenzione sulla capacità degli agricoltori di conferire valore aggiunto ai loro prodotti grazie alla nuova etichetta e tenendo conto di altri criteri, tra cui la possibilità di ridurre le emissioni di carbonio e i rifiuti, grazie a catene di produzione e distribuzione brevi⁴⁴.

⁽³⁸⁾ Alla Spagna per i marchi "*La Conca de Barbera*", "*El Valles Occidental*", "*El Ripolles*", "*Alimentos de Andalucia*", "*Alimentos de Extremadura*" e "*Calidad Cantabria*"; alla Francia per i marchi "*Normandie*", "*Nord-Pas-de-Calais*", "*Ardenne de France*", "*Limousin*", "*Languedoc-Roussillon*", "*Lorraine*", "*Savoie*", "*Franche-Comté*", "*Corse*", "*Midi-Pyrénées*", "*Salaisons d'Auvergne*" e "*Quality France*"; alla Germania per il marchio "*Markenqualität aus deutschen Ländern*".

⁽³⁹⁾ Parr. 26 e 27 sentenza 5 novembre 2002, causa C-325/00.

⁽⁴⁰⁾ Oltre ovviamente al rispetto dei canoni della necessità e proporzionalità, costantemente adoperati dalla Corte di Giustizia nei casi di applicazione della deroga ex art. 36 TFUE.

⁽⁴¹⁾ Sentenza 6 marzo 2003, C-6/2002.

⁽⁴²⁾ V. la sentenza 7 novembre 2000, causa C-312/98.

⁽⁴³⁾ Sentenza 18 novembre 2003, causa C-216/01.

⁽⁴⁴⁾ Tuttavia il necessario collegamento tra provenienza e qualità è da ultimo richiesto nel *Regolamento (Ue) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 in materia di fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori* che ha sostituito le precedenti direttive sull'etichettatura; in particolare l'art. 39, sulla possibilità per gli Stati membri di introdurre disposizioni concernenti ulteriori indicazioni obbligatorie complementari, prevede che l'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza degli alimenti è ammessa solo ove esista un nesso comprovato tra talune qualità dell'alimento e la sua origine o provenienza.

6.- *Gli orientamenti della Commissione sui regimi facoltativi di certificazione*

Il tema dell'origine geografica dei prodotti agro-alimentari, quale sistema di garanzia della qualità, investe anche il campo più generale dei regimi di certificazione facoltativi, quando la presenza di specifici attributi del prodotto oppure del metodo di produzione, sono assoggettati al controllo di un organismo terzo ed indipendente.

Nonostante l'esistenza di numerosi regimi di certificazione, eterogenei in quanto a campo di applicazione, obiettivi, struttura e metodi operativi, la Commissione non ha ritenuto opportuno intervenire con un'apposita iniziativa legislativa diretta alla regolazione del fenomeno, preferendo fornire raccomandazioni per l'attuazione di tali regimi, nel rispetto delle norme fondamentali e settoriali dell'UE già vigenti⁴⁵.

Tra le norme dell'UE cui i regimi di certificazione sono soggetti, si evidenzia il necessario rispetto dei requisiti in materia di informazione dei consumatori e di etichettatura⁴⁶. La pubblicità e presentazione del prodotto non devono essere tali da indurre l'acquirente in errore circa le caratteristiche del prodotto, in particolare per la natura, identità, qualità, composizione, quantità, origine o provenienza. Inoltre il consumatore non deve essere indotto in errore attraverso l'attribuzione al prodotto di effetti o proprietà che non possiede o suggerendo il possesso di caratteristiche particolari, quando tutti i prodotti analoghi hanno caratteristiche identiche.

Dal richiamo di tali principi si direbbero ammessi sistemi di certificazione legati all'origine e provenienza, purché tali da non indurre in errore l'acquirente poiché veritieri e in quanto non attribuiscono o suggeriscano caratteristiche inesistenti, ove per elemento idoneo a "suggerire" o "attribuire" non pare possa intendersi la sola indicazione d'origine.

Sotto il profilo dell'intervento pubblico, i regimi di certificazione sostenuti da organismi pubblici, quali le autorità regionali o nazionali, oltre a dover essere conformi alle norme in materia di aiuti di Stato, non possono comportare restrizioni basate sull'origine nazionale dei produttori od ostacolare altrimenti il mercato unico.

Ciò comporta che i regimi devono essere aperti, in base a criteri obiettivi, trasparenti e non discriminatori a tutti i par-

tecipanti che desiderano e possono rispettare il disciplinare.

Eventuali ostacoli all'accesso al regime di certificazione ad operatori che rispettano i prerequisiti applicabili, costituirebbero comportamenti anticoncorrenziali vietati al pari di altre condotte, come ad esempio gli accordi orizzontali o verticali, o l'imposizione ai partecipanti del divieto di produrre o commercializzare prodotti alternativi a quelli stabiliti per il regime.

Individuate le norme applicabili, gli orientamenti della Commissione forniscono raccomandazioni sulle migliori pratiche relative all'organizzazione e struttura del regime, con particolare attenzione alla creazione di un sistema trasparente e partecipativo, basato sulla imparzialità ed indipendenza della certificazione.

7.- *Conclusioni*

Da tale analisi, pur sommaria, si evince che le posizioni espresse in ambito europeo non precludono in astratto l'istituzione di un marchio collettivo geografico come quello proposto dalla Regione Lazio, ma impongono una verifica in concreto del rispetto di un complesso di disposizioni normative poste a tutela non soltanto della libertà di circolazione delle merci ma anche del consumatore e della concorrenza. Per quanto riguarda possibili effetti restrittivi degli scambi, a fronte dell'iniziativa di un soggetto pubblico, la Commissione segnala specificamente la necessità che il regime di certificazione sia non discriminatorio ed aperto a tutti gli operatori presenti nel mercato europeo, circostanza che già in altri casi le ha consentito di approvare sistemi analoghi a quello di cui alla legge regionale del Lazio⁴⁷.

Certo è che l'estensione dell'accesso al regime oltre l'area geografica di riferimento può ostacolare la realizzazione degli obiettivi preposti e rappresentare elemento di confusione sul mercato. Se infatti ad esempio il sistema di certificazione istituito nel Lazio può essere chiamato a certificare prodotti realizzati in altri Stati dell'Unione, è forte il rischio che il consumatore non riesca facilmente a distinguere le eventuali differenze di indicazione sul logo o sull'etichetta tra "prodotto del Lazio" e prodotto "certificato nel Lazio",

⁽⁴⁵⁾ La Comunicazione della Commissione – *Orientamenti UE sulle migliori pratiche riguardo ai regimi facoltativi di certificazione per i prodotti agricoli e alimentari del 16 dicembre 2010, C 341/04*, individua in questa direzione la finalità degli orientamenti dopo aver rilevato negli ultimi anni un notevole aumento dei regimi facoltativi di certificazione per i prodotti agricoli e alimentari. Un inventario elaborato per la Commissione nel 2010 elenca oltre 440 regimi diversi, la maggior parte dei quali istituiti nell'ultimo decennio.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. la Comunicazione della Commissione del 16 dicembre 2010, cit., par. 3, riportante disposizioni giuridiche in vigore nell'UE, relative al funzionamento dei regimi di certificazione facoltativi.

