

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 addotte 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 "sovvertire" 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*)