

## SOMMARIO

### **PARTE PRIMA**

#### DOTTRINA

	<i>pag.</i>
IRENE CANFORA, <i>Il principio di precauzione nella governance della sicurezza alimentare: rapporti tra fonti in un sistema multilivello</i> . . . . .	447

#### RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

NICOLA LUCIFERO, <i>Profili pubblicitari e profili privatistici delle autorizzazioni di impianto e di reimpianto di vigneti</i> . . . . .	476
---	-----

#### OSSERVATORIO EUROPEO E INTERNAZIONALE

FILOMENA PRETE, <i>La crop insurance all'italiana nel settore del grano: Considerazioni introduttive</i> . . . . .	500
LUIGI COSTATO, <i>Le conseguenze della trasformazione della PAC</i> . . . . .	526

### **PARTE SECONDA**

#### GIURISPRUDENZA

GIULIA BONORA, <i>Controversie in materia di nomi di dominio internet e indicazioni geografiche</i> . . . . .	135
( <i>In Appendice</i> ): <i>Decisión del Panel Administrativo Caso No. D2016-0381 - 29 de abril de 2016</i> . . . . .	153

## SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

SILVIA BOLOGNINI, <i>Violazione delle norme sulle informazioni alimentari e individuazione delle autorità competenti a irrogare le sanzioni amministrative: tanti dubbi e poche certezze</i> .....	163
VITO RUBINO, <i>Marchi, denominazioni geografiche e menzioni tradizionali nella normativa sui vini dell'Unione europea</i> .....	200

**INDICE CRONOLOGICO DELLE DECISIONI CONTENUTE  
O SEGNALATE NELLA PARTE SECONDA DELLA RIVISTA**

*(il numero indica la pagina)*

CORTE DI CASSAZIONE

11 agosto 2016, n. 17028 (*Sanzioni amministrative*), 160.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

14 settembre 2017, in causa C-56/16  
(*Marchio dell'Unione europea*),  
190.

CENTRO DE ARBITRAJE Y MEDIACIÓN DE LA OMPI

29 aprile 2016, *Decisión del Panel Administrativo* Caso n. D2016-0381  
(*Nomi di dominio*), 153.



---

---

DOTTRINA

# PARTE PRIMA

---

---

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO



# D O T T R I N A

IRENE CANFORA

## IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE NELLA *GOVERNANCE* DELLA SICUREZZA ALIMENTARE: RAPPORTI TRA FONTI IN UN SISTEMA MULTILIVELLO

SOMMARIO: 1. Il principio di precauzione nella gamma dei principi del diritto alimentare. La centralità della sicurezza nel modello del diritto alimentare europeo. – 2. I riflessi espansivi del principio di precauzione. Dalla legislazione alimentare alla disciplina dei rapporti di filiera. – 3. L'applicazione del principio di precauzione al livello degli Stati membri. – 4. I limiti del potere degli Stati membri nel valutare la situazione di rischio ipotetico e dei criteri da seguire nel valutarlo. – 5. Pluralità di soggetti coinvolti nell'analisi del rischio ed esigenza di una "armonizzazione per principi".

1. La costruzione del "diritto alimentare" come ambito normativo di fonte europea ha visto consolidare la propria specificità attraverso la definizione di una disciplina generale sulla sicurezza alimentare.

È indubbio, infatti, che l'autonomia del "diritto alimentare", come ambito a sé stante della regolazione giuridica, abbia trovato nel regolamento europeo n. 178/02 il testo di riferimento per definizioni, principi e regole generali, validi per quella che viene definita, dal titolo dello stesso regolamento, la "legislazione alimentare europea": dove il livello di regolazione è primariamente quello definito dalle fonti del diritto europeo. È altrettanto certo che il regolamento ruota intorno alla costruzione di meccanismi giuridici tra loro correlati, e finalizzati a garantire la sicurezza degli alimenti, obiettivo che diviene prioritario nella regolazione della filiera e degli scambi, nella prospettiva del raggiungimento dell'elevato livello di tutela della salute dei consumatori previsto nel Trattato<sup>1</sup>. L'obiettivo della *food safety*

---

<sup>1</sup> La correlazione tra il momento della costituzione di un diritto alimentare europeo e l'attenzione per la sicurezza alimentare emerge dalla connotazione delle politiche

ha infatti costituito il presupposto per l'intervento normativo europeo in termini di "sistema" e, conseguentemente, è divenuto il punto di attrazione per la strutturazione dell'intero "diritto alimentare".

Le contingenti (ma reiterate) crisi alimentari che hanno colpito l'Europa dalla fine degli anni Novanta avevano infatti determinato l'esigenza, sentita come necessaria e indifferibile, per l'Unione europea, di una regolamentazione uniforme delle fasi di produzione nella filiera alimentare, in ragione degli effetti (non misurabili) sulla salute dei consumatori e dei riflessi sul mercato<sup>2</sup>: questa circostanza ha prodotto uno spostamento delle misure di intervento sul piano del diritto europeo, non più sporadiche, ma collocate in un quadro generale di riferimento che ha centralizzato e trasferito complessivamente il livello di regolazione al livello dell'UE. In un contesto in cui il piano di lettura del "diritto alimentare" e la definizione in termini di disciplina organica (per effetto delle scelte politiche che hanno determinato l'adozione del reg. n. 178/02) si sono orientati verso una indiscussa priorità delle regole sulla sicurezza degli alimenti, la stessa definizione dei "principi generali della legislazione alimentare" di cui al reg. n. 178/02 è avvenuta in coerenza con l'impianto generale dell'intervento europeo conseguente alla programmazione delle misure di azione previste dal Libro bianco del 2000, incentrato sulla sicurezza della filiera alimentare.

La scelta normativa di introdurre una disciplina unitaria, d'altra parte, si è andata a sovrapporre ad altri profili regolativi relativi

---

europee e dai documenti preparatori al reg. n. 178/02. Sul rapporto tra diritto alimentare e sicurezza: v. JANNARELLI, *Sicurezza alimentare e disciplina dell'attività agricola*, in GOLDONI - SIRSI, *Regole dell'agricoltura, regole del cibo*, Pisa, 2005; COSTATO, *Sicurezza alimentare e sicurezza igienico-sanitaria*, in *Agricoltura, Istituzioni e Mercati*, 2/2006, p. 207 ss. Sull'autonomia dei principi del diritto alimentare, nella regolazione di una disciplina della filiera agroalimentare, che coniuga la fase della produzione con quella della circolazione dei prodotti, v. le osservazioni di ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, 2015 p. 11 ss, e p. 17; MASINI, *Alla ricerca dei principi del diritto alimentare*, in *Diritto agroalimentare*, 2016, p. 125 ss.

<sup>2</sup> Nell'economia del reg. n. 178/02, la finalità di garantire la libera circolazione degli alimenti "sani e sicuri" è chiarita già nel primo considerando al regolamento: «la libera circolazione degli alimenti sicuri e sani è un aspetto fondamentale del mercato interno e contribuisce in maniera significativa alla salute e al benessere dei cittadini, nonché ai loro interessi sociali ed economici».



alla produzione e commercializzazione degli alimenti, già precedentemente portati all'attenzione delle politiche europee: l'esigenza di assicurare la libera circolazione dei prodotti agroalimentari, senza entrare in conflitto con le aspettative dei consumatori relativamente alle caratteristiche dei prodotti, così come la diversificazione e valorizzazione dei prodotti agroalimentari legati al territorio di origine e alle tecniche di produzione.

Di questi aspetti, il reg. n. 178/02 tiene conto, sia pure in un contesto che ruota intorno alla priorità riconosciuta alla sicurezza alimentare, che conforma l'intero testo normativo<sup>3</sup>. I "principi" individuati dal reg. n. 178/02 orientano il governo del sistema alimentare nella prospettiva del raggiungimento dei tre distinti obiettivi della legislazione alimentare europea: la sicurezza dei prodotti, fondata sull'analisi del rischio e sul principio di precauzione; la tutela degli interessi dei consumatori, che trova riscontro nella lealtà degli scambi; ed infine la trasparenza delle informazioni, nella duplice veste delle modalità di adozione delle disposizioni normative e della tempestività delle informazioni a fronte del verificarsi delle singole situazioni di rischio, sempre in relazione al raggiungimento di un elevato livello di sicurezza alimentare.

L'individuazione di principi generali propri della legislazione alimentare nel reg. n. 178/02 funge dunque, innanzitutto, da strumento di coesione nella costruzione di un *corpus* normativo organico. Nel contempo, la definizione dei principi regolativi propri di questo speciale ambito della legislazione rappresentano uno strumento per garantire uniformità nella interpretazione delle misure da adottare in un sistema che necessariamente si articola su una pluralità di livelli,

---

<sup>3</sup> Cfr. AA.VV., *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, commentario a cura dell'IDAIC, in *Nuove Leggi civili comm.*, 2003, p. 114 ss.; in particolare si vedano i contributi di COSTATO, BOLOGNINI, *Note introduttive*, e JANNARELLI, *Commento all'art. 1*, il quale mette in rilievo come il vero discrimine in ordine alla operatività del regolamento è rappresentato dalla «effettiva destinazione del prodotto al mercato, ossia l'inserimento della produzione nel circuito del commercio e non già dal livello delle tecnologie adottate nel corso della produzione primaria e dell'elaborazione dell'alimento finale», con la conseguenza che «la necessaria rilevanza assegnata al profilo relativo alla diversità dell'offerta, comprensiva anche del dato dimensionale oltre che di quello qualitativo, riguarda anche i 'prodotti tradizionali'».

che coinvolgono le agenzie tecniche, le decisioni politiche, le scelte amministrative e i rapporti tra gli operatori economici.

Ed infatti, già al suo interno, nel delineare i rapporti tra il livello europeo e quello nazionale della regolazione del sistema della sicurezza, il regolamento appronta un sistema di comunicazione tra centro e periferia, che si concretizza in una sostanziale attrazione al livello europeo delle decisioni finali consistenti nell'adozione di misure di intervento normativo. Le disposizioni che regolano la valutazione del rischio, così come la ripartizione dei ruoli tra l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e le autorità degli Stati membri, del resto, confermano che la stessa analisi del rischio, preventiva rispetto all'adozione delle misure di gestione, impostata sulla circolazione delle informazioni scientifiche attraverso la definizione di una rete delle informazioni e sull'ammissibilità di studi scientifici promossi su iniziativa degli organismi nazionali, a fronte dell'esigenza di centralizzazione del sistema della sicurezza, affida un ruolo centrale all'Autorità europea, che opera di fatto come arbitro *super partes* sia in situazioni di conflitto (come previsto per l'adozione di soluzioni affidate all'Autorità europea in presenza di pareri scientifici discordanti, ai sensi dell'art. 30) che di coordinamento (ai sensi dell'art. 32, «si adopera per evitare ogni inutile sovrapposizione con i programmi di ricerca degli stati membri o della Comunità»)<sup>4</sup>.

Quanto poi alla concreta applicazione del principio di precauzione nell'adozione delle misure normative finalizzate a gestire le situazioni di incertezza, la scelta di trasferire all'Unione europea la fase decisionale – e la conseguente riduzione del margine di intervento degli Stati membri nell'adozione di misure diversificate a livello nazionale – si era consolidata già nella fase iniziale della costruzione del sistema della sicurezza alimentare, in considerazione della esigenza di un approccio uniforme di gestione del rischio: così è accaduto per le misure adottate durante la crisi della BSE, situazione che ha costi-

---

<sup>4</sup> Cfr. sul punto, GABBI, *L'autorità europea per la sicurezza alimentare. Genesi, aspetti problematici e prospettive di riforma*, Milano, 2009, p. 172 ss.

tuito, peraltro, un modello per il successivo sviluppo della struttura del sistema della sicurezza alimentare<sup>5</sup>.

Per apprezzare la portata del principio di precauzione nell'ambito del diritto alimentare, la riflessione che segue si occuperà di due profili, che si ritiene siano particolarmente significativi nella recente esperienza giuridica di questo settore di regolazione: da un lato, l'espansione in senso "verticale" dei margini di applicazione il principio di precauzione alle scelte decisionali dei soggetti pubblici che concorrono, in relazione ai diversi livelli di competenza, nella dinamica dei rapporti tra Unione europea e Stati membri, al funzionamento del sistema di sicurezza alimentare; dall'altro, l'integrazione del principio precauzionale quale criterio guida della regolazione dei rapporti "orizzontali" tra le imprese, e quindi quale criterio conformativo nell'interpretazione delle disposizioni che governano l'autonomia privata.

Sotto il primo profilo, a fronte del quadro normativo definito dal reg. n. 178/02, c'è da chiedersi in che misura sussiste, nel settore della sicurezza alimentare, uno spazio decisionale "decentrato", rispetto all'esigenza di tutela della salute dei cittadini, eccezione invocabile dagli Stati membri e quale autonomia a riguardo possono conservare gli Stati membri. La risposta a questa domanda è legata alla capacità che, nel settore del diritto alimentare, gli Stati membri possono riservarsi in merito alla scelta del livello di sicurezza da garantire ai propri cittadini, in riferimento all'eccezione opponibile ai sensi dell'art. 30 TFUE ed in considerazione della peculiarità dei prodotti alimentari rispetto alle attitudini dei consumatori.