⁽⁴⁷⁾ Tra i molti esempi di marchi geografici di matrice pubblicistica, direttamente o indirettamente approvati dalla Commissione in ragione del sistema di accesso aperto a tutti gli operatori presenti sul mercato Europeo, si veda legge Prov. Aut. Bolzano 22 dicembre 2005, n. 12 recante "Misure per garantire la qualità nel settore dei prodotti alimentari e adozione del marchio di qualità con indicazione di origine" che ha introdotto il marchio "Qualitat Sudtirol – Qualità Alto Adige"; e si v. altresì il marchio "Prodotti di Puglia", introdotto in via amministrativa dalla Regione Puglia, e registrato come marchio comunitario collettivo presso l'UAMI di Alicante, ai sensi del Regolamento (CE) n. 207/2009 del Consiglio.

riducendo notevolmente la capacità distintiva del marchio⁴⁸. Al fine di preservare la capacità di differenziazione dei prodotti sul mercato ed evitare che l'indicazione d'origine presente sul marchio regionale collettivo non induca il consumatore in errore, è necessario, quando il regime di certificazione investe produttori di altre regioni, che il marchio indichi il nome o il simbolo della regione di effettiva provenienza del prodotto e non invece della regione istitutiva del sistema.

Sembra comunque che una valutazione della compatibilità di marchi collettivi geografici con le norme a tutela degli scambi, non possa prescindere dall'incidenza della previsione di un regime di accesso al marchio regionale aperto e non discriminatorio, così come pure della possibile applicazione della deroga per la tutela della proprietà industriale e commerciale di cui all'art. 36 TFUE, secondo le indicazioni fornite dalla Corte di Giustizia nella pronuncia *Markenqualität aus deutschen landern* del 5 novembre 2002, richiamata nelle motivazioni della sentenza n. 66 del 12 aprile 2013 della Corte Costituzionale⁴⁹.

La crescente domanda di tutela sul mercato dell'origine e qualità dei prodotti agro-alimentari ha trovato in Europa risposte tutt'ora non pienamente esaustive, e tuttavia finalizzate alla determinazione delle specifiche modalità con cui far coesistere detto interesse con le pur fondamentali esigenze di tutela degli scambi, della concorrenza e del consumatore. La sentenza qui in commento, pronunciata in applicazione dell'art. 117 comma 1 Cost., secondo cui la funzione legislativa deve esercitarsi nel rispetto dei vincoli posti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, coinvolge la relazione tra fonti interne e comunitarie e le possibili difficoltà conseguenti alla definizione del rapporto tra i rispettivi ordinamenti.

La prospettiva dell'integrazione degli ordinamenti, conseguenza della prevalenza del diritto europeo su quello interno e dei caratteri della diretta applicabilità e della efficacia diretta delle fonti comunitarie, accentua il ruolo della Corte costituzionale nella regolazione di tale processo. La Corte è chiamata a selezionare ed interpretare le norme europee da utilizzare come parametro interposto, operazione non sempre agevole quando, come nella specie, la materia coinvolta è oggetto di valutazioni aperte, difficili da cogliere se non nella loro complessa evoluzione. In questi casi il giudizio non consiste nella mera individuazione di soluzioni prestabilite ed immutabili, ma richiede l'accertamento dell'evoluzione della disciplina riguardante i singoli settori trasferiti alla competenza comunitaria.

D'altro canto la centralità del ruolo della Corte costituzionale, nel consentire l'ingresso delle norme europee nell'ordinamento interno come parametro di legittimità del diritto nazionale, costituisce attività che presenta implicazioni anche sotto il profilo della necessità di preservare il giusto

equilibrio nel dialogo con la Corte di Giustizia, ponendo la Consulta come interlocutore attivo nella determinazione dei vincoli sostanziali comunitari, pur nel rispetto delle interpretazioni fornite dalla Corte di Lussemburgo, finalizzate all'uniforme applicazione del diritto europeo negli Stati membri. Allo stesso modo il ruolo svolto dal Giudice delle leggi costituzionale può fortemente incidere sugli equilibri istituzionali con il potere legislativo, sia statale che regionale, essendo in grado di condizionare, con elevata discrezionalità, le scelte della maggioranza politica.

ABSTRACT

Constitutional court was asked to settle on the compatibility of an act establishing a regional collective mark of quality with EU rules on the free movement of goods, in particular Articles 34 to 36 TFEU.

The Court, recalling some dating judgments of the Court of justice on the subject, considered the legislation in conflict with the Constitution for breach of European law, as the regional law, having regard to the purposes of promotion of regional agriculture and food culture of Lazio, is capable of inducing the consumer to prefer products backed by such regional brand compared to other similar, from different backgrounds, and consequently to produce, at least indirectly, the restrictive effects on the free movement of goods, that even at regional legislature is inhibited to pursue.

The evolution of the interpretations provided by the EU institutions on the subject, denote that the growing demand for protection on the market of the origin and quality of agricultural products in Europe has found answers none negative, but rather aimed at determining the specific way to coexist with this interest while the fundamental interests of the protection of trade, competition and consumer.

The integration of legal systems, a consequence of the characteristics of supremacy, direct applicability and direct effect of EU sources, requires an interpretation and application of european rules by the Constitutional court, which is not always easy when, as in this case, the matter involved is the subject of broad assessments, difficult to penetrate in their tough evolution. This activity does not constitute a plain reference to already established positions and immutable, but the result of path, consistent also in the assessment of the evolution of discipline concerning specific sectors transferred to EU competence. The role of the Constitutional court is important to being able to impact on maintenance of balance the relationship with Court of Justice and with the legislative power, subverting their decisions.

⁽⁴⁸⁾ Evidenti rischi in tal senso presenta legge 15 aprile 1999, n. 25, della Regione Toscana, approvata dopo una lunga concertazione con la Commissione europea, con la previsione della possibile attribuzione del marchio anche a prodotti conformi al disciplinare di produzione, indipendentemente dal luogo di origine, rimasta praticamente inattuata.

⁽⁴⁹⁾ Peraltro la Regione Lazio non ha neppure invocato la possibile applicazione della deroga di cui all'art. 36 TFUE.

La sentenza della Corte costituzionale

Corte costituzionale – 12 aprile 2013, n. 66 – Pres. Mazzella - Red. Morelli - Presidenza del Consiglio dei Ministri (Avv.ra dello Stato) c/ Regione Lazio (Avv. F. S. Marini)

Marchio regionale di qualità, destinato a contrassegnare determinati prodotti agricoli ed agroalimentari a fini promozionali della agricoltura e cultura gastronomica del Lazio

Va dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1, recante «Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari», per violazione dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e con l'articolo 120, primo comma, della Costituzione in quanto nella giurisprudenza della Corte di giustizia - che conforma in termini di diritto vivente le disposizioni degli articoli da 34 a 36 del TFUE, ed alla quale occorre far riferimento agli effetti della loro incidenza, come norme interposte, ai fini dello scrutinio di costituzionalità in relazione al parametro dell'art. 117 Cost. - la «misura di effetto equivalente» (alle vietate restrizioni quantitative) è costantemente intesa in senso ampio e fatta coincidere con «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari».

La legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1 - introducendo un marchio «regionale» di qualità destinato a contrassegnare determinati prodotti agricoli ed agroalimentari a fini, anche dichiaratamente, promozionali della agricoltura e cultura gastronomica del Lazio - è innegabilmente idonea a indurre il consumatore a preferire prodotti assistiti da siffatto marchio regionale rispetto ad altri similari, di diversa provenienza, e, conseguentemente, a produrre, quantomeno «indirettamente» o «in potenza», gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, che anche al legislatore regionale è inibito perseguire per vincolo comunitario. In riferimento al precetto dell'art. 117, primo comma, Cost.

(Omissis)

Ritenuto in fatto

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1, recante «Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari. Modifica alla legge regionale 10 gennaio 1995, n. 2 (Istituzione dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione dell'agricoltura del Lazio -

ARSIAL) e successive modificazioni», e segnatamente dei suoi articoli 1, commi 1 e 2 sia nella sua totalità che con riferimento alla lettera c), 2, 3, comma 1, lettere a), b), c) ed e), 6, 9 e 10.

Dette disposizioni – istitutive e disciplinatorie (come, del resto, l'intero articolato della sopra citata legge) di un «marchio regionale collettivo di qualità, per garantire l'origine, la natura e la qualità nonché la valorizzazione dei prodotti agricoli ed agroalimentari» si porrebbero, infatti, secondo il ricorrente, in conflitto con il diritto dell'Unione europea e particolarmente con gli articoli da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che vengono evocati con riferimenti alla giurisprudenza comunitaria, e, quindi, violerebbero l'articolo 117, primo comma, Costituzione, oltretutto in contrasto con l'articolo 120 della Costituzione.

Costituitasi, la Regione Lazio ha eccepito l'infondatezza della questione, sostenendo che la legge impugnata non introdurrebbe alcuna discriminazione tra i prodotti laziali e quelli provenienti da altre Regioni o da altri Stati membri «non istituendo alcun legame tra marchio e territorio».

Sia il Presidente del Consiglio che la Regione Lazio hanno anche depositato memoria ad ulteriore illustrazione dei rispettivi assunti.

Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna una serie di disposizioni della legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1, recante «Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari. Modifica alla legge regionale 10 gennaio 1995 n. 2 (Istituzione dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione dell'agricoltura del Lazio - ARSIAL) e successive modificazioni», e ne denuncia il contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e con l'articolo 120, primo comma, della Costituzione.

Nei suoi articoli 1, commi 1 e 2, lettera c), 2, 3, comma 1, lettere a), b), c) ed e) 6, 9 e 10 – cui il ricorrente, in particolare, riferisce il dubbio di illegittimità costituzionale – la citata legge regionale, al fine (dichiarato sub art. 1) di «assicurare ai consumatori la qualità dei prodotti agricoli ed agroalimentari» e di incentivare «la valorizzazione e la promozione della cultura enogastronomica tipica regionale», rispettivamente, disciplina:

– l'istituzione di un «marchio regionale collettivo di qualità», demandando alla Giunta regionale di individuare, con propria deliberazione, le tipologie di prodotti da ammettere all'uso del marchio e l'adozione dei rispettivi disciplinari di produzione (artt. 1, commi 1 e 2, 2);

– i criteri e le modalità di concessione del marchio ed i casi di sua sospensione, decadenza e revoca, e le modalità d'uso (artt. 3, comma 1, lettere a), b), c) ed e); 9);

– la concessione di contributi in relazione all'istituendo marchio regionale (artt. 1, comma 2, lettera c), 6 e 10).

2. L'istituzione e la conseguente disciplina di un siffatto marchio collettivo di qualità, da parte della Regione Lazio, si porrebbe, appunto, secondo il ricorrente, in conflitto con il diritto dell'Unione europea – in relazione a quanto disposto, fra l'altro, dagli artt. 34 e 35 del TFUE, che fanno divieto agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, nonché qualsiasi misura di effetto equivalente – e, quindi, in violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, che richiede, nell'esercizio della potestà legislativa, il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. E contrasterebbe, altresì, con l'art. 120, primo comma, Cost., «in quanto la misura adottata dalla Regione Lazio potrebbe ostacolare la libera circolazione delle merci, anche all'interno del mercato nazionale, inducendo i consumatori a preferire i prodotti laziali rispetto a quelli provenienti da altre Regioni». Nessuno specifico riferimento argomentativo è, invece, svolto rispetto all'art. 36 del TFUE.

3. Sostiene, in contrario, la Regione resistente che il marchio in questione, da essa adottato per precipe finalità di tutela del consumatore, non incorra nella violazione degli evocati parametri costituzionali e delle correlate norme comunitarie, non essendo esso idoneo ad orientare l'interesse generale dei consumatori in direzione preferenziale di prodotti del territorio laziale. E ciò per la sua «natura del tutto neutra», rispetto alla provenienza geografica del prodotto, posto che ne «possono fruire tutti gli operatori del settore, sia che abbiano stabilimento nella Regione Lazio, sia che svolgano la propria attività economica in altra Regione italiana o, più in generale, nel territorio degli Stati membri».

4. La questione è fondata.

Nella giurisprudenza della Corte di giustizia – che conforma in termini di diritto vivente le disposizioni degli articoli da 34 a 36 del TFUE, ed alla quale occorre far riferimento agli effetti della loro incidenza, come norme interposte, ai fini dello scrutinio di costituzionalità in relazione al parametro dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 191 del 2012) – la «misura di effetto equivalente» (alle vietate restrizioni quantitative) è costantemente intesa in senso ampio e fatta coincidere con «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari» (Corte di giustizia, sentenze 6 marzo 2003, in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese; 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania; 11 luglio 1974, in causa 8-1974, Dassonville contro Belgio).

Orbene, la legge della Regione Lazio qui impugnata – introducendo un marchio «regionale» di qualità destinato a contrassegnare, sulla base di disciplinari, ed in conformità a criteri, dalla stessa stabiliti, determinati prodotti agricoli ed agroalimentari a fini, anche dichiaratamente, promozionali della agricoltura e cultura gastronomica del Lazio – è innegabilmente idonea a indurre il consumatore a preferire prodotti assistiti da siffatto marchio regionale rispetto ad altri similari, di diversa provenienza, e, conseguentemente, a produrre, quantomeno «indirettamente» o «in potenza», gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, che anche al legislatore regionale è inibito perseguire per vincolo comunitario.