Sotto il secondo profilo, si presenta all'interprete l'esigenza di considerare nel suo complesso le conseguenze della costruzione del sistema alimentare di governo della filiera di produzione, i cui prin-

---

<sup>5</sup> Si rinvia a quanto a suo tempo osservato in CANFORA, *Le informazioni scientifiche nel sistema agroalimentare tra disciplina legale e autonomia privata*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, p. 643. Sulla costruzione normativa occasionata dalla crisi delle BSE, nel rapporto tra regolazione interna e europea, v. FREYTAG, *BSE und Verbraucherschutz, Einfugbrung*. München, 2002. Sulla interpretazione della Corte di giustizia, v. COSTATO, *Carni bovine, abbattimento di vitelli e etichette, tra precauzione e libera circolazione delle merci*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, II, p. 180 ss.

cipi (precauzione, informazione, trasparenza) conformano direttamente gli obblighi di comportamento delle imprese.

2. È evidente che il primo livello di applicazione del principio di precauzione consiste nell'adozione di misure normative incidenti sulla circolazione delle merci, come poi declinate nel secondo paragrafo dell'art. 7 del reg. n. 178/02, che individua criteri per evitare che tali misure costituiscano ostacolo perenne al mercato, imponendo la proporzionalità delle misure, la temporaneità con l'obbligo di revisione in tempi ragionevoli, previa acquisizione di ulteriori indagini scientifiche che facciano emergere la reale pericolosità/innocuità del prodotto. Qui, la valutazione preventiva del rischio e la scelta sul *se* applicare il principio di precauzione spetta all'intervento dei poteri pubblici e consiste nell'adottare restrizioni al commercio, a tutela della salute umana – ma non solo: trova inoltre applicazione in occasione dell'adozione di misure normative che autorizzano l'immissione di prodotti sul mercato ed in presenza di modifiche legislative proposte al fine di adattare la legislazione esistente. Si pensi, ad esempio, alla normativa tecnica che prevede l'immissione in circolazione di sostanze alimentari (nuovi alimenti, componenti di alimenti o fattori di produzione che incidono sulla fabbricazione degli alimenti). Sarebbe infatti riduttivo considerare l'azione dei poteri pubblici subordinata al rispetto del principio di precauzione solo nel caso di assunzione di misure emergenziali, laddove invece esso opera quale principio di riferimento in presenza di situazioni di incertezza del rischio<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Come si legge nel rapporto dell'Assemblée nationale francese, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, *Rapport sur l'innovation à l'épreuve des peurs et des risques*, del 24 gennaio 2012 (a cura di Claude Birraux et Jean-Yves Le Déaut), il principio di precauzione è prima di tutto un principio di valutazione, necessariamente collegato ad una valutazione del rischio: esso trova applicazione non semplicemente nell'impedire l'immissione sul mercato di prodotti a rischio ma «nell'organizzare scrupolosamente la valutazione» (p. 176). Sul processo decisionale alla base dell'applicazione del principio di precauzione, dopo la Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione del 2 febbraio 2000, COM (2000) 1 def. è stata principalmente la giurisprudenza del Tribunale di primo grado e della Corte di giustizia a tracciare le linee guida per raggiungere un equilibrio tra le decisioni da assumere atte

Questo nucleo iniziale dell'operatività del principio di precauzione, che si traduce in misure inibitorie della circolazione delle merci, riflette per certi aspetti – in particolare, nel testo del secondo paragrafo dell'art. 7 – l'impostazione delineata dall'accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS) del WTO, nell'individuare le cause di giustificazione (nella prospettiva di modularne l'applicabilità) di misure normative "precauzionali" adottate dagli Stati che tuttavia producono ostacoli alla circolazione delle merci<sup>7</sup>.

La portata della disposizione, letta in riferimento alla ampia configurazione del principio espressa nel primo paragrafo dell'art. 7 del reg. n. 178/02, come si è anticipato, va oltre il livello meramente normativo di regolazione, esprimendo un parametro interpretativo di carattere generale da cui dipende la "tenuta" del sistema della sicurezza alimentare. Nel senso che la definizione del principio di precauzione in termini di principio generale del sistema non può prescindere dall'imporre un comportamento precauzionale a tutti gli attori della filiera, siano essi pubblici (legislatori e amministrazioni) o privati (operatori economici che operano nella filiera) – sia pure in considerazione delle diverse modalità che, in concreto, vanno a conformare le attività, e in coerenza con le disposizioni normative che ne regolano il comportamento nell'ambito della filiera alimentare. L'adozione di misure di gestione del rischio, da adottarsi in circostanze specifiche e a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, inteso come principio guida nel governo della filiera agroalimentare, non è appannaggio solo ed esclusivamente dell'Unione europea quando adotta delle disposizioni normative e

---

a garantire il livello elevato di protezione richiesto dal Trattato e gli interessi economici in gioco. L'analisi nel dettaglio di questi profili della giurisprudenza della Corte esulano dal campo di osservazione di questo scritto; tuttavia, alcuni significativi riferimenti giurisprudenziali su questi aspetti sono citati *infra* nei parr. 3 e 4.

<sup>7</sup> Per una lettura dell'art. 7 del reg. n. 178/02 in riferimento al principio di precauzione quale regola di condotta per Stati e istituzioni comunitarie e per un confronto con il testo dell'accordo SPS, v. BORGHI, *Il rischio alimentare e il principio di precauzione*, in *Trattato di diritto agrario*, a cura di Costato, Germanò, Rook Basile, Milano, 2011, vol. 3, p. 63 ss. Per un parallelismo tra art. 7 reg. n. 178/02 e accordo SPS v. anche GRADONI, *Commento all'art. 7*, in AA.VV., *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, in *Nuove Leggi civili comm.*, 2003, p. 207.

(vedremo in che termini) degli Stati membri: si estende a tutti i soggetti, in relazione alle proprie competenze e tipologie di attività che operano nella produzione di alimenti.

Il binomio “*analisi preventiva del rischio*” e conseguente “*applicazione del principio di precauzione*” – ove la situazione di rischio presenti caratteristiche dell’incertezza e debba essere posta a confronto con gli obiettivi di tutela dei consumatori – si estende a tutte le situazioni in cui si determina la necessità di una gestione/regolazione del rischio e alla adozione di misure “necessarie a garantire il livello adeguato di tutela della salute”, come sancito dall’art. 7 reg. n. 178/02. Infatti, la disposizione, in ragione dell’ampiezza della portata dei principi del diritto alimentare e in combinato disposto con il precedente art. 6, non comporta l’applicazione del principio di precauzione unicamente sul piano delle misure normative, ma, poiché formulata alla stregua di «principio generale della legislazione alimentare», rappresenta un parametro di riferimento nell’ambito delle procedure amministrative nazionali, di autorizzazione o di controllo<sup>8</sup>, giungendo fino a conformare la regolazione, sul piano privatistico, delle relazioni contrattuali della filiera.

Il rilievo del principio di precauzione nell’ambito delle procedure amministrative al fine di garantire un elevato livello di protezione dai rischi anche potenziali è infatti ormai chiaramente sancito dalla giurisprudenza amministrativa nazionale.

Non è un caso che il dibattito abbia investito, sin dall’introduzione del reg. n. 178/02, anche l’interpretazione dei criteri che governano il procedimento amministrativo, dovendosi considerare il principio di precauzione quale criterio di valutazione che concorre all’assunzione della decisione da parte della pubblica amministrazione<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> COLLARD-DUTILLEUL, LORVELLEC, *Principe de précaution et responsabilité dans le secteur alimentaire*, (in LORVELLEC, *Ecrits de droit rural et agroalimentaire*, Paris, 2002) argomentano nel senso di una portata estensiva del principio di precauzione, quale «principio guida delle decisioni pubbliche», al cui rispetto sono tenute, nell’esercizio delle funzioni di controllo e nell’ambito delle proprie competenze, le autorità pubbliche che in tal caso procedono in nome e per conto dello Stato: «*c’est toujours l’Etat qui intervient par leur intermédiaire et qui a la responsabilité des mesures prises*».

<sup>9</sup> La riflessione, sotto il versante del ricorso al principio di precauzione nell’attuazione di misure precauzionali da parte delle amministrazioni pubbliche operanti a

A tale riguardo, ci si limita a richiamare una recente sentenza del Consiglio di Stato, in cui si afferma che «tale principio generale assume quindi rilevanza – e, come tale, è direttamente cogente per tutte le pubbliche amministrazioni – soprattutto nel settore della salute, con una valenza non solo programmatica, ma direttamente imperativa nel quadro degli ordinamenti nazionali, vincolati ad applicarlo qualora sussistano incertezze riguardo all’esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone», con la conseguenza che esso «integra, quindi, un criterio orientativo generale e di larga massima che deve caratterizzare non soltanto le attività normative, ma prima ancora quelle amministrative»<sup>10</sup>.

Analogamente, sul versante privatistico, la costruzione del “sistema” della sicurezza alimentare e la centralità del principio di precauzione si riflettono anche sulla disciplina delle relazioni contrattuali tra gli operatori economici della filiera – nonostante gli aspetti privatistici dei rapporti contrattuali non siano direttamente contemplati dalla disciplina del 178/02. Normativa che, però, costituisce ora il quadro di riferimento per l’intera regolazione delle attività delle imprese operanti nell’ambito della produzione degli alimenti e che quindi riflette la configurazione sulle discipline nazionali che regolano i rapporti contrattuali in riferimento a questo settore di attività.

In tal senso appare particolarmente significativo, da ultimo, nell’esperienza giurisprudenziale italiana, il richiamo al principio di

---

livello nazionale, ha riguardato i criteri in base ai quali i soggetti pubblici sono vincolati, qualora si trovino di fronte a situazioni di rischio potenziale, suscettibile di determinare l’applicazione del principio di precauzione: in proposito, v. ANTONIOLI, *Precauzionalità, gestione del rischio e azione amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubblico comunitario*, 2007, p. 63 ss. che analizza gli effetti dell’introduzione del principio di precauzione, quando derivante da norme europee cui le amministrazioni sono tenute a conformarsi, sia nelle ipotesi in cui siano previste da fonti del diritto nazionale. Sul tema v. anche M. CHITTI, *Il rischio sanitario e l’evoluzione dall’amministrazione dell’emergenza all’amministrazione precauzionale*, in *Riv. it. dir. pubblico comunitario*, 2006 p. 1 ss; su questo tema, da ultimo, vedi il saggio di F. FOLLIERI, *Decisioni precauzionali e stato di diritto. La prospettiva della sicurezza alimentare*, in *Riv. it. dir. pubblico comunitario*, 2017, che sottolinea la specificità delle procedure adottate in applicazione del principio di precauzione, in ragione della necessaria premessa dell’incertezza del rischio, rispetto ai tradizionali modelli procedurali: in particolare, v. p. 98 ss.

<sup>10</sup> Consiglio di Stato, 27 marzo 2017, n. 1392 (punto 4.1.2).



precauzione nell'individuazione dei criteri per valutare la diligenza professionale degli operatori alimentari. La Corte di cassazione, occupandosi di una questione relativa alla conformità dell'alimento oggetto del contratto di vendita agli standard di sicurezza imposti dalla legislazione, e conseguentemente della sussistenza dei vizi del prodotto e alla conseguente ripartizione della colpa tra le imprese della filiera, coinvolte nella immissione del prodotto finale risultato difettoso, ha configurato l'obbligo di diligenza professionale del contraente utilizzando come parametro di valutazione il rispetto del principio di precauzione. Il fondamento di tale impostazione si rinviene, secondo la Corte, nella peculiarità del settore alimentare, caratterizzato dall'esigenza di assicurare la circolazione di soli alimenti sicuri, circostanza che impone, agli operatori della filiera, l'adozione di tutte le misure atte a garantire la sicurezza del prodotto alimentare sul mercato finale<sup>11</sup>.

La lettura che offre la Corte evidenzia la interconnessione tra le imprese della filiera agroalimentare. Il riferimento alla verifica della sicurezza dei prodotti – che giunge nel sistema del reg. n. 178/02 alla enunciazione del principio di precauzione, quale principio fondamentale della legislazione alimentare – quando viene trasposto nella regolazione dei rapporti tra le imprese della filiera comporta che l'attività di controllo e vigilanza sulle diverse fasi della produzione non sia solo formale, ma comporti un meccanismo di «protezione rafforzata» nella prospettiva di una più elevata tutela del consumatore: si pensi, ad esempio all'obbligo di tracciabilità, consistente nel registrare la provenienza del prodotto per singolo lotto, tale da permettere l'intervento delle autorità pubbliche al verificarsi di un'emergenza sanitaria. Controlli e vigilanza sulla produzione nella fase produttiva della singola impresa non si limitano a considerare la sola attività imputabile al soggetto economico, ma comportano una verifica della conformità dei prodotti immessi nel processo di produzione e trasferiti da altri operatori economici della filiera. Questo obbligo di controllo previsto in capo alle imprese e consistente nel dover assicurare la conformità

---

<sup>11</sup> Cass. 10 luglio 2014, n. 15824, in *Giur. it.*, 2015, p. 305.



alla legislazione alimentare di tutti i fattori di produzione utilizzati per la propria attività, viene interpretato, nella disciplina degli obblighi contrattuali derivanti dall'esecuzione del contratto di vendita, attraverso una lettura evolutiva del dovere di cooperazione, che impone al creditore di evitare l'aggravarsi del danno derivante dall'inadempimento del debitore. Sottesa a questa lettura è la logica precauzionale che governa il sistema della sicurezza alimentare e che si riflette sulle conseguenze degli obblighi imposti alle imprese non solo in senso verticale (obblighi del rispetto delle norme di comportamento, sanzionabili dalle autorità amministrative), ma anche nelle regole di comportamento relative all'esecuzione del contratto: passaggio inevitabile, in considerazione della circostanza che la disciplina regolativa sulla sicurezza alimentare presuppone la sussistenza di rapporti di fornitura tra imprese della filiera<sup>12</sup>. Infatti, gli obblighi di comportamento imposti alle singole imprese nel sistema della filiera concorrono, in un'ottica appunto "di sistema", all'effettiva realizzazione dell'obiettivo della *food safety*, rispetto al quale il principio di precauzione è considerato prioritario, in relazione alle prospettive di elevata tutela del consumatore che il reg. n. 178/02 si prefigge. Nel caso esaminato dalla nostra Corte di cassazione, la ricaduta evidenziata dai giudici investe, dunque, correttamente, quale conseguenza dell'effettività del sistema, anche i rapporti interprivatistici, vale a dire l'atteggiarsi degli obblighi contrattuali discendenti dal contratto di fornitura<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Si veda a tal proposito il Rapporto elaborato dal *Conseil National de l'Alimentation*, sulla proposta di regolamento che stabilisce i principi generali della legislazione alimentare, poco dopo approvato come reg. n. 178/02. L'analisi dell'autorità francese, incentrata sul ruolo del principio di precauzione rispetto alle responsabilità previste ai diversi livelli nel settore alimentare, considera il principio di precauzione quale fonte riferibile alle decisioni adottate dai soggetti privati nella filiera, affermando che le disposizioni europee determinano un «prolungamento della portata del principio di precauzione nella direzione delle imprese», che trova riscontro, appunto negli obblighi che gli operatori della filiera sono tenuti a rispettare per garantire la sicurezza dei prodotti immessi sul mercato: ciò accade anche qualora si presenti la mera possibilità di un rischio per i consumatori a fronte di obblighi di vigilanza e informazione delle situazioni di rischio alle autorità pubbliche. CONSEIL NATIONAL DE L'ALIMENTATION, *Rapport et avis sur le principe de précaution et la responsabilité dans le domaine alimentaire*, elaborato a cura di Gailing, Collart-Dutilleul, del 20 settembre 2001.

<sup>13</sup> Per una lettura del principio di precauzione in termini di sistema, tendente «ad espandere la propria area operativa, trovando applicazione anche nei rapporti tra

In questa logica, anche la diligenza professionale viene interpretata alla luce della valutazione precauzionale del rischio: il richiamo all'«obbligo di attenersi al principio di precauzione» nell'ambito dei rapporti contrattuali della filiera alimentare modifica e arricchisce i parametri interpretativi che conducono all'imputazione delle responsabilità. Evidentemente, il riferimento all'approccio generale seguito dal diritto europeo e qui indicato come «obbligo di attenersi al principio di precauzione», intende riflettere quella speciale pervasività nei controlli da realizzarsi a cura degli operatori della filiera alimentare che sola permette, in una filiera “segmentata” in una pluralità di imprese, di ricomporre un quadro unitario del processo di produzione al fine di assicurare in concreto l'immissione sul mercato di alimenti sicuri<sup>14</sup>: dunque, il principio di precauzione

---

soggetti privati», si veda: JANNARELLI, *Principi ambientali e conformazione dell'autonomia negoziale: considerazioni generali*, in *Contratto e ambiente. L'analisi “ecologica” del diritto contrattuale*, a cura di M. PENNASILICO, Napoli, 2016, p. 27 ss. È stato osservato, del resto, da chi propone una lettura sistematica del principio di precauzione in riferimento all'intero funzionamento della filiera e dei relativi obblighi di comportamento delle imprese, finalizzati a garantire, nel loro insieme, l'immissione sul mercato di prodotti sicuri, che in questa stessa prospettiva ricade anche l'obbligo di allertare tempestivamente l'amministrazione a fronte del verificarsi del rischio: «*on remarquera en première lieu que le professionnel est tenu d'alerter l'administration alors même qu'il n'est absolument pas certain de la dangerosité de la denrée alimentaire. Le professionnel est en effet tenu de lancer l'alerte notamment s'il 'considère ou a des raisons de penser que la denrée alimentaire qu'il a mise sur le marché peut être préjudiciable à la santé humaine'. Et puisque les dispositions de ce règlement doivent être interprétées, comme le rappellent ses considérants, à la lumière du principe de précaution, il devient certain que le professionnel est aujourd'hui tenu de notifier tout doute à l'administration en ce que concerne la sécurité des produits*»: M. DEPINCÉ, *Le principe de précaution: le point de vue juridique: de la théorie de la décision à la mise en œuvre juridique*, in *Traité pratique de droit alimentaire*, eds. Multon, Temple, Virués, Paris, 2013. Ancora nella riflessione della dottrina francese, si legga: BUGNINCOURT, BORGHETTI, DUTILLEUL, *Le droit civil de la responsabilité à l'épreuve du droit special de l'alimentation: premières questions*, in *Rec. Dalloz*, 6 mai 2010, n. 18, p. 109.

<sup>14</sup> È evidente che in questo contesto, il richiamo al principio di precauzione è fatto in ragione della conformità del sistema ai principi generali di prevenzione e precauzione, che si traducono negli obblighi delle imprese sin qui descritti e, nell'applicazione del diritto civile nazionale, nelle conseguenze in ordine ai rapporti contrattuali tra le imprese: osservano a riguardo CAFAGGI, IAMICELI, *Responsabilità del fornitore alimentare tra colpa professionale e concorso del produttore finale*, in *I Contratti*, 2015, p. 901, «la Corte mostra come un principio che normalmente serve a guidare l'azione pubblica dei *policy makers*, possa influenzare un giudizio di responsabilità inerente a un'attività privata».

finisce per operare non soltanto quale strumento di intervento dei soggetti pubblici rispetto all'adozione di atti normativi e provvedimenti amministrativi, ma – trattandosi di un principio regolatore del sistema – conforma l'intero atteggiarsi dei rapporti della filiera, ivi incluso il livello orizzontale di regolazione dei rapporti contrattuali tra le imprese.

D'altro canto, quanto alla portata espansiva di tale principio nella regolazione dei rapporti tra privati, si vuole qui solo rammentare che il riferimento al principio di precauzione è visto dalla dottrina civilistica anche come strumento per superare i limiti ad una effettiva tutela del consumatore nella applicazione delle norme sulla responsabilità civile, qualora le situazioni di rischio potenziale si traducano poi in danni alla persona<sup>15</sup>.

Tornando alla disciplina dei rapporti contrattuali nella filiera, come si è detto, la trasposizione del principio di precauzione nell'interpretazione del concetto di diligenza professionale degli operatori economici è diretta conseguenza dell'impostazione dell'art. 17 del reg. n. 178/02, che impone a tutte le imprese, in ogni fase della produzione, di garantire il rispetto della legislazione alimentare: i soggetti economici della filiera alimentare, indipendentemente dalla concreta capacità di controllare e intervenire sulle caratteristiche dell'alimento, in base a tale disposizione, sono ritenuti individualmente responsabili della sicurezza dell'alimento immesso sul mercato<sup>16</sup>.

Quanto alla soluzione adottata nella controversia, la Corte, partendo dal presupposto che l'alimento oggetto del contratto di for-

---

Nel prosieguo di questo lavoro, invece, ci si occuperà del principio di precauzione quale criterio di gestione del rischio che spetta agli organismi pubblici applicare, in attuazione dell'art. 7 del reg. n. 178/02.

<sup>15</sup> Sul punto, in riferimento alla sicurezza alimentare e alle conseguenze del verificarsi dei rischi si rinvia a quanto osservato da GIARDINA, *La responsabilità civile del produttore di alimenti*, in GOLDONI - SIRSI, *Regole dell'agricoltura. Regole del cibo*, cit., p. 110 ss. Per un'analisi approfondita del principio di precauzione e della sua applicabilità al sistema della responsabilità civile, si legga IZZO, *La precauzione nella responsabilità civile. Analisi di un concetto sul tema del danno cagionato per via trasfusionale*, Padova, 2004.

<sup>16</sup> Sulla definizione degli obblighi degli operatori della filiera in relazione alle conseguenze sull'interrelazione tra le imprese, sia consentito rinviare a CANFORA, *Sicurezza alimentare e nuovi assetti delle responsabilità di filiera*, in *Riv. dir. alim.*, 4/2009.

nitura era contaminato da additivi vietati e pericolosi, di cui era accertabile il rischio per la salute umana, ha affermato che sussiste la corresponsabilità dell'impresa acquirente, non solo nel caso in cui si sia verificato un danno nei confronti del consumatore, ma anche in relazione ai rapporti tra le imprese, in base al dovere contrattuale di cooperazione di cui all'art. 1227 cod. civ. È sotto questo profilo che la Corte mette in evidenza, anche nell'applicazione delle norme civilistiche che regolano i rapporti tra le imprese contraenti, la portata degli obblighi di comportamento imposti nella filiera alimentare.

Questa interpretazione estensiva del dovere di cooperazione ha infatti, in primo luogo, l'effetto di considerare le relazioni contrattuali tra gli operatori della filiera in un'ottica unitaria, in cui i rapporti di fornitura tra le imprese riflettono gli obblighi di sicurezza imposti dal sistema del reg. n. 178/02; in secondo luogo, affermando il principio della corresponsabilità delle imprese nel raggiungimento dell'obiettivo della immissione sul mercato di prodotti sicuri, contribuisce alla distribuzione del rischio tra gli operatori della filiera, operando in tal modo un bilanciamento che corregge i possibili squilibri contrattuali nei rapporti di fornitura, e compensa la ridotta autonomia decisionale delle imprese contrattualmente più deboli. Principio di corresponsabilità che, nel caso di specie, ha portato al riconoscimento del concorso di colpa *ex art. 1227* dell'impresa acquirente del prodotto contenente un additivo vietato per di danni sofferti dalla perdita del prodotto finale ritirato dal mercato: nella specie, secondo la Corte, l'impresa acquirente, infatti, avrebbe dovuto comunque effettuare i controlli preventivi sui prodotti acquisiti prima di avviare la produzione dell'alimento finale.

Tale impostazione, seppure coerente con il quadro normativo del reg. n. 178/02, tuttavia, non può prescindere da correttivi necessariamente posti a monte dalla stessa legislazione alimentare che autorizza l'immissione di prodotti e gli strumenti amministrativi di verifica<sup>17</sup>. Invero, a fronte della neutralità della formula adottata dal-

---

<sup>17</sup> Non è un caso, come si è sottolineato precedentemente, che la decisione qui richiamata sia stata assunta in riferimento a un prodotto non contemplato dalla normativa europea, e proveniente da paesi extra UE: la diligenza "precauzionale" assume qui un

l'art. 17 del reg. n. 178/02 rispetto alla posizione contrattuale all'interno della filiera dei singoli operatori economici, nonché al diverso peso contrattuale di ciascun soggetto nei rapporti di fornitura, la necessità di limitare gli effetti derivanti dall'assunzione del rischio da parte delle imprese, determina, in concreto, l'adozione di soluzioni alternative, adottate dagli operatori economici e dirette a garantire la sicurezza delle forniture, come avviene, ad esempio, mediante il ricorso a certificazioni private. In tal modo, l'esigenza per le imprese di ridurre gli effetti di rischi derivanti dalla mancanza di sicurezza delle materie prime utilizzate nel processo di fabbricazione degli alimenti, sul piano della responsabilità contrattuale, finisce per produrre un sistema parallelo a quello pubblicistico di verifica della conformità preventiva del prodotto<sup>18</sup>.

L'ampiezza della portata riconosciuta al principio di precauzione, anche come canone interpretativo dei rapporti tra privati, nella prospettiva concreta di un elevato livello di tutela della salute, quale esito del sistema costruito dal reg. n. 178/02, riconduce, per altro verso, all'esigenza di un necessario consolidamento del ruolo di controllo e di verifica preventiva da parte dei soggetti pubblici.

La duplicazione degli strumenti di controllo (certificazioni private esterne di conformità richieste ai fornitori, accanto ai controlli pubblici e alla responsabilità di controllo interna al processo di produzione dell'impresa) che risponde alla logica dell'allocazione del

---

necessario ruolo di supplenza rispetto alla duplice circostanza di un vuoto normativo e dell'importazione extra-UE, situazione nella quale l'assenza di analisi del rischio da parte di agenzie nazionali e della stessa autorità europea, per prodotti non in uso nelle produzioni europee, giustifica la circostanza che la verifica sulla sicurezza dell'additivo sia rimessa direttamente all'importatore.