In contrario, non rilevano né la finalità di tutela del consumatore né il carattere (per altro solo virtuale) di ultraterritorialità del marchio – su cui fa leva la difesa della resistente – poiché, in relazione ad entrambi tali profili, la Regione non indica, e neppure ha, alcun suo titolo competenziale.

Quanto al primo profilo, infatti, la tutela del consumatore attiene alla materia del diritto civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 191 del 2012, cit.); e, quanto al secondo, non spetta alla Regione Lazio di certificare, come pretende, la «qualità» di prodotti sull'intero territorio nazionale e su quello di altri Stati europei.

E ciò a prescindere dalla considerazione che l'istituzione, da parte di un soggetto pubblico, di un marchio in funzione del perseguimento di una politica di qualità non lo esclude dal campo di applicazione della normativa di tutela degli scambi (Corte di giustizia, sentenza 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, cit.).

In riferimento al precetto dell'art. 117, primo comma, Cost. (sui vincoli, all'esercizio della potestà legislativa di Stato e Regioni, derivanti dall'ordinamento comunitario) la questione è, dunque, fondata, con riferimento a tutte le norme specificamente censurate, assorbito rimanendo il profilo ulteriore di violazione dell'art. 120, primo comma, Cost.

5. La declaratoria di illegittimità va estesa a tutte le disposizioni della legge impugnata avuto riguardo alla loro stretta interconnessione.

per questi motivi

La Corte costituzionale

dichiara la illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1, recante «Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari. Modifica alla legge regionale 10 gennaio 1995, n. 2 (Istituzione dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione dell'agricoltura del Lazio – ARSIAL) e successive modificazioni».

(*Omissis*)

Tutela delle indicazioni geografiche e scambi internazionali: fra nomi di dominio e *free trade agreements*

Nicola Coppola

1.- Introduzione

La decisione da parte dell'ICANN, autorità incaricata di gestire i nomi di dominio internet, di sospendere l'assegnazione dei domini di primo livello .wine e .vin ha causato una serie di tensioni fra chi ne vorrebbe la libera assegnazione e chi ne contesta la legittimità in quanto potenzialmente contrari alla disciplina sulle Indicazioni Geografiche (IG).

Analoghi dissidi si sono verificati, quasi in contemporanea, a seguito della sospensione dell'entrata in vigore nei confronti di Costa Rica e El Salvador dell'accordo di libero scambio fra UE e Paesi dell'America Centrale proprio a causa di contrasti sulla tutela delle IG.

Entrambe le vicende si presentano interessanti da un punto di vista giuridico, perché riportano alla ribalta la questione della giustificazione della tutela delle IG sul piano normativo, con alcune discussioni riconducibili alle due opposte visioni sulle IG emerse fin dai tempi della conclusione dell'accordo TRIPs in sede WTO.¹ L'accordo TRIPs (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights), è un accordo internazionale concluso nel 1994, contenuto all'Allegato 1C del Trattato di Marrakech, ed amministrato dal WTO; esso è stato ratificato da tutti i 158 Paesi aderenti a quella organizzazione, Stati Uniti inclusi. Esso ha ad oggetto gli aspetti commerciali collegati ai diritti di proprietà intellettuale e rappresenta tuttora il più importante trattato internazionale nella materia delle IG.

In linea generale, si tratta del riproporsi del delicato tema del rapporto libera concorrenza/diritti di proprietà intellettuale: questi ultimi attribuiscono fondamentalmente dei diritti di natura monopolistica sull'uso dei nomi, e devono perciò trovare una adeguata giustificazione prima di essere adottati in un provvedimento normativo. La situazione è ancor più complessa in riferimento alla categoria delle Indicazioni Geografiche, la cui natura giuridica è stata a lungo dibattuta e la cui estensione sotto il profilo della tutela normativa è tuttora oggetto di scontro di interessi e di vedute sulle due sponde dell'Atlantico.

Prima di commentare le vicende su nomi di dominio ed accordi di libero scambio ed evidenziare l'attualità del dibattito sulla tutela delle IG riguardo alla regolamentazione degli scambi internazionali, è dunque importante sottolineare la necessità di una corretta impostazione teorica delle questioni giuridiche alla base dello stesso.

2.- La giustificazione della tutela delle indicazioni geografiche

Il dibattito giuridico attorno all'inquadramento delle Indicazioni Geografiche ha ricevuto un'accelerazione in concomitanza con l'approvazione dell'Accordo TRIPs nel 1994. Ciò è stato determinato dalla circostanza che gli Accordi internazionali in materia di proprietà intellettuale (PI)² precedentemente conclusi fra gli Stati (quali la Convenzione d'Unione di Parigi del 1883 e l'Accordo di Madrid del 1891) non riconoscevano in modo chiaro un'autonomia concettuale alle IG, a partire dagli aspetti definitori. Il successivo Accordo di Lisbona del 1958, pur superando tale limite, sconta un numero dei Paesi firmatari assai ridotto, cosa che ne condiziona tutt'oggi l'efficacia.

Al contrario, l'accordo TRIPs si caratterizza per l'elevato numero di Paesi firmatari, il che lo pone attualmente al primo posto di importanza nel quadro della regolazione degli aspetti di PI relativi agli scambi internazionali. Esso ha, per la prima volta, dato una definizione di "Indicazione Geografica"³, e tentato una soluzione ad alcuni degli aspetti controversi della materia sul piano normativo, come l'estensione della tutela, la questione del rapporto con i trademarks

(¹) L'accordo TRIPs (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights), è un accordo internazionale concluso nel 1994, contenuto all'Allegato 1C del Trattato di Marrakech, ed amministrato dal WTO; esso è stato ratificato da tutti i 158 Paesi aderenti a quella organizzazione, Stati Uniti inclusi. Esso ha ad oggetto gli aspetti commerciali collegati ai diritti di proprietà intellettuale e rappresenta tuttora il più importante trattato internazionale nella materia delle IG. Sull'accordo TRIPs v. ampiamente in dottrina: A.Germanò, *Le indicazioni geografiche nell'accordo TRIPs*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, 412 ss.; S.Carmignani, *La tutela delle indicazioni geografiche nell'Accordo TRIPs: localizzazione geografica del prodotto e mercato globale*, Relazione al convegno "Giangastone Bolla" (Agricoltura e alimentazione tra diritto comunicazione e mercato), Firenze, 9-10 novembre 2001, in *Dir. e giur. agr. e amb.*, 2002, 84 ss.; D.Gervais, *The TRIPs agreement: drafting history and analysis*, London, 2003; A.Lupone, *Gli aspetti della proprietà intellettuale attinenti al commercio internazionale*, in G.Venturini, *L'Organizzazione mondiale del commercio*, Milano, 2004, p. 131 ss.; L.Costato, *Compendio di diritto alimentare*, 4a ed., Padova, 2007, 42 ss.; P.Borghi, *L'origine dei prodotti alimentari nell'accordo TRIPs*, in *Atti dei Georgofili*, Società editrice fiorentina, 2012, p. 31 e ss.