<sup>18</sup> In particolare, in ordine alle possibili soluzioni compensative attraverso il ricorso alla certificazione esterna degli standard di sicurezza, v. CAFAGGI e IAMICELI, *Responsabilità del fornitore alimentare tra colpa professionale e concorso del produttore finale*, cit., p. 891 ss. Quanto alle ricadute negative derivanti dalla soluzione adottata dalla Cassazione, nella prospettiva di una equilibrata ripartizione dei costi tra i soggetti della filiera, v. RUBINO, *Comparative negligence e regole di sicurezza alimentare: la Corte di Cassazione fa il punto sulla responsabilità degli operatori della filiera*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, II, p. 241. In senso critico rispetto alla soluzione adottata dalla Cassazione è anche VACCARO, *Il principio di precauzione e la responsabilità delle imprese nella filiera alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 4/2015, p. 50.

rischio tra le imprese della filiera, esige in ogni caso, sul piano delle scelte di politica legislativa, che non si produca il trasferimento del ruolo di controllo sui soli soggetti privati della certificazione: laddove il reg. n. 178/02 intende assegnare alle autorità pubbliche un ruolo centrale nel governo del sistema.

3. Nella definizione dei principi generali di cui al reg. n. 178/02, ai soggetti pubblici che intervengono attraverso l'adozione di misure normative di intervento e di controllo pubblicistico del processo di fabbricazione degli alimenti spetta dunque preliminarmente il compito di valutare l'analisi del rischio e applicare, ove necessario, il principio di precauzione, nel rispetto della sequenza di cui agli artt. 6 e 7 del reg. n. 178/02.

Indipendentemente dal rilievo che si intenda attribuire (nel quadro della costruzione europea e degli equilibri dei rapporti economici che si determinano tra i soggetti della filiera) al ruolo integrativo dei meccanismi privatistici diretti ad assicurare la sicurezza alimentare, l'esigenza di rafforzamento del controllo preventivo sul rischio apre la questione, posta in premessa, se e quale autonomia normativa spetti agli Stati membri – dopo il reg. n. 178/02 – nel garantire un elevato livello di sicurezza ai consumatori di alimenti. Questione che assume una duplice valenza: sia in termini di facoltà di intervento degli Stati membri, laddove non vi sia una legislazione specifica di fonte europea sui criteri in base ai quali ammettere un prodotto o sostanza alimentare sul mercato<sup>19</sup>, sia in relazione all'effettivo rispetto, nell'applicazione decentrata da parte degli Stati membri di quei medesimi principi generali, stabiliti dal reg. n. 178/02 e implementati dai successivi regolamenti in materia di legislazione alimentare che innalzano la soglia della sicurezza.

La riflessione si sposta quindi sulle modalità di regolazione dei rapporti multilivello che il governo della sicurezza alimentare impo-

---

<sup>19</sup> Sulla posizione degli Stati membri, in particolare della Francia, nell'assumere un ruolo attivo nell'applicazione del principio di precauzione elaborato e già fatto proprio dalle istituzioni europee, v. le considerazioni di IZZO, *La precauzione nella responsabilità civile*, cit., p. 43 ss.

ne: l'armonizzazione della legislazione alimentare e la trasposizione su un livello ormai principalmente assorbito dall'Unione europea non fa venire meno l'inevitabile pluralità dei soggetti che in concreto intervengono nel processo di regolazione – e conseguentemente concorrono nell'applicazione del principio di precauzione<sup>20</sup>.

La possibilità che gli Stati membri intervengano mediante l'adozione di misure precauzionali per limitare l'immissione sul mercato di alimenti, in mancanza dell'esercizio del potere di intervento da parte della Commissione, in seguito alla comunicazione della misura normativa nazionale, è questione su cui la Corte di giustizia è tornata a pronunciarsi più volte, anche di recente, affermando che, sebbene sussista un potere discrezionale degli Stati, esso è vincolato al rispetto di criteri oggettivi dell'analisi del rischio che la stessa Corte di giustizia si è premurata di specificare<sup>21</sup>.

In ordine alla compatibilità con il diritto europeo di criteri e procedure utilizzati dagli Stati membri ai fini di considerare la sussistenza di un rischio (anche solo potenziale) per la salute, la Corte di giustizia ha già avuto modo di esaminare, ad esempio, il regime di autorizzazione preventiva adottato negli Stati membri e riferito a singole sostanze utilizzate nel processo di lavorazione degli alimenti e il cui utilizzo non è stato oggetto di una armonizzazione completa da parte dell'Unione<sup>22</sup>. Qui, in assenza di una normativa tecnica uniforme di fonte europea nonché di una espressa attribuzione di competenza agli Stati membri<sup>23</sup>, la Corte ha ritenuto legittima la previsione,

---

<sup>20</sup> V. in proposito le riflessioni di F. ADORNATO, *La sicurezza alimentare tra primato della tecnica e crisi del diritto*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 405 ss. che evidenzia la complessità del governo politico delle scelte in una situazione di "globalizzazione policentrica" cui fa riscontro, in un'immagine mutuata da HELD, *Governare la globalizzazione*, una "governance multicentrica". Situazione che si riflette sulla necessità di tenere insieme il governo della sicurezza alimentare, a fronte di differenti valutazioni di carattere scientifico, ad opera di soggetti diversi, tutti ugualmente deputati alla valutazione tecnica del rischio, quale presupposto per le scelte politiche successive. Per un'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia a riguardo, si rinvia a CANFORA, *Le informazioni scientifiche*, cit., p. 643 ss.

<sup>21</sup> Si vedano, in particolare, le sentenze del 19 gennaio 2017 *Queisser Pharma* C-282/15 e del 28 gennaio 2010, C-333/08, *Commissione c. Francia*.

<sup>22</sup> Corte di giustizia 28 gennaio 2010, C- 333/10, cit.

<sup>23</sup> Situazione così descritta dalla Corte, nel delineare il quadro normativo di riferimento: «Anche se il diritto comunitario armonizza talune categorie di AF, questi



a livello nazionale, di un regime di autorizzazione preventiva, subordinatamente ad un duplice ordine di considerazioni: da un lato che la procedura di accesso sia trasparente e fruibile da parte di tutti gli operatori economici; dall'altro che la domanda sia respinta qualora la sostanza vietata rappresenti un rischio per la salute umana. Nella decisione, la Corte, dopo aver richiamato i presupposti, già consolidati nella sua giurisprudenza, che legittimano l'applicazione corretta del principio di precauzione, ed in particolare «l'individuazione delle conseguenze potenzialmente negative per la salute, derivanti dall'impiego del prodotto, e la valutazione complessiva del rischio per la salute, basata sui dati scientifici disponibili più affidabili e sui risultati più recenti della ricerca internazionale» (p. 92), conclude nel senso che «uno Stato può certamente basarsi sul principio di precauzione allorché risulta impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio allegato», purché dimostri l'esistenza delle condizioni per la sua applicazione (p. 96). Infatti, spiega la Corte, è proprio l'obiettivo di garantire un elevato livello di tutela della salute umana che deve legittimare gli Stati a definire il grado di tutela della salute umana in mancanza di una armonizzazione dell'Unione e in presenza di una situazione di incertezza (p. 84). Ed è in tal senso fortemente significativo che la Corte abbia respinto quella «minimizzazione della situazione di rischio» che intendeva escludere in radice la possibilità dello Stato membro di adottare misure precauzionali, suggerita dalla Commissione sulla scorta della considerazione che le sostanze di cui si discuteva (additivi di lavorazione) avrebbero potuto solo accidentalmente residuare negli alimenti, a differenza di altre (additivi alimentari o vitamine) che ne divengono componenti a tutti gli effetti – e per le quali sarebbe stato legittima la valutazione precauzionale dello Stato.

Si afferma quindi l'autonomia decisionale dello Stato membro, legata alla tutela della salute; fermo restando che tale valutazione, condotta al livello nazionale, deve sempre rispondere ai principi che

---

ultimi non sono oggetto di un'armonizzazione orizzontale a livello comunitario, con la conseguenza che, in linea di principio, gli Stati membri restano liberi di disciplinare l'uso degli Af nel rispetto delle norme del Trattato CE» (punto 3).



regolano l'analisi del rischio e l'applicazione del principio di precauzione di cui agli artt. 6 e 7 del reg. n. 178/02: le misure devono essere proporzionate, prevedere le sole restrizioni al commercio necessarie per raggiungere un livello elevato di tutela della salute perseguito nell'Unione e, infine, possono essere accordate solo per un periodo determinato e successivamente riesaminate.

Coerentemente con il quadro normativo europeo, sorge quindi l'esigenza di uniformare – in assenza di regole comuni di fonte europea – l'applicazione, a livello nazionale, dei principi previsti dal reg. n. 178/02, ruolo che la Corte di giustizia sta svolgendo, per garantire l'effettività della salvaguardia della salute, attraverso una lettura di insieme del sistema di valutazione del rischio e di applicazione del principio di precauzione: una lettura che, nell'assicurare la possibilità per gli Stati di intervenire a copertura di vuoti normativi europei, esige nel contempo una visione uniforme delle modalità di applicazione dei principi.

Come dire, quindi, che le eccezioni opponibili da parte degli Stati membri a tutela della protezione della salute dei propri cittadini – anche nella regolazione di situazioni puramente interne, come nella decisione *Queisser Pharma*<sup>24</sup> – incontrano il limite dell'interpretazione uniforme dei criteri in base ai quali si può giustificare l'eccezione alla circolazione dei prodotti.

Del resto, a fronte di una situazione di rischio che si dovesse verificare all'interno di uno Stato membro, deve ritenersi che all'adozione di una misura, sia pure provvisoria, faccia seguito l'estensione della stessa all'intero territorio dell'Unione<sup>25</sup>; laddove, invece, tale misura sia considerata non giustificata in ragione della tutela della salute (perché non fondata su prove scientifiche o perché l'obiettivo sarebbe altrimenti perseguibile mediante strumenti diversi che non producono ostacoli alla libera circolazione), è evidente che tale inter-

---

<sup>24</sup> Cfr. GUNDEL, *Lebensmittelbasisverordnung statt Freiheit des Warenverkehrs: Die Europa-rechtlichen Vorgaben für die Zulassung von Lebensmittelzusatzstoffen in rein innerstaatlichen Sachverhalten*, in *Zeitschrift für Lebensmittelecht*, 2017, p. 225.

<sup>25</sup> Ovviamente, ciò a condizione che la situazione di rischio ipotetico sia tale da produrre effetti oltre i confini dello Stato membro e recare pregiudizio alla circolazione dei prodotti sicuri sul mercato interno.

vento potrebbe essere considerato non compatibile con le condizioni per l'applicazione del principio di precauzione e quindi non legittimamente attuato a livello nazionale.

In ogni caso, la Corte, in situazioni di pendenza delle decisioni della Commissione, ha ribadito la competenza degli Stati membri ad intervenire con misure di tutela. In una recente decisione concernente misure di emergenza, adottate a livello nazionale per vietare la coltivazione di mais OGM, la Corte di giustizia ha affermato, in linea di principio, la possibilità per lo Stato membro di adottare e mantenere in vigore le misure nazionali qualora accerti che i prodotti autorizzati ai sensi del regolamento possano causare un grave rischio per la salute umana, degli animali o dell'ambiente, ai sensi dell'art. 34 reg. n. 1829/2003 e fino a che non intervenga la Commissione europea con propri provvedimenti<sup>26</sup>. L'intervento è tanto più significativo se si considera che la disciplina degli alimenti OGM è volutamente centralizzata al livello di regolazione europeo: ciò dipende dall'«economia del sistema previsto dal reg. n. 1829/03 e dal suo obiettivo di evitare artificiali disparità nell'affrontare un rischio grave», con la conseguenza che la valutazione e gestione del rischio spetta, in questo specifico settore, *in ultima istanza*, esclusivamente agli organi europei (Commissione, Consiglio, Corte di giustizia)<sup>27</sup>. Nonostante si tratti dunque di una tipologia di produzione già preventivamente soggetta a valutazione precauzionale del rischio anteriormente all'immissione in commercio e la cui regolazione sia stata sostanzialmente assorbita dagli organismi europei, gli Stati membri conservano gli spazi di intervento, in mancanza di esercizio del potere della Commissione ad adottare proprie misure di intervento: una clausola di salvaguardia che opera entro i limiti circoscritti, dipendenti dal maggior rigore del processo di valutazione del rischio

---

<sup>26</sup> Corte di giustizia 13 settembre 2017 causa C-111/16, *Fidenato e Taboga*.

<sup>27</sup> Cfr. punto 37 della sentenza C-111/16 cit. Del resto, come sottolinea la stessa Corte (p. 52), si tratta di prodotti soggetti a una specifica procedura di autorizzazione, per i quali il rigore della procedura di immissione in commercio limita la facoltà di intervento degli Stati ai soli casi di grave rischio, a differenza dei prodotti alimentari in genere, per i quali l'applicazione del principio di precauzione assume altra e più incisiva connotazione.

richiesto per gli OGM, ma pur sempre prevista dall'ordinamento europeo.

4. La valutazione del rischio – quella da cui deriva l'applicazione del principio di precauzione – deve fondarsi su criteri uniformi, quando è compiuta a livello decentrato<sup>28</sup>.

Fermo restando che non deve trattarsi di misure meramente restrittive degli scambi<sup>29</sup>, una valutazione precauzionale compiuta dagli Stati potrebbe successivamente risultare non conforme ai parametri stabiliti dai regolamenti europei e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, ed essere così considerata “non giustificata” alla luce della normativa di fonte europea.

La costruzione di un sistema europeo della sicurezza alimentare, dunque, finisce per incidere direttamente sulla portata dell'eccezione prevista dall'art. 36 del Trattato al divieto di ostacoli alla libera circolazione, che legittima gli Stati membri ad invocare misure nazionali giustificate dalla protezione della salute dei consumatori. Misure nazionali, adottate in mancanza di disposizioni armonizzate del diritto alimentare e concernenti l'immissione sul mercato di alimenti, sono suscettibili di essere adottate esclusivamente nel rispetto delle condizioni previste per l'applicazione del principio di precauzione. Il rispetto del procedimento di valutazione del rischio e dei criteri per l'applicazione del principio di precauzione a livello nazionale, diventano quindi una precondizione per far valere l'eccezione, pur sempre esperibile, fondata sulla «tutela della salute e della vita delle persone e degli animali», che giustifica l'adozione delle misure restrittive da parte degli Stati membri.

D'altro canto, anche in altra diversa occasione, la giurisprudenza

---

<sup>28</sup> Sul punto, la Corte aveva già definito i limiti di interventi adottati in applicazione del principio di precauzione da parte degli Stati membri, in presenza di misure giustificate da esigenze di protezione della salute, nella sentenza del 20 marzo 2003, C-3/00, *Commissione c. Danimarca*.

<sup>29</sup> La sicurezza del prodotto alimentare, come si legge nell'art. 14 par. 9 del reg. n. 178/02, in assenza di specifiche disposizioni comunitarie, è valutata alla stregua della legislazione alimentare nazionale dello Stato membro sul cui territorio è immesso sul mercato, purché tali disposizioni siano formulate e applicate nel rispetto del Trattato, con particolare riferimento al divieto di restrizioni quantitative tra gli Stati membri.

della Corte di giustizia ha accostato l'applicazione dell'art. 36 TFUE ai principi precauzionali, anche al di fuori della applicazione delle disposizioni generali sulla sicurezza alimentare.

In tal senso si vuole richiamare l'attenzione su una sentenza in cui la Corte si è occupata di una questione che si pone, in verità, in una prospettiva opposta, quella cioè di valutare misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative, nella quale si è avvalsa, però, dei criteri della valutazione del rischio di carattere "precauzionale"<sup>30</sup>. Nel considerare non giustificate, ai sensi dell'art. 36, poiché restrittive degli scambi, le misure nazionali nella commercializzazione di bevande alcoliche che imponevano un prezzo minimo per unità di alcol nella vendita al dettaglio (*minimum prize for unit*, MPU), la Corte ha subordinato la sua decisione alla condizione che il giudice di merito compia una verifica, in concreto, in ordine «all'eventuale esistenza di dubbi scientifici quanto agli effetti concreti e reali sul consumo di alcol di una misura come l'MPU per conseguire l'obiettivo perseguito»<sup>31</sup>. Oltre ad evidenziare l'esigenza che la sussistenza di misure alternative e meno restrittive del mercato sia valutata in concreto, nel definire l'ambito di discrezionalità del legislatore nazionale, la Corte ricalca qui i criteri di giudizio propri del principio di precauzione (pur senza menzionarlo espressamente) ai fini della valutazione dell'ammissibilità delle misure a tutela della salute del consumatore, invocate a giustificazione della disposizione nazionale potenzialmente limitativa degli scambi: vale a dire, l'analisi del rischio e la rivedibilità della misura e la temporaneità della stessa<sup>32</sup>.

La soluzione interpretativa adottata dalla giurisprudenza conduce non solo a rafforzare la tesi enunciata in premessa, relativamente alla portata espansiva del criterio precauzionale quale elemento

---

<sup>30</sup> Corte di giustizia dell'UE del 23 dicembre 2015, causa C-333/14, *Scotch Whisky Association*, pubblicata in questa *Rivista*, 2016, II, p. 94, con commento di A. GENOVESE, "Non piangere sul whisky versato?" note a margine di una recente decisione della corte di giustizia europea sul prezzo minimo imposto alle bevande alcoliche.

<sup>31</sup> Punto 57 della sentenza del 23 dicembre 2015 C-333/14.

<sup>32</sup> Cfr. sul punto: ALEMANNI, *Balancing free movement and public health: the case of minimum unit pricing of alcohol in Scotch Whisky*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 1061; A. GENOVESE, *op. cit.*, p. 100.

del processo decisionale finalizzato ad una valutazione del rischio sulla salute in relazione agli alimenti; ma anche a sancire una lettura dell'art. 36 TFUE, nella parte in cui si occupa della tutela della salute, come orientata al criterio precauzionale. Ciò costituisce una ulteriore conferma per considerare ammissibile, in assenza di norme europee, l'intervento degli Stati, sempre che subordinato, appunto, al rispetto dei parametri definiti dal diritto europeo quali condizioni per applicare il principio di precauzione.

Quanto alle circostanze che possono legittimare un intervento degli Stati, la questione si pone con particolare evidenza, come dimostra la giurisprudenza sopra richiamata, a fronte della scelta del legislatore europeo di definire elenchi *positivi* di prodotti alimentari considerati sicuri. Al di fuori di questi, l'ammissibilità sul mercato delle ulteriori sostanze alimentari, non contemplate nella normativa tecnica europea, sarà valutata, nel caso concreto, alla luce dei parametri della valutazione del rischio, trattandosi di sostanze non ancora adeguatamente monitorate sul piano scientifico, ai fini della rispondenza all'elevato livello di tutela della salute dei consumatori che il Trattato intende garantire<sup>33</sup>.

Un'ipotesi di intervento per l'applicazione di misure nazionali in attuazione del principio di precauzione, a fronte della necessità di

---

<sup>33</sup> Cfr. Corte di giustizia del 12 luglio 2005, cause riunite C-154/04 e C-155/04, *Alliance for Natural Health*, in particolare alle p. 65 ss: dove si analizza il metodo seguito nell'adozione della direttiva, consistente nel definire un elenco positivo di sostanze ammesse sul mercato, laddove per quelle non inserite in elenco sussiste ancora una situazione di incertezza scientifica: «come risulta dalla lettura combinata del decimo e dell'undicesimo *considerando* della direttiva 2002/46, il fatto che un certo numero di sostanze chimiche che entrano nella composizione degli integratori alimentari commercializzati in taluni Stati membri non sia attualmente ammesso a livello europeo si spiega con la circostanza che le sostanze in esame nell'ambito dei procedimenti principali, al momento dell'adozione della detta direttiva, non avevano costituito oggetto di valutazione favorevole, con riferimento ai criteri di sicurezza e di biodisponibilità, da parte delle competenti autorità scientifiche europee» (p. 66). Situazione questa che può quindi legittimare un intervento precauzionale degli Stati membri nell'escludere tali sostanze dal mercato. Critico nei confronti di quella che è considerata una interpretazione eccessivamente elastica dal principio di precauzione, adottata in questa sentenza in ordine alla valutazione scientifica della sicurezza di un prodotto non contemplato dagli elenchi armonizzati di integratori alimentari, è invece BORGHI, in *Il rischio alimentare e il principio di precauzione*, in *Trattato di diritto agrario*, cit., p. 68 ss.

ammettere o meno l'utilizzo di prodotti non contemplati dalla legislazione europea, potrebbe, d'altro canto, rispondere a esigenze di "specialità" della tutela della salute per i consumatori nazionali, in riferimento alle abitudini alimentari dei consumatori, suscettibili di far emergere una ipotesi di valutazione del rischio limitata al campione di popolazione considerata<sup>34</sup>.

Il richiamo alle abitudini alimentari quale fonte di diversificazione del diritto alimentare ha costituito il fondamento della giustificazione delle eccezioni invocate dagli Stati membri per garantire la rispondenza tra la denominazione e le informazioni presenti sul prodotto, da un lato, e le aspettative dei consumatori in ordine alle effettive caratteristiche dei prodotti alimentari, dall'altro. La diversità culturale tra le produzioni alimentari rappresenta indubbiamente un profilo ben distinto rispetto alla valutazione sull'assimilabilità delle sostanze alimentari dall'organismo umano, derivante da consolidate abitudini alimentari delle popolazioni. Tuttavia, bisogna osservare che, già nel prevedere l'eccezione legata alle aspettative dei consumatori, per ragioni legate alla tradizione alimentare, nella definizione dei conseguenti obblighi di informazione, il diritto europeo ha richiesto una effettiva prova dell'ingannevolezza delle indicazioni difformi, al fine di evitare che la tutela dei consumatori si tramutasse in un ostacolo alla circolazione delle merci<sup>35</sup>.

Quanto alla rilevanza delle abitudini alimentari ai fini della verifica dell'ammissibilità o meno in commercio di un prodotto alimentare, in relazione alla protezione della salute, va d'altro canto

---

<sup>34</sup> Su questo presupposto si fonda la richiesta di applicazione del principio di precauzione e quindi di vietare l'immissione sul mercato tedesco di prodotti contenenti amminoacidi, ai sensi dell'art. 54 del codice degli alimenti e dei mangimi: «nella valutazione dei rischi che un prodotto comporta per la salute, si tiene conto delle conoscenze della ricerca internazionale nonché, per gli alimenti, delle abitudini alimentari nella Repubblica Federale di Germania».

<sup>35</sup> Cfr. JANNARELLI, *La circolazione dei prodotti agricoli nella Comunità europea: dal principio del mutuo riconoscimento alla tutela della qualità*, in *Dir. agricoltura*, 1992, p. 33 ss.; SGARBANTI, *Il principio del mutuo riconoscimento e la denominazione dei prodotti alimentari*, in *Trattato di diritto agrario*, cit. Per una disamina dettagliata delle decisioni della Corte di giustizia in materia, v. DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agroalimentare*, Milano, 2005, p. 72 ss.

sottolineato che l'adattamento alle abitudini alimentari da parte dei consumatori è preso in considerazione dalla stessa normativa europea, oltre che per gruppi di popolazione con caratteristiche di sensibilità verso particolari produzioni alimentari, anche in relazione all'area geografica di appartenenza: così accade in riferimento ai "nuovi alimenti" provenienti da paesi extra europei, per i quali venga dimostrata «una storia di uso sicuro come alimento» da parte della popolazione all'interno dell'Unione europea<sup>36</sup>.

Ai fini dell'ammissibilità di disposizioni degli Stati membri, fondate su esigenze di sicurezza alimentare dei consumatori nazionali, anche l'eccezione basata sulle abitudini alimentari, dunque, pur essendo potenzialmente ammissibile, come emerge dalla decisione in causa C-282/15, può trovare riscontro unicamente in presenza di una circostanziata verifica dell'individuazione del rischio per la salute, fondato su dati scientifici affidabili e compiuta in riferimento alle singole componenti dei prodotti alimentari<sup>37</sup>.

5. La previsione di parametri oggettivi ai fini dell'applicazione del principio di precauzione, oltre a ricondurre l'adozione di misure nazionali al quadro normativo europeo, costituisce uno strumento essenziale in considerazione dei differenti soggetti che intervengono nel processo di valutazione del rischio e nella produzione delle informazioni scientifiche.

Ai fini della valutazione del rischio, di cui all'art. 6, eventualmente collegato alla successiva adozione del principio di precauzione, il rilievo decisivo a fondamento dell'adozione della misura normativa è

---

<sup>36</sup> Art. 3, par. 2, iv, reg. 2015/2283.

<sup>37</sup> V. punto 56 della sentenza. Analogamente, sempre nel senso di limitare a parametri oggettivi il ricorso da parte degli Stati membri del principio di precauzione per misure che limitano la circolazione delle merci: v. sentenza 9 settembre 2003, C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia*, in questa *Rivista*, 2003, II, p. 399, con nota di DAL POZZO, *Il caso Monsanto e il diritto in capo agli Stati membri di impedire l'immissione in commercio di nuovi prodotti alimentari*. Nella sentenza, la Corte ammetteva la legittimità del richiamo alla clausola di salvaguardia, prevista dal reg. n. 258/97, da parte degli stati membri, a tutela della protezione della salute, precisando, tuttavia, che trattandosi di «una specifica applicazione del principio di precauzione, i presupposti applicativi di tale clausola devono essere interpretati tenendo debitamente conto di tale principio» (p. 110).



attribuito ad un elemento eteronomo rispetto al processo ordinario di formazione del provvedimento normativo, legato alla necessità di una preliminare verifica, da parte di soggetti terzi – la valutazione tecnico-scientifica effettuata da esperti scientifici indipendenti<sup>38</sup>.

Ebbene, come è stato acutamente osservato dall'avvocato generale nelle conclusioni in causa C-282/15<sup>39</sup>, le informazioni scientifiche poste alla base della misura che permettono o vietano l'immissione sul mercato delle componenti dei prodotti alimentari, non provengono necessariamente da una analisi del rischio interamente promossa e condotta dal soggetto pubblico (alternativamente: Stato membro o Unione europea). Infatti, a fronte della presentazione di una richiesta di autorizzazione all'immissione sul mercato di un prodotto alimentare, gli stessi operatori privati interessati raccolgono e forniscono alle autorità pubbliche i dati necessari alla valutazione del rischio.