(²) Per una ricognizione generale si veda M. Leaffer, *International Treaties on Intellectual Property*, 2^a ed., Bureau of National Affairs, 1997.

(³) L'Articolo 22 (1) recita: "Geographical indications are, for the purposes of this Agreement, indications which identify a good as originating in the territory of a Member, or a region or locality in that territory, where a given quality, reputation or other characteristic of the good is essentially attributable to its geographical origin".

e quella della genericità dei nomi⁴.

Come testimoniato nei casi che saranno analizzati nel prosieguo dell'analisi, tale tentativo non è stato tuttavia sufficiente a risolvere alla radice alcuni potenziali contrasti. Le norme TRIPs appaiono alquanto vaghe e suscettibili di differenti interpretazioni che, a seconda delle posizioni in campo, limitano od ampliano la portata della tutela riconosciuta alle IG. Ciò, a ben vedere, si pone su un piano addirittura precedente rispetto a quello normativo, in quanto si ricollega all'aspetto della giustificazione della tutela, della legittimità dell'intero sistema IG.

Al di là di un esame specifico delle norme TRIPs relativo agli aspetti controversi⁵, dunque, quello che qui preme sottolineare è che la ricostruzione di IG quale diritto di proprietà intellettuale è ancora oggetto di posizioni differenti sulle due sponde dell'Atlantico. Nonostante l'esistenza del TRIPs, infatti, negli Usa si tende ancora a negare la ricostruzione delle IG quale diritto di proprietà intellettuale; nell'Unione europea, al contrario, si insiste molto su tale aspetto, che determina la necessità di una adeguata protezione ai prodotti riconosciuti quali IG⁶.

Ma cosa significa esattamente ciò?

In linea teorica generale, i diritti di proprietà intellettuale attribuiscono dei diritti di carattere monopolistico sull'uso dei nomi oggetto di protezione, scontrandosi per loro stessa natura con il principio di libera concorrenza. Essi devono perciò trovare una adeguata giustificazione prima di essere adottati in un provvedimento normativo⁷.

Va rilevato come quello di PI non sia un concetto autonomo, ma un "termine-ombrello" che designa differenti moda-

lità di diritti di proprietà intellettuale. Ciò vuol dire che ogni singola categoria di diritto PI (diritti d'autore, brevetti, trademarks, indicazioni geografiche) necessita di una differente giustificazione.

Nel caso delle Indicazioni Geografiche, lo scopo della appropriazione di segni distintivi si rinviene nella differenziazione dei prodotti sul mercato, connessi alle qualità del prodotto stesso. Ad un determinato nome, insomma, si ricollegano determinate qualità da parte dei consumatori. L'interesse pubblico sotteso a tale giustificazione è pertanto il "search cost saving" (risparmio sui costi di ricerca) da parte dei consumatori. Si tratta di una giustificazione del tutto simile, da un punto di vista economico, rispetto a quella adottata per i trademarks (marchi)⁸.

A differenza dei marchi, tuttavia, i riferimenti alle caratteristiche qualitative del prodotto incorporate dalle indicazioni geografiche sono associati al legame con una determinata area geografica, con un territorio (senza che tuttavia ciò implichi riferimenti ad una "qualità superiore"). L'impostazione europea tende a ricostruire le IG quali strumenti di politiche pubbliche, incorporando in esse valori quali l'identità culturale⁹; una simile ricostruzione, e la connessa giustificazione, sono rifiutate dalla dottrina statunitense, che considera invece sufficiente la protezione accordata con i trademarks¹⁰.

Nonostante l'esistenza di norme comuni introdotte dal TRIPs, dunque, il differente approccio al tema della giustificazione ne pregiudica una uniforme interpretazione. Ciò determina, in sede WTO, una situazione all'insegna dello stallo, con i blocchi di Paesi arroccati su posizioni opposte¹¹. Tale stallo a livello multilaterale genera contrasti ogni

(⁴) Sulla questione dei nomi "generici" con riferimenti alla legislazione internazionale vigente, mi sia consentito richiamare il mio contributo N. Coppola, "Consortium for common food names" e dibattito transatlantico sulla questione della genericità dei nomi geografici degli alimenti, in *Alimenta* Vol XX n. 9/12, 184.

(⁵) Per tale analisi si rimanda ai riferimenti bibliografici in nota 1. Si pensi alla questione della estensione della tutela prevista per i vini dall'art 23 TRIPs, che risulta essere assai più stringente di quella accordata agli altri prodotti protetti da IG, agroalimentari *in primis*. Si veda sul punto D. Rangnekar, *Geographical Indications A Review of Proposals at the TRIPs Council: Extending Article 23 to Products other than Wines and Spirits*, UNCTAD-ICTSD Project on Intellectual Property Rights and Sustainable Development, 2003.

(⁶) Numerosi Autori si sono concentrati su tale divergenza di posizioni; oltre agli studiosi italiani citati in nota 1, e limitandosi solo ad alcuni contributi recenti, si veda: D. Gangjee, *Relocating the Law of Geographical Indications* Cambridge Intellectual Property and Information Law, No. 15, 2013; *The Journal of World Intellectual Property*, Volume 13, 2, edizione speciale del Marzo 2010, ed. da D. Rangnekar, *The Law and Economics of Geographical Indications: Introduction to Special Issue of The Journal of World Intellectual Property* e *The intellectual properties of geography in European Intellectual Property Review*, 31(11), pp. 537-39.

(⁷) Questo aspetto è stato evidenziato già da lungo tempo dalla dottrina economica, a cominciare dal famoso saggio di Chamberlin, *A theory of monopolistic competition*, pubblicato ad Harvard nel 1933 (Harvard University Press).

(⁸) Il saggio-chiave cui far riferimento è: W.M. Landes, R. A. Posner, *Trademarks law: an economic perspective*, in *Journal of Law and Economics* Vol. 30, 2, University of Chicago Press, 1987, pp. 265-309.

(⁹) Tale approccio pare almeno parzialmente avallato dai Panel WTO investiti della questione nel 2005, sui quali v. N. Lucchi, *Il dibattito transatlantico sulla tutela delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1/2008, pp. 49-76 e V. Rubino, *Le Denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari*, Alessandria, 2007.

(¹⁰) J. Hughes *The philosophy of intellectual property*, in *Georgetown Law Journal*, 1988, in cui lo studioso di Harvard ricostruisce gli aspetti filosofici della giustificazione. Per ulteriori riferimenti, si veda la nota seguente.