Si tratta di un elemento che introduce un'ulteriore variabile, in ordine ai soggetti che contribuiscono alla valutazione del rischio e, in caso di incertezza, alla applicazione del principio precauzionale. Variabile che conduce ad una ulteriore conferma di come la diffusività del parametro precauzionale nell'intero governo della sicurezza alimentare rappresenti la valvola di sicurezza del sistema.

Invero, il procedimento di valutazione tecnica preliminare all'immissione sul mercato del prodotto, viene a costituire parte integrante della procedura che assume successivamente un rilievo pubblicistico, nella misura in cui l'immissione in commercio di nuove sostanze alimentari è oggetto di una procedura amministrativa finalizzata a verificarne la coerenza con i parametri della sicurezza alimentare.

Si tratta, qui, limitatamente ai profili di cui si discute in questo

---

<sup>38</sup> Sulla metodologia dell'analisi del rischio scientifico, quale strumento per indirizzare le scelte delle autorità pubbliche, v. SZAJKOWSKA, *The impact of the definition of the precautionary principle in EU food law*, in *Common Market Law Review*, 2009, p. 180 ss. Per una critica all'utilizzo dell'analisi del rischio in assenza di criteri di oggettività, in relazione alla corretto utilizzo per l'adozione delle misure di intervento (a proposito della vicenda della BSE), v. SMITH, *Mad cows and mad money: problems of risk in the making and understanding of policy*, in *British Journal of Politics and international relations*, 2004, p. 312 ss.

<sup>39</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale M. Bobek del 21 luglio 2016 in causa C-282/15 *Queisser Pharma*, p. 81 ss.



scritto, di considerare l'apporto degli operatori economici che contribuiscono alla valutazione del rischio rispetto ai principi generali stabiliti dal reg. n. 178/02.

Su questo profilo, su cui si rinvia a una successiva e più ampia trattazione, uno spunto di lettura si rinviene nella trattazione dell'Avvocato generale Bobeck in causa C-282/15, *Queisser Pharma*<sup>40</sup>: vale a dire, il coinvolgimento degli operatori economici interessati a immettere in commercio prodotti nella fase della valutazione di rischio anteriore all'immissione sul mercato. La discussione sul modello normativo che gli Stati possono utilizzare per richiedere l'autorizzazione preventiva di sostanze non contemplate nella normativa europea, pone in alternativa la scelta tra imporre agli Stati di dimostrare comunque il fondamento del rischio in caso di richiesta di immissione in commercio di nuove sostanze (situazione che presuppone la liberalizzazione assoluta per le imprese, sul presupposto che costituisca un onere per gli Stati di giustificare qualsiasi restrizione alla libera circolazione delle merci<sup>41</sup>) ovvero di vietare *tout court* l'immissione di sostanze non già dichiarate ammissibili (modello definito "divieto come regola"<sup>42</sup>).

Il corollario di questa scelta è dato dal peso che assumono le informazioni scientifiche utili a evidenziare le situazioni di rischio anche solo potenziale per la salute quando esse siano acquisite nell'ambito del processo di ricerca delle imprese private.

Invero, ed opportunamente, l'avvocato generale propone di seguire una soluzione intermedia, in cui l'onere della prova del rischio sia ripartito tra soggetti privati e soggetti pubblici.

Nella fase della valutazione del rischio, infatti, la definizione delle prove scientifiche su cui si basa l'adozione della misura si raggiunge

---

<sup>40</sup> Conclusioni presentate dall'Avvocato generale Bobeck il 12 luglio 2016, causa C-282/15.

<sup>41</sup> In questi termini configura il primo modello, quello definito «liberalizzazione come regola», l'Avvocato generale al punto 70 della sentenza. In verità, se si considera la situazione, puramente interna, come quella all'esame della decisione, sembra eccessivo il richiamo alle giustificazioni di restrizioni alla libera circolazione, trattandosi di un rapporto che intercorre tra autorità nazionali e imprese, e non invece in questo caso di valutare gli effetti rispetto al commercio intracomunitario.

<sup>42</sup> Punti 77 e ss.

per effetto di un contraddittorio tra l'operatore privato e il soggetto pubblico. Afferma a riguardo l'Avvocato generale: «Ciascuna parte è chiamata a stabilire e a dimostrare la correttezza delle sue affermazioni. Per prima cosa, lo Stato membro deve dimostrare in modo credibile, sulla base di solide informazioni scientifiche, la verosimile esistenza di dubbi. In un momento successivo, qualora tale valutazione sia contestata o impugnata, sarà compito della parte che si oppone ai risultati scientifici invocati o dimostrati dallo Stato membro fornire le prove necessarie a tali effetti. Infine, tutte le informazioni così raccolte saranno liberamente valutate dall'autorità competente».

Le considerazioni dell'Avvocato generale colgono il ruolo decisivo che assumono le imprese nella valutazione delle situazioni di rischio nella fase prodromica all'immissione sul mercato, e che costituiscono un fondamentale tassello della costruzione del sistema di sicurezza. Infatti, come si legge nelle conclusioni, non sempre l'autorità pubblica si trova nella posizione migliore per raccogliere tutte le informazioni necessarie per condurre una valutazione completa del rischio; inoltre è opportuno che il soggetto che presenta un interesse economico alla commercializzazione del prodotto contribuisca alla raccolta di informazioni sulla sicurezza effettiva dello stesso<sup>43</sup>.

In conclusione, in presenza di una pluralità di soggetti (pubblici e privati) che contribuiscono alla definizione degli elementi per la valutazione del rischio, in particolare quando ciò si verifica a livello nazionale, i criteri interpretativi dell'analisi del rischio e dell'applicazione del principio di precauzione devono rispondere a parametri di uniformità, come elaborati dal diritto europeo. Ciò costituisce una garanzia dell'effettiva operatività del sistema di sicurezza su due livelli: da un lato, in relazione alla possibilità di decentrare il processo decisionale; dall'altra al fine di evitare soluzioni difformi che sarebbero a rischio di revoca per effetto dell'intervento degli organismi europei con effetti destabilizzanti del sistema.

Ciò comporta che gli Stati membri siano vincolati al rispetto dei principi che regolano il processo di analisi del rischio e dei crite-

---

<sup>43</sup> Punto 75 delle conclusioni.

ri di applicazione del principio di precauzione, anche nella fase di valutazione preliminare all'adozione delle misure nazionali, devono rispondere a parametri di uniformità.

Invero, questa esigenza era emersa già in una prima fase della applicazione del principio di precauzione, in relazione a misure adottate direttamente dall'Unione europea, in conflitto con le prove scientifiche sostenute dalle imprese produttrici: in tale occasione, già il tribunale di primo grado aveva definito i criteri giuridici per definire la situazione di incertezza scientifica, tale da permettere l'adozione di misure precauzionali temporanee, in attesa di una verifica della situazione di rischio, fondate su motivazioni documentate sulla base dei dati scientifici disponibili, seppure in un contesto in cui permanesse incertezza scientifica<sup>44</sup>.

L'applicazione a livello degli Stati membri di misure di intervento precauzionali, giustificate sulla base dell'analisi del rischio, cui si giunge attraverso le informazioni trasmesse dalle imprese e le verifiche delle autorità pubbliche nazionali, esige, analogamente, una armonizzazione nella interpretazione dei principi, che la Corte di giustizia sta costruendo attraverso gli interventi giurisprudenziali diretti a colmare gli inevitabili spazi lasciati vuoti da una normativa europea che ambisca a costruire un «sistema europeo della sicurezza alimentare».

---

<sup>44</sup> Sui criteri per l'applicazione del principio di precauzione e in particolare sul concetto di incertezza scientifica che ne è il presupposto, continua a essere fondamentale la lettura data dal Tribunale di primo grado 11 settembre 2002, T-13/99 *Pfizer Animal Health*, p. 140 ss.

# RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

NICOLA LUCIFERO

## PROFILI PUBBLICISTICI E PROFILI PRIVATISTICI DELLE AUTORIZZAZIONI DI IMPIANTO E DI REIMPIANTO DI VIGNETI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Dai *diritti* alle *autorizzazioni* di impianto e reimpianto di vigneti: l'evoluzione del quadro disciplinare. – 3. (*Segue*): Le autorizzazioni per gli impianti viticoli. Il regime vigente. – 4. Il trasferimento delle *autorizzazioni* di impianto e reimpianto di vigneti. Le finalità della norma tra obiettivi dichiarati, limitazioni espresse e incongruenze normative. – 5. (*Segue*): Il trasferimento delle *autorizzazioni* di reimpianto di vigneti nell'ambito del complesso aziendale. – 6. La natura giuridica delle *autorizzazioni* di reimpianto di vigneti. – 7. Conclusioni: atti autorizzativi e funzioni di programmazione di intervento pubblico dell'economia.

1. Con il reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli (“OCM Unica”), si è attuata, nell'ambito di un processo di liberalizzazione “controllato”<sup>1</sup>, una complessa modifica del sistema di governo del potenziale produttivo nel settore vitivinicolo<sup>2</sup>. Ai sensi dell'art. 61 del reg. n. 1308/2013, dal 1 gennaio 2016, infatti, sono venuti

---

<sup>1</sup> È stato definito dai primi commentatori come un processo “controllato” in quanto posto in essere attraverso interventi di programmazione dell'economia con cui si è inteso perseguire l'aumento della produzione di vino di qualità in modo crescente e costante ma veicolato da strumenti autorizzatori e di controllo di ordine pubblico. Dalla lettura dei *considerando* compresi tra il 54° e il 58° del reg. n. 1308/2013, si rileva che la decisione di porre fine al divieto transitorio di impianti di vigneti a livello dell'Unione è stata giustificata dal conseguimento degli obiettivi principali della riforma del 2008, in particolare la fine dell'ecedenza strutturale di antica data nella produzione vinicola e il progressivo miglioramento della competitività e dell'orientamento del settore vinicolo dell'Unione al mercato. Tuttavia, le prospettive di un progressivo aumento della domanda a livello di mercato mondiale incentivano ad accrescere la capacità di offerta, e quindi all'impianto di nuovi vigneti durante il prossimo decennio e, quindi, ad una nuova possibile offerta eccessiva di vino.

<sup>2</sup> La nuova OCM per il periodo 2014-2020 ha previsto l'abolizione di tutti i precedenti strumenti di contenimento dell'offerta previsti per alcuni comparti produttivi: oltre ai diritti di impianto dei vigneti, anche per le quote latte è entrato in vigore il nuovo regime a partire dal 1° aprile 2015, mentre per le quote dello zucchero dal 1° ottobre 2017.

meno i diritti di impianto e di reimpianto, e le conseguenti regole previste per il loro riconoscimento e la loro circolazione, ed è stato attuato un nuovo regime caratterizzato dalle “*autorizzazioni*”, quale strumento di matrice amministrativa rilasciate ai produttori da parte dello Stato membro oppure delle Regioni<sup>3</sup>.

Questo nuovo regime, in vigore fino al 31 dicembre 2030, si pone in linea con le finalità già prefissate con la riforma dell’OCM del vino del 2008<sup>4</sup> per il progressivo incremento della competitività del settore vitivinicolo dell’Unione sul mercato mondiale<sup>5</sup>. Invero, la realizzazione di detti obbiettivi di miglioramento del settore vitivinicolo europeo, nonché la consapevolezza di un costante aumento della domanda di vino a livello di mercato mondiale<sup>6</sup>,

---

<sup>3</sup> La precedente normativa sul divieto di nuovi impianti di viti è cessata il 31 dicembre 2015 (art. 61) e nessun impianto o reimpianto di vigne sarà possibile dal 1° gennaio 2016 fino al 31 dicembre 2030 senza una apposita *autorizzazione* rilasciata dagli Stati membri.

<sup>4</sup> Reg. (CE) 479/2008 del Consiglio del 29 aprile 2008 relativo all’organizzazione comune del mercato vitivinicolo. Si rammenta che il citato regolamento – nell’ottica del processo di semplificazione del quadro normativo della Politica agricola comune (“PAC”) – ad opera del reg. (CE) n. 491/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009, è stato fatto confluire nel reg. (CE) n. 1234/2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli (regolamento unico OCM), da ultimo modificato dal reg. n. 1308/2013.

<sup>5</sup> Cfr. 54° e 55° *considerando* reg. n. 1308/2013.

<sup>6</sup> Cfr. 2° *considerando* reg. n. 479/2008 ove si rileva che il «consumo di vino nella Comunità è in calo costante e dal 1996 le esportazioni di vino dalla Comunità crescono, in volume, ad un ritmo molto più lento delle importazioni. Ciò ha comportato un deterioramento dell’equilibrio tra domanda e offerta che, a sua volta, si ripercuote negativamente sui prezzi e sui redditi dei produttori».