(¹¹) Oltre ai saggi recenti menzionati nelle precedenti note, sempre attuale appare il contributo di S. D. Goldberg, D. Stacy, *Who Will Raise the White Flag - The Battle between the United States and the European Union over the Protection of Geographical Indications.* *U. Pa. Journal of International Economic Law*, 22 2001, che fin dal titolo evidenzia non solo l'esistenza di tale stallo, ma anche la carente volontà di superarlo da parte dei contraenti. Nello stesso senso G. Evans, M. Blackeney, *The Protection of Geographical Indications after Doha: Quo Vadis?*, in *Journal of Intellectual Economic Law*, 575, 2006.

qual volta si vanno a negoziare accordi di libero scambio su base bilaterale e/o regionale, o più in generale accordi relativi alla disciplina del commercio internazionale anche online, come dimostrato nei casi che si passerà ora ad esaminare.¹²

3.- La decisione Ican sui nomi di dominio .wine e .vin

Con il crescere del commercio elettronico sia in termini di numero di transazioni che di valore economico, l'assegnazione dei nomi di dominio degli indirizzi internet ha assunto una rilevanza centrale nell'ambito degli scambi commerciali.

Ad occuparsi del compito di gestire tali nomi è l'ICANN (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*), una organizzazione con sede a Los Angeles, California. Essa ha il compito principale di assegnare gli indirizzi IP e di identificare/gestire il sistema dei nomi a dominio di primo livello e generico¹³.

Tale compito le è stato assegnato dal Dipartimento per il Commercio degli Stati Uniti, cosa che espone l'ICANN ed il sistema da essa gestito a critiche di parzialità. Per rispondere a tali critiche e tentare di bilanciare l'influenza statunitense sull'ICANN, è stato creato il GAC (*Government Advisory Committee*), comitato consultivo dell'ICANN che riunisce i Governi di diversi Paesi.

Nel 2011, l'ICANN ha lanciato un programma per l'assegnazione di nuovi nomi di dominio di primo livello generico, con l'obiettivo dichiarato di accrescere la concorrenza e la scelta nell'ambito dei nomi di dominio.

Per richiedere l'assegnazione di tali nuovi nomi occorre riferirsi all'"*Applicant Guidebook*"¹⁴, una guida dettagliata che specifica come presentare la domanda e determina i requi-

siti che i candidati devono possedere. Ma poiché può capitare che le regole sulla libera concorrenza si scontrino con quelle della proprietà intellettuale, sono fissate alcune "salvaguardie" per i titolari di diritti di proprietà intellettuale.

Se le salvaguardie siano o meno sufficienti ad assicurare chi vanta diritti sui nomi derivanti da un trademark o da una indicazione geografica, è stato oggetto di vivaci discussioni in sede negoziale, risolte nel caso dei trademarks ma tuttora in corso per quel che riguarda le IG, come dimostra la vicenda in esame¹⁵.

Le critiche al modo parziale di operare da parte dell'ICANN si sono ripresentate in occasione delle fasi iniziali della procedura di assegnazione di alcuni nuovi nomi di dominio di primo livello generico (gTLD), ed precisamente dei domini ".wine" e ".vin". Quattro società¹⁶ estranee al settore dei vini hanno infatti chiesto l'assegnazione dei suddetti domini, e la posizione dell'ICANN è stata fin dall'inizio quella di non negare la possibilità di tale concessione.

Ciò ha causato una serie di contrasti, manifestati sia per iscritto che durante le sedute ufficiali¹⁷, fra chi ne vorrebbe la libera assegnazione e chi ne contesta la legittimità in quanto potenzialmente contrari alla disciplina sulle Indicazioni Geografiche (IG). Questi ultimi sono appunto i produttori di IG, europei in testa, e le associazioni che le rappresentano, timorosi che sia in atto un ennesimo tentativo di delegittimazione del sistema delle IG a livello internazionale: si potrebbe palesare il rischio che compaiano siti fuorvianti per i consumatori.

Sotto questo profilo, il commento più interessante appare forse quello Presidente EFOW (Federazione Europea dei Vini di Origine)¹⁸ Riccardo Ricci Curbastro¹⁹, secondo il quale nel caso di assegnazione:

"Richiederemmo a tutti gli operatori Europei di boicottare questi nomi di dominio. L'Unione Europea rappresenta circa

(12) Occorre tuttavia segnalare come sia in atto un tentativo di ridefinire la nozione stessa di IG ad opera del WIPO: sono infatti in svolgimento negoziati per modificare l'Accordo di Lisbona che il WIPO amministra. Il limite di tale iniziativa consiste nel succitato ridotto numero di paesi firmatari di tale Accordo: nonostante alcuni successi raggiunti e l'adesione di nuovi Paesi, una soluzione definitiva alla contrapposizione descritta pare oggi ancora lontana.

(13) Il dominio di primo livello (*Top-Level Domain*, abbreviato TLD) è la parte a destra dell'indirizzo internet. Esso può identificare la nazione del dominio, come ad esempio nel caso di .it=Italia, .de=Germania, .fr=Francia, oppure la sua natura commerciale (.com), di organizzazione (.org), governativa (.gov), universitaria (.edu), eccetera. In quest'ultimo caso si parla anche di domini "generici" (abbreviato: gTLD), per distinguerli da quelli riferiti ai singoli Paesi.

(14) <http://newgtlds.icann.org/EN/APPLICANTS/AGB>

(15) Sono previsti diversi meccanismi di risoluzione delle controversie in via arbitrale, in genere affidati al WIPO, che li amministra in base a specifici accordi con l'ICANN. Ma sulla estensione e l'accessibilità (dati i costi) di tali tutele si registrano a volte prese di posizione molto critiche da parte degli operatori.

Per un esempio di una decisione del "*WIPO Arbitration and Mediation Center*" su nomi di dominio di secondo livello (non di primo come nel nostro caso, si noti bene) riguardanti una IG, si veda quella relativa a "champagne.com": <http://www.wipo.int/amc/en/domains/search/text.jsp?case=DCO2011-0026>.

(16) Tre per il .wine ed una per il .vin

(17) La corrispondenza ricevuta dall'ICANN è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.icann.org/en/news/correspondence>.

(18) <http://www.efow.eu/>

(19) In Italia, egli riveste anche la carica di Presidente di Federdoc. I lettori di q. Riv. possono trovare la relazione *I punti di forza del vino europeo di fronte alla Globalizzazione* presentata da R. Ricci Curbastro all'audizione pubblica del Parlamento Europeo *La riforma dell'organizzazione comune del mercato del vino*, Bruxelles, 12 Settembre 2007, in www.rivistadirittoalimentare.it, n.2-2007. Dello stesso A. v. *Il ruolo di garanzia dei consorzi di tutela*, in q. Riv., www.rivistadirittoalimentare.it n.1-2012.

il 65% della produzione mondiale di vino e un boicottaggio massiccio determinerebbe la fine del modello economico dei candidati. Inoltre, screditerebbe la policy dell'ICANN".

Come si può notare, nel porre l'accento sul fatto che, in caso di mancato rispetto della normativa sulle IG, la credibilità dell'ICANN risulterebbe screditata, si evidenzia indirettamente l'aspetto della legittimazione del sistema delle IG, cui si è fatto riferimento nella parte precedente dell'analisi. La posizione dei produttori vitivinicoli europei è ufficialmente supportata dalla Commissione Europea, timorosa anch'essa che si possa aprire una falla nella protezione delle IG europee a livello globale. Lo scontro si allarga dunque alla sfera politica.

È intervenuto anche il GAC che, avendo espresso forti riserve sulla opportunità di tale assegnazione, ha dato un mese di tempo a partire da luglio 2013 ai produttori di vino ed ai quattro candidati per trovare un accordo.

Secondo chi propende per la correttezza dell'assegnazione alle quattro società, le regole fissate dall'ICANN sono di per sé sufficienti ad assicurare la protezione di chi vanta diritti di proprietà intellettuale quale il diritto all'uso esclusivo di un nome in base ad un trademark o ad una indicazione geografica. L'accento viene posto sulla regola "primo che acquista", e si considerano sufficienti le salvaguardie a tutela dei diritti di P.I.

Risulta a questo punto chiaro da una analisi delle posizioni in campo, come l'intera questione non possa essere agevolmente risolta senza affrontare la questione della giustificazione della tutela delle IG quale categoria di proprietà intellettuale. Da quest'ultimo angolo visuale, la infuocata questione dell'assegnazione di .wine e .vin potrebbe riassumersi nella domanda: "Chi dovrebbe essere il proprietario di nomi di dominio che incorporano Indicazioni Geografiche?". La risposta sul piano teorico ad una simile domanda non va confusa con ciò che è previsto dalla legislazione attualmente vigente a livello internazionale, come peraltro emerge dai costanti richiami alla "legittimità", nel senso di giustificazione, del sistema ICANN e di converso di quello delle IG. Tuttavia, gli scenari concreti che si andranno a delineare dipenderanno, in ultima analisi, dalle interpretazioni delle normative. Essi potrebbero risultare oltremodo incerti, a causa della reticenza da parte di alcuni Stati (USA in testa) ad interpretare in modo estensivo gli accordi internazionali in materia di IG, ed in particolare il TRIPs.

4.- Importanza delle IG negli accordi internazionali di libero scambio

Il 1 agosto 2013 è entrato in vigore, con le limitazioni di cui si dirà, l'Accordo Associativo UE-America Centrale". Tale

accordo ha lo scopo primario di creare una zona di libero scambio fra le parti contraenti, abbattendo i dazi esistenti fra le due Parti al fine dichiarato di facilitare gli scambi commerciali.

Fra gli obblighi previsti dall'Accordo in relazione ai molteplici aspetti delle relazioni commerciali, si segnalano quelli relativi alle Indicazioni Geografiche, cui sono dedicati gli articoli 242-250. Una delle clausole prevede la protezione di dieci IG Centro-Americane nella UE e di circa duecento IG Europee nei Paesi del Centro America²⁰.

È interessante notare che, sebbene l'articolo 242 faccia espresso richiamo alla definizione di IG di cui all'Accordo TRIPs²¹, gli articoli successivi²² accordano un livello di protezione "minimo" assai più ampio di quello previsto dallo stesso accordo TRIPs per quel che attiene ai prodotti agroalimentari. Si prevede infatti che non sia possibile commercializzare IG con nomi accompagnati dalle espressioni "simile, tipo, imitazione, stile", cosa che l'Accordo TRIPs prevede solo per le bevande alcoliche e gli spiriti. È inoltre espressamente stabilito che i nomi di IG che abbiano ricevuto la protezione non possano diventare generici: aspetto chiave che consente ora ad esempio la protezione contro un "parmesan" prodotto in America Centrale, cosa al momento molto difficile negli USA nonostante la vigenza del TRIPs. Si nota dunque come l'UE abbia negoziato (o, secondo i punti di vista, imposto) ai Paesi Centro-Americani un recepimento totale della normativa europea sui prodotti di qualità, richiedendo che essi adottino le misure necessarie affinché tale protezione sia garantita entro la data della entrata in vigore dell'Accordo.

Quest'ultimo aspetto non è stato però rispettato da El Salvador e Costa Rica, che non hanno accordato una protezione adeguata ad alcune fra le più note IG italiane. Ciò ha suscitato la reazione dell'Italia che ha posto il proprio veto in seno agli Organismi bilaterali creati dall'Accordo²³ (il "Consiglio dell'Associazione"), impedendo così di trovare l'unanimità che avrebbe dato il via libera alla sua piena attuazione. L'entrata in vigore dell'accordo è stata dunque sospesa nei confronti dei suddetti due Paesi, mentre è avvenuta, come previsto, il 1 agosto 2013 con riferimento ad Honduras, Nicaragua e Panama.

La notizia ripropone la centralità della tutela delle IG nelle negoziazioni degli accordi commerciali internazionali. Aspetto di non poco conto, se si considera che il negoziato TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*), ossia l'Accordo di Libero Scambio USA-UE, è partito proprio a Luglio 2013 e dovrà essere concluso entro due anni. Considerando che le tariffe fra USA ed UE sono già basse e le due Parti hanno dichiarato di volerle abbattere del tutto, le discussioni si concentreranno presumibilmente sulle barriere non tariffarie e sugli standard di commercializza-

⁽²⁰⁾ Esse sono elencate negli allegati XVII e XVIII del Trattato.

⁽²¹⁾ Articolo 22 TRIPs.

⁽²²⁾ Si veda soprattutto l'articolo 246.

⁽²³⁾ Parte I, Titolo II.

zione. Ciò, indipendentemente dai benefici economici che deriverebbero da un abbattimento delle tariffe sia pur già esigue da parte dei due colossi commerciali, potrebbe rendere le trattative difficili, visti alcuni precedenti (carne agli ormoni) ed alcuni scontri attualmente in corso. Per concentrarsi sull'oggetto specifico del presente contributo, pare evidente che lo scontro sulle due opposte "visioni" di IG non potrà non ripresentarsi anche in sede TTIP: la vicenda del Costa Rica, storicamente al fianco degli USA per quel che riguarda l'approccio verso le IG, pare una anticipazione di ciò che potrebbe accadere. Non è un caso, infatti, che la notizia della sospensione dell'Accordo nei confronti del Costa Rica sia stata commentata in modo aspro da parte di alcune associazioni di produttori statunitensi che parlano apertamente di "tecnica estorsiva" posta in essere dall'UE per "confiscare" l'uso di nomi da considerarsi, a loro dire, generici²⁴.

5.- Considerazioni conclusive

Gli episodi che si sono brevemente analizzati nei paragrafi precedenti dimostrano la centralità assunta dalle Indicazioni Geografiche negli scambi commerciali internazionali, sia online che negli accordi di libero scambio.

Come si comprende chiaramente soprattutto dalla vicenda dell'"Accordo di Associazione", il problema consiste nella interpretazione delle norme internazionali attualmente vigenti (Accordo TRIPs in primis), che non può essere risolto se non affrontando quello precedente della giustificazione della tutela delle IG. La soluzione degli Stati a tale problema orienta alcune scelte commerciali strategiche, che incorporano la visione stessa della tutela delle IG.