Per una visione completa del problema può essere utile ricorrere ai dati economici pubblicati dalla Organizzazione internazionale della vigna e del vino (“OIV”) che da tempo hanno evidenziato una flessione del potere dei vini europei a livello del mercato mondiale. Se tradizionalmente, fino a buona parte dell’ultimo ventennio del secolo scorso, l’Europa, e in particolare Italia e Francia, garantiva la maggiore produzione di vino a livello mondiale, nel tempo l’offerta di vino da parte di nuovi paesi (tra cui Cile ed Argentina) ha acquisito un peso rilevante sul mercato. La competizione sul vino a livello mondiale è fortemente accresciuta: la domanda da parte dei consumatori non è più rivolta ai soli vini europei, e sostanzialmente oggi vede l’offerta divisa tra produttori europei la cui qualità è ancorata alla tradizione e alla cultura locale, e produttori dei paesi terzi il cui vino è frutto di maggiori estensioni, di una buona qualità di prezzi competitivi, il tutto peraltro in un momento storico in cui il consumo a livello mondiale di vino (soprattutto negli anni scorsi) è stato in flessione. Si noti che ad aprile 2017 i dati sulla produzione mondiale di vino da parte della OIV è stato “al rialzo”, con un incremento di 7 milioni di ettolitri, da 260 a 267 milioni della produzione mondiale. Tale dato è relativo alla produzione di vino ad esclusione di succhi e mosti e in questa sede è stato “rettificato” per correggere le discordanze relative alla produzione italiana, qui sostituita con il dato ISTAT (1 milione di ettolitri in meno rispetto a quello che dice OIV). La revisione riporta dunque la produzione molto vicino alla media storica di 270-275 milioni di ettolitri. All’interno di questo dato sono cambiati molti numeri, oltre alla produzione italiana di 50 milioni (il 19% del totale), si trovano indicazioni molto più positive su Francia e Spagna, ma anche sugli USA: in linea generale, siamo di fronte a un altro dato puntuale che indica una inversione di tendenza del paradigma “meno Europa, più nuovo mondo”: le vendemmie

hanno portato il legislatore ad abbandonare progressivamente le misure di contingentamento della produzione del vino e ad incentivare la capacità di offerta del vino di qualità, e quindi a indurre gli agricoltori europei ad impiantare nuovi vigneti per il prossimo quindicennio<sup>7</sup>. Tuttavia, la finalità di aumentare la competitività del settore vitivinicolo dell'Unione in modo da non perdere quote di mercato a livello globale, potrebbe essere suscettibile di un incremento eccessivamente rapido dei nuovi impianti viticoli in risposta al previsto sviluppo della domanda internazionale, sicché questo obiettivo è stato intravisto come un possibile rischio capace di condurre nuovamente nel medio periodo ad una situazione di offerta eccessiva con ripercussioni sociali e ambientali negative in specifiche zone viticole<sup>8</sup>. In questa prospettiva il legislatore riformista si è proposto un approccio moderato – oppure, come è stato detto, “controllato” – per assicurare un aumento ordinato e costante degli impianti viticoli durante il periodo tra il 2016 e il 2030, e per tale ragione ha previsto il sistema delle *autorizzazioni* amministrative, in luogo dei *diritti* preesistenti, quale fulcro della gestione degli impianti viticoli.

Il nuovo regime delle autorizzazioni di impianti e di reimpianto di derivazione europea compone un ambito normativo dai confini non ben definiti e assai frastagliato «nel quadro di un non ancora risolto nesso tra unità e molteplicità»<sup>9</sup>, e persegue la tutela di vari interessi che toccano, al contempo, diversi ambiti disciplinari di stampo pubblicitario e privatistico. In tale conteso si colloca il presente lavoro che, attraverso l'esame delle disposizioni poste al controllo delle eccedenze produttive nel settore vitivinicolo, si propone di valutare quale posizione giuridicamente tutelata tali autorizzazioni assumano nel nostro Ordinamento, e quindi gli “effetti” che discendono dall'incontro delle nuove regole elaborate a livello europeo con il sistema normativo interno<sup>10</sup>. In questa prospettiva occorre determinare,

---

degli ultimi 2 anni in Europa sono state molto positive, mentre il contrario è accaduto in Cile e Argentina, per esempio. Sta di fatto che nel 2016 si sono prodotti in Europa 57 milioni di ettolitri in più che nel resto del mondo. Tale distanza nel corso degli anni si era assottigliata fino al minimo di 17 milioni di ettolitri nel 2012.

<sup>7</sup> Cfr. 58° e 59° *considerando* reg. n. 479/2008.

<sup>8</sup> Cfr. 55° *considerando* reg. n. 1308/2013.

<sup>9</sup> Il riferimento è a N. LIPARI, *Per un ripensamento delle fonti-fatto nel quadro del diritto europeo*, in E. NAVARRETTA (a cura di), *La metamorfosi delle fonti e il diritto privato europeo*, Torino, 2015, pp. 155-157, ove l'A. traccia il rapporto tra diritto interno e diritto comunitario nell'ottica delle fonti. Sul mutamento del sistema delle fonti v. G. VETTORI, *Il contratto europeo fra regole e principi*, Torino, 2015, p. 166 ss.

<sup>10</sup> Cfr. G. BENACCHIO, *Diritto europeo della Unione europea. Fonti, modelli, regole*, Padova, 2010, pp. 23-24, ove l'A. si sofferma sui risultati e gli effetti della disciplina europea sui

in primo luogo, le regole preposte alla disciplina delle autorizzazioni in capo agli imprenditori e quindi la loro area di incidenza, confrontando le limitazioni poste dai Regolamenti alla produzione con i nostri valori costituzionali e, in specie, con la libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), e quindi tentare di delineare i contorni della posizione giuridica protetta con i relativi poteri riconosciuti agli imprenditori agricoli e gli effetti delle autorizzazioni sul complesso aziendale e sull'attività dell'impresa agricola.

Tale percorso, vale la pena puntualizzarlo, si colloca nell'ambito di un quadro regolatorio assai articolato e particolarmente sofisticato<sup>11</sup>, frutto di disposizioni proprie dettate per lo specifico comparto produttivo vitivinicolo (peraltro in costante e rapida evoluzione) in cui si intrecciano profili privatistici e pubblicistici, ove gli interessi meritevoli di tutela sono fortemente bilanciati tra autonomia privata e interventismo pubblico per dare pienezza ed effettività ad un settore del mercato profondamente mutato negli ultimi anni non solo per la scala globale in cui si colloca, ma anche e soprattutto per gli interessi economici e non-economici coinvolti.

2. Il legislatore europeo sotto la dizione “potenziale produttivo” si riferisce alla capacità produttiva, intesa come superficie vitata aziendale, di una impresa vitivinicola frutto di un complesso sistema di regole poste per perseguire il contingentamento della produzione<sup>12</sup>.

La regolazione europea di produzione del vino si basa sul controllo della struttura produttiva e, in particolare, della superficie vitata, con il fine di contenere le produzioni per riequilibrare il mercato, e per migliorare la qualità del vino europeo. La disciplina si fonda su un sistema di fissazione

---

diritti nazionali distinguendo tra “effetti diretti” e “effetti indiretti”. I primi rappresentano i risultati più immediati cui dà luogo l'attività delle istituzioni europee e consistono nella introduzione negli ordinamenti nazionali di regole e soluzioni nuove; i secondi, invece, rappresentano le conseguenze, spesso meno evidenti ma non per questo meno rilevanti, che discendono dall'incontro delle norme europee con l'impianto strutturale di ciascun Stato membro.

<sup>11</sup> Sottolinea la complessità della regolazione del settore vitivinicolo e la presenza di molti aspetti peculiari della disciplina pubblicistica S. AMOROSINO, *La disciplina giuridica del vino: profili di diritto amministrativo*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, fasc. 1, p. 61. In argomento, per tutti, F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2015, p. 382; Id., *Wines*, in L. COSTATO e F. ALBISINNI (a cura di), *European and Global food law*, 2016, p. 521; Id. (a cura di), *Le regole del vino. Disciplina internazionale, comunitaria, nazionale*, Atti del Convegno di Roma del 23-24 novembre 2007, Milano, 2008.

<sup>12</sup> In verità di *potenziale produttivo* il legislatore riferisce con riguardo alle disposizioni sullo Schedario viticolo di cui all'art. 145 del reg. n. 1308/2013, pertanto non nel contesto delle disposizioni dettate sul regime delle autorizzazioni di impianto e reimpianto di vigneti, bensì sul sistema dei controlli.



autoritativa delle quantità di produzioni, e di regole per impiantare nuovi vigneti oppure per estirpare i vecchi e reimpiantare i nuovi, da tempo proprio al diritto agrario europeo. L'intervento si colloca nell'ambito delle misure disincentivanti la produzione che anni oramai caratterizza il settore primario in diversi comparti produttivi: infatti, nel settore vitivinicolo sussiste il divieto di impiantare liberamente nuovi vigneti, e quindi aumentare la produzione vitivinicola, se non acquisendo diritti per estendere la produzione. Il sistema, richiama altri strumenti maggiormente noti, quali le *quote di produzione* previste per altri comparti produttivi (*i.e.* latte e zucchero), anch'essi strumenti destinati a contenere le produzioni che non trovano idonei sbocchi sul mercato<sup>13</sup>. Giova, infine, puntualizzare che questi *diritti* (oggi *autorizzazioni*) di impianto di vigneti si configurano nell'ambito dei beni dell'azienda agricola<sup>14</sup>.

In termini generali, il meccanismo prevede il divieto per i viticoltori di impiantare nuovi vigneti, così imponendo un limite al diritto di proprietà e di esercizio dell'attività d'impresa<sup>15</sup>, ma non compromette il diritto di reimpiantare una vigna di "qualità" sul fondo proprio e anche su quello di un

---

<sup>13</sup> In argomento, *ex multis*, per una ricostruzione sistematica del concetto di quote di produzione, a fronte anche di altri strumenti di contingentamento, v. A. JANNARELLI, *Quote di produzione* (voce), in *Digesto civ.*, XVI, Torino, p. 192.

<sup>14</sup> Tali beni – riconducibili nella sfera delle *new properties* (concetto e loro prima elencazione vengono da un celebre saggio di Charles Reich, "The New Property", pubblicato su *The Yale Law Journal*, nell'aprile 1964) – di cui il titolare è l'imprenditore, rientrano nel complesso dei beni dell'azienda agricola (art. 2555 cod. civ.). Tali entità si collocano nell'ambito dell'inquadramento dei beni dell'azienda agricola e rappresentano una entità del tutto originale, i cc.dd. "diritti a produrre", che la normativa comunitaria degli ultimi decenni del secolo scorso ha introdotto al fine di predisporre il contingentamento di talune produzioni. Le quote di produzione e i diritti di reimpianto, assumono un particolare rilievo, in quanto rappresentano entità giuridiche che esprimono una finalità prevalentemente di politica economica, capaci di incidere sui diritti dei titolari tanto con riguardo al diritto di proprietà quanto con riguardo alla libertà di iniziativa economica. La PAC di contingentamento delle produzioni, infatti, quale tecnica diretta a controllare l'offerta, riconducendo la produzione di alcuni prodotti entro una quantità predefinita, ha interessato prevalentemente il settore dei prodotti primari per via dell'incisivo intervento giustificato dagli artt. 39-41 del TFUE (già artt. 33-35 TCE). Così lo strumento cui si è ricorsi è stato diretto, in alcuni casi, in via immediata a ridimensionare il livello delle agevolazioni e dei premi assicurati agli agricoltori (com'è avvenuto per il riso, tabacco, grano duro), in altri, ha agito in modo diretto sulla stessa produzione, disincentivandola in virtù della predisposizione di prelievi fiscali assai costosi che gravano sullo stesso agricoltore, quando la sua produzione superava il quantitativo prefissato della "quota" (si pensi al settore dello zucchero o del latte).

<sup>15</sup> A tal riguardo si richiama la sentenza Hauer che, ha sì riconosciuto che il divieto di nuovi impianti di viti costituiva una restrizione dell'esercizio del diritto di proprietà, ma ha affermato che essa era giustificata dagli obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità (cfr. Corte di giustizia, 13 dicembre 1979, C-44/79, *Hauer*, in *Raccolta*, 1979, p. 3727).



terzo<sup>16</sup>. Storicamente l'introduzione del divieto di impianto risale agli anni Settanta con il reg. n. 1162/1976<sup>17</sup>; negli anni successivi (reg. n. 337/1979<sup>18</sup>) il quadro disciplinare si è arricchito con la previsione del diritto di reimpianto, ossia del "diritto" di reimpiantare viti a seguito dell'espianto di un precedente proprio impianto o per la sua acquisizione da altro produttore<sup>19</sup>. Più precisamente, a fronte del divieto di impiantare viti che si è rinnovato nel tempo, la disciplina dei diritti per nuovi impianti (art. 2, par. 1 e 7, reg. n. 1493/1999<sup>20</sup>) si è articolata anche attraverso il riconoscimento del diritto di reimpianto: esso è stato definito all'art. 4 del citato reg. n. 1493/1999 come il diritto assegnato dagli Stati membri ai produttori che hanno estirpato una superficie piantata a vite di poterne impiantare una nuova di una superficie equivalente.

Vi è una rilevante differenza – che sussiste tuttora – tra i due strumenti sotto il profilo del contingentamento della produzione vitivinicola: se il divieto di impianto implica l'esclusione della destinazione di *nuove* superfici agricole alla produzione di vino, il diritto di reimpianto si limita alla modifica della superficie vitata senza incidere sulla sua estensione (di fatto già autorizzata).