Dal lato europeo, la domanda che si pone è: fino a che punto accordi di libero scambio possono favorire le imprese europee, laddove essi comportino una messa in discussione degli schemi di qualità agroalimentare? L'UE, come dimostrano le vicende qui illustrate, spinge molto su un sistema, quello delle IG, molto controverso a livello internazionale ma ormai radicato nella propria storia. La tenacia eu-

ropea nella "difesa delle IG" avrà prevedibilmente una importanza sempre maggiore sugli scambi commerciali a livello internazionale, come risulta confermato anche dalla vicenda ICANN: i toni usati dagli operatori coinvolti, i riferimenti agli aspetti della legittimazione del sistema ICANN e dunque indirettamente alla giustificazione della tutela delle Indicazioni Geografiche quali diritti di Proprietà Intellettuale, la posizione ufficiale della Commissione europea in appoggio ai produttori, il fatto che anche alcuni produttori statunitensi appoggino quelli europei, lo dimostrano chiaramente. La vicenda dell'assegnazione dei nomi di dominio .wine e .vin presenta dunque profili interessanti sia dal punto di vista giuridico che economico e di strategia commerciale. L'aspetto chiave, anche in questo caso, è la legittimità del controllo di parole descrittive nel mercato, ossia lo scopo della libera concorrenza. Come si è visto, tale indagine necessita il rinvenimento di una adeguata giustificazione degli strumenti giuridici di proprietà intellettuale utilizzati. Porre le basi per una corretta impostazione del problema risulta necessario a stimolare l'avanzamento del dibattito accademico sulle IG, auspicando che esso sia foriero di progressi anche sul piano negoziale, sempre suscettibile alle variabili economiche e politiche in campo.

ABSTRACT

The legislation regarding Geographical Indications is very complex, and international legal provisions on the matter are often subject to diverging interpretations.

This has an increasing impact on the negotiation of international trade agreements, with regard both to online commerce and to the entry into force of free trade agreements.

This article focuses the attention on two recent episodes which demonstrate the centrality of the issue of GIs in the international trade. It also stresses the importance of framing the debate revolving around the level of protection to be granted to GIs on a correct a theoretical basis, in order to avoid possible gridlocks in negotiations.

□

⁽²⁴⁾ <http://www.commonfoodnames.com/ccfn-criticizes-eus-extortion-tactics-on-fta-partners-regarding-geographical-indication-evaluations/>

Recensioni

Nicola Aporti

Guida alle normative dell'Industria Alimentare in Cina
Food Editore, 2013, ISBN 978-88-6154-308-9

Non vi è, oggi, chi non guardi alla Cina e alla sua vertiginosa espansione, con quel misto di diffidenza e timore che solitamente accompagna l'ignoto. Per taluni, e forse molti, rappresenta una possibile minaccia per l'economia (talvolta mascherata, a torto o a ragione, in necessità di tutelare la sicurezza dei consumatori), quando non un vero e concreto pericolo in atto.

Nicola Aporti modifica la prospettiva, disegnando il Paese orientale come luogo per una prossima espansione commerciale, in particolare per il prodotto alimentare europeo (o italiano, nello specifico).

Proprio la crescita economica conosciuta nell'ultimo ventennio dalla Cina ha recato con sé l'innalzamento del tenore di vita e dei consumi alimentari, correlati ad un incremento quantitativo e qualitativo della produzione normativa in materia. Un crescendo di frodi alimentari e di incidenti ha parallelamente condotto ad una perdita di fiducia del consumatore cinese nei confronti degli alimenti prodotti nel Paese, a beneficio dei beni importati.

Se da un lato, dunque, l'alimento europeo e, in particolare, quello italiano, percepito come eccellenza nel mercato globale, potrebbe trarre giovamento da questi nuovi sbocchi, dall'altro, la farraginosità della normativa cinese in materia di industria alimentare costituisce un elemento da non sottovalutare per l'operatore che decida di affrontare simile sfida. A questi è dunque indirizzato il volume, una guida "di base" chiara e di facile comprensione, volta a fornire il quadro generale della normativa cui l'industria alimentare deve conformarsi per operare nel mercato cinese, oltre ad alcuni indispensabili accorgimenti per meglio tutelare la propria attività e il proprio prodotto, in tale realtà.

Dopo un breve riepilogo dei principali atti normativi che regolano il settore, l'opera si concentra sulla Legge sulla Sicurezza alimentare (LSA) e sul relativo Regolamento di attuazione (allegati nell'appendice al volume), non senza una rapida panoramica sulle autorità e gli enti aventi competenze in materia di sicurezza alimentare e sui principali standards qualitativi adottati.

Sono poi tratteggiati i caratteri cardinali della legislazione, nelle specifiche tematiche della produzione, distribuzione, somministrazione di alimenti (alimenti vietati, alimenti ammessi, licenze di attività, etichettatura dei prodotti, procedure di controllo interno); dell'importazione ed esportazione di prodotti alimentari; dei controlli e responsabilità.

Completa l'opera una sezione dedicata ai diritti di proprietà

intellettuale e corredata da utili consigli pratici su come proteggere il proprio prodotto, senza ledere gli altrui diritti.

Nowadays, no one would look at China and its economic growth without that mixture of suspicion and fear that usually accompanies the unknown. To somebody, and, perhaps, to many, it represents a threat to National economy – sometimes disguised, rightly or wrongly, as a need to protect consumers' safety –, or even a real danger.

Nicola Aporti changes the perspective, depicting the Eastern country as a place suitable for trade growth, in particular to European (or, in the specific case, Italian) foodstuffs.

In the last two decades, China has been experiencing a period of unprecedented economic growth, resulting in increasing living standards and a mounting food consumption. Consequently, also food laws have been growing in number and quality. A crescendo of food frauds and incidents led to a parallel loss of confidence of the Chinese consumers in National foodstuffs, at the advantage of imported goods.

Thus, if, from one side, European foodstuffs, and in particular Italian typical food products, deemed to stand out within the global market, could benefit from these new outlets, from the other side, the cumbersome nature of Chinese law on food industry is an element to be reckoned by the business operators willing to face such a challenge.

Hence the book addresses these operators: it is a basic, clear and easily understandable guide, aimed at providing a general framework of those laws the food industry must comply with, to be able to run within the Chinese market. It also provides business operators with some useful tips to protect their activities and their products in the target market.

After outlining the main Acts of the sector, the book focuses on the Law on Food Safety and its implementing Regulation (annexed to the volume), without omitting an overview of the Authorities and bodies having powers on food safety and of the main qualitative standards adopted.

The main features of the law are then drawn, paying attention to the specific themes of production, distribution and supply of foodstuffs (banned or allowed foods, licenses, food labeling, internal control procedures); of import and export of foodstuffs; of controls and liabilities.

The book ends with a section on IP rights, containing some useful tips on how to protect products, without prejudice for anyone's rights.



rivista di diritto alimentare

www.rivistadirittoalimentare.it

Anno VII, numero 4 • Ottobre-Dicembre 2013



rivista di diritto alimentare

www.rivistadirittoalimentare.it

Anno VII, numero 4 • Ottobre-Dicembre 2013