Nel sistema previgente tali diritti venivano posti in essere nell'azienda per la quale erano assegnati e gli Stati membri potevano stabilire che fossero esercitati sulle superfici in cui ha avuto luogo l'estirpazione (art. 4, par. 3 del reg. n. 1493/1999). In questo modo si determinava in capo agli agricoltori un diritto soggettivo ad ottenere, alternativamente, un premio per l'abban-

---

<sup>16</sup> Sotto un profilo terminologico si rammentano le definizioni contenute nel reg. (CEE) 454/80 del Consiglio, del 18 febbraio 1980, che stabilisce disposizioni particolari per i vini di qualità prodotti in regioni determinate. Per "estirpazione" si intende l'eliminazione totale dei ceppi che si trovano su un terreno piantato a vite; per "impianto" la messa a dimora definitiva delle barbatelle di viti, inesistenti o non innestate; per "diritto di reimpianto" il diritto di realizzare su una superficie equivalente un impianto di vite durante otto campagne successive a quella in cui ha avuto luogo l'estirpazione regolarmente dichiarata; per "reimpianto" l'impianto di viti effettuato in virtù di un diritto di reimpianto; per "nuovo impianto" un impianto di viti che non corrisponde alla definizione di reimpianto.

<sup>17</sup> Reg. (CEE) 1162/76 del Consiglio, del 17 maggio 1976, recante misure intese ad adeguare il potenziale viticolo alle esigenze del mercato.

<sup>18</sup> Reg. (CEE) 337/79 del Consiglio, del 5 febbraio 1979, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo.

<sup>19</sup> Per una completa disamina dell'evoluzione della disciplina v., per tutti, F. ALBISINNI, *I diritti di impianto dei vigneti e la loro circolazione*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 1, *Diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, Torino, 2011, p. 348.

<sup>20</sup> Reg. (CE) 1493/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo.

dono definitivo di una determinata superficie di fondo (non inferiore a 10 are) piantata a vite (art. 8 del reg. n. 1493/1999), oppure, in un regime di ristrutturazione e riconversione, il diritto di reimpianto: questo poteva essere esercitato su una superficie equivalente, nella sua estensione, a quella nella quale era avvenuta l'estirpazione, insistente nello stesso fondo oppure su un fondo appartenente a terzi, ma il reimpianto doveva essere destinato alla produzione di vini di qualità prodotti in regioni determinate (v.q.p.r.d.).

Il quadro disciplinare muta radicalmente con l'OCM del vino di cui al reg. n. 479/2008 del Consiglio del 29 aprile 2008, il cui contenuto – come detto – è stato assorbito dal reg. n. 1234/2007 sull'OCM unica ad opera del reg. n. 491/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009. Pur in presenza di un espresso divieto di nuovi impianti fino al 31 dicembre 2015, con facoltà per gli Stati membri di prorogare tale limite al 31 dicembre 2018, l'approccio del legislatore è meno stringente. Gli Stati membri potevano concedere diritti di nuovi impianti ai produttori per le superfici: limitatamente a nuovi impianti realizzati nell'ambito di misure di ricomposizione fondiaria o di esproprio per motivi di pubblica utilità; o destinate a scopi di sperimentazione; o destinate alla coltura di piante madri per marze; o destinati alla produzione esclusivamente per il consumo familiare. I diritti di nuovo impianto erano attivati solo dal produttore a cui venivano concessi, e andavano utilizzati entro la fine della seconda campagna viticola successiva a quella in cui erano stati concessi, e dovevano essere utilizzati per gli scopi per i quali erano espressamente concessi (art. 85-*nonies*). Quanto ai diritti di reimpianto era previsto che gli Stati membri potevano concederli ai produttori che avevano estirpato una superficie vitata (art. 85-*decies*). L'estirpazione della superficie oggetto dell'impegno doveva essere effettuata entro la fine del terzo anno successivo a quello in cui sono state impiantate le nuove viti che hanno beneficiato del diritto di reimpianto. I diritti di reimpianto corrispondevano ad una superficie equivalente estirpata in coltura pura e potevano essere esercitati *soltanto* nell'azienda per la quale erano concessi.

3. Ai sensi dell'art. 61 reg. n. 1308/2013, dal 1° gennaio 2016 ha preso avvio il nuovo regime caratterizzato dalle *autorizzazioni* poste alla base del regime del contingentamento della produzione della struttura produttiva aziendale: l'impianto o il reimpianto di varietà di uve da vino è consentito, gratuitamente, solo a seguito di una concessione di un'autorizzazione che è rilasciata dagli Stati membri dietro richiesta da parte dei produttori.

Dal combinato disposto degli artt. 61 e ss. del reg. n. 1308/2013, nonché del reg. delegato (UE) 560/2015 del 15 dicembre 2014 e del reg. di

esecuzione (UE) 561/2015 del 7 aprile 2015, congiuntamente con le disposizioni interne – tra cui il d.m. MIPAAF n. 1213 del 19 febbraio 2015, il d.m. MIPAAF n. 12272 del 15 dicembre 2015 come modificato dal d.m. MIPAAF n. 527 del 30 gennaio 2017<sup>21</sup> – è possibile delineare le diverse tipologie di *autorizzazione* per gli impianti viticoli. Si tratta infatti di fattispecie diverse poste alla base delle autorizzazioni, frutto di una disciplina contenuta nell’OCM e di diversi atti ministeriali che a livello interno compongono un mosaico complesso atto a regolare le trasformazioni degli impianti viticoli per incrementare la produzione.

Si distinguono una procedura transitoria con cui i diritti preesistenti vengono convertiti in autorizzazioni (artt. 9 reg. n. 561/2015 e 13 d.m. MIPAAF 12272/2015)<sup>22</sup>, un procedimento per i nuovi impianti con riferimento alla superficie vitata nazionale dichiarata (artt. 64 reg. n. 1308/2013, e 3-6 reg. n. 561/2015 e 6 d.m. MIPAAF n. 12272/2015)<sup>23</sup>, una procedura

---

<sup>21</sup> Ai fini dell’interpretazione della disciplina si richiama altresì il d.m. MIPAAF n. 1274 del 17 marzo 2015 e la Circolare MIPAAF n. 5852 del 25 ottobre 2016, a cui devono aggiungersi, in quanto strettamente attinenti al sistema di autorizzazioni, la Circolare dell’AGEA, prot. ACIU. 2016.49 del 1° febbraio 2016, la Circolare dell’AGEA, prot. 18162 del 1° marzo 2017, la Circolare dell’AGEA, prot. 28338 del 30 marzo 2017 e la Circolare dell’AGEA, prot. 30997 del 7 aprile 2017.

<sup>22</sup> La procedura riguarda i titolari dei “diritti di impianto” al 31 dicembre 2015, ottenuti sulla base della normativa previgente. Costoro possono presentare alla Regione territorialmente competente una richiesta di conversione in autorizzazione. La richiesta può essere formulata dal 15 settembre 2015 al 31 dicembre 2020, e comunque non oltre la scadenza del diritto, e dà luogo ad una autorizzazione, rilasciata dalla Regione entro tre mesi dalla richiesta, che ha la medesima validità del diritto che l’ha generata. Una volta concessa, l’autorizzazione deve essere impiegata entro il 31 dicembre 2023 (art. 2 d.m. MIPAAF 1213 del 19 febbraio 2015). Fattispecie questa che ha interessato una pronuncia giurisprudenziale circa il diritto alla conversione dei diritti in autorizzazioni. Cfr. TAR Puglia (Lecce) del 18 novembre 2016, n. 1778.

<sup>23</sup> Trattasi di autorizzazioni che hanno ad oggetto richieste per nuove superfici vitate che lo Stato membro può rilasciare nella misura totale del 1% della superficie vitata nazionale dichiarata entro l’anno precedente a quello in cui è formulata la domanda. Infatti, entro il 30 settembre di ciascun anno il MIPAAF rende nota la superficie che può essere oggetto di autorizzazioni per nuovi impianti nell’annualità successiva (art. 6, comma 2°, d.m. MIPAAF n. 12272/2015). Queste autorizzazioni si basano su un *plafond* nazionale predeterminato; tuttavia, qualora le richieste ammissibili presentate in un anno riguardino una superficie totale superiore alla superficie messa a disposizione dallo Stato, le autorizzazioni possono, a norma dell’art. 64 reg. n. 1308/2013, essere concesse, secondo una distribuzione proporzionale in base agli ettari, a tutti i richiedenti. Eccezionalmente, tali domande possono essere parzialmente o completamente accolte secondo specifici criteri indicati dalla norma (tra cui, installazione di primi impianti, progetti di miglioramento della qualità dei prodotti con indicazione geografica, vincoli ambientali, ecc.).

A livello nazionale sono stati definiti dal d.m. MIPAAF n. 527 del 30 gennaio 2017 i cc.dd. “criteri di priorità” ai sensi dell’art. 7, comma 1°, lett. c), d.m. MIPAAF n. 12272 del 15 dicembre 2015 (cfr. Circolare AGEA del 7 aprile 2017, prot. 30997 che pone precisazioni per il soddisfacimento del criterio di priorità biologico), in forza dei quali le Regioni possono ap-

semplificata diretta ad ottenere l'autorizzazione al reimpianto (artt. 66 reg. n. 1308/2013, 7 reg. n. 561/2015 e 10 d.m. MIPAAF n. 12272/2015)<sup>24</sup> e,

plicare per una percentuale complessiva pari al 50 per cento della superficie di cui all'art. 9, comma 5°, determinati criteri preferenziali nella concessione delle autorizzazioni, quali sono (a) la superficie aziendale sia compresa tra 0,5 e 50 ettari (eventualmente modificabili dalle regioni in intervalli minori); (b) i viticoltori applichino le norme relative alla produzione biologica a norma del reg. n. 834/2007); oppure (c) per le sole Regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia, a favore delle organizzazioni senza scopo di lucro e con fini sociali che hanno ricevuto terreni confiscati per reati di terrorismo e criminalità organizzata. Le richieste di autorizzazioni sono presentate dall'imprenditore al MIPAAF, esclusivamente nel periodo compreso tra il 15 febbraio e il 31 marzo di ciascun anno, mediante una procedura informatica nell'ambito del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) – il sistema di autorizzazioni è attuato nell'ambito del registro pubblico delle autorizzazioni istituito in ambito SIAN dal d.m. MIPAAF n. 12272 del 15 dicembre 2015 ed è gestito e controllato da parte delle Regioni (cfr. Circolare dell'AGEA, prot. ACIU. 2016.49 del 1° febbraio 2016) – che, operativamente, si svolge attraverso il *fascicolo aziendale* di ciascun imprenditore. Le richieste per nuovi impianti sono considerate ammissibili se dal fascicolo aziendale del richiedente, aggiornato e validato, costui risulti condurre una superficie agricola pari o superiore a quella per la quale è richiesta l'autorizzazione. In caso contrario, la domanda viene ritenuta non ammissibile. Per la verifica di ammissibilità sono esclusi gli usi del suolo con vigneti per uva da vino e quelli che, sulla base dei regolamenti nazionali vigenti, non possono essere trasformati in vigneto. Inoltre, sono escluse le superfici su cui sono presenti vincoli, non evidenziabili dal fascicolo, che ne impedirebbero la trasformazione in vigneti. Il MIPAAF comunica alle Regioni competenti l'elenco delle aziende a cui devono essere concesse le autorizzazioni, e le Regioni devono, entro il 1 giugno di ciascun anno, rilasciare le autorizzazioni. La validità di queste è di tre anni dalla data di rilascio – fatto salvo per il titolare della autorizzazione il diritto di modificare la regione di riferimento dell'autorizzazione di nuovi impianti, fatto salvo il rispetto dei criteri di ammissibilità, e gli eventuali criteri di priorità, previsti alla presentazione della domanda e che hanno determinato il rilascio dell'autorizzazione (Circolare AGEA del 1° marzo 2017, prot. 18162); ciò significa che entro tale periodo deve essere impiantato il vigneto per la equivalente superficie concessa, fermo restando la facoltà di richiedere la modifica della superficie su altra aziendale, che presenti le medesime condizioni per le quali è stata rilasciata l'autorizzazione, per cui è concessa l'autorizzazione ai sensi dell'art. 14 d.m. MIPAAF n. 12272 del 15 dicembre 2015. In caso di violazione delle autorizzazioni, e fatta salva la clausola di salvaguardia, trovano luogo le sanzioni amministrative di cui all'art. 69 della legge n. 238 del 12 dicembre 2016 (c.d. "T.U. vino").

<sup>24</sup> Per il reimpianto la domanda è formulata da un produttore che estirpa una superficie vitata e gli Stati membri concedono automaticamente l'autorizzazione per il reimpianto avente ad oggetto una superficie equivalente a quella estirpata (che deve essere effettuato dopo il 1° gennaio 2016). Le domande sono presentate alla Regione competente, in via telematica, attraverso il fascicolo aziendale, in qualunque momento dell'anno e in ogni caso entro la fine della seconda campagna viticola successiva all'estirpazione. Le Regioni, entro tre mesi dalla richiesta, rilasciano le autorizzazioni ed aggiornano il "Registro informatico pubblico delle autorizzazioni per impianti viticoli". Una volta concessa, l'autorizzazione ha una validità di tre anni dal rilascio, e il reimpianto della superficie estirpata può avvenire nell'ambito dei terreni della stessa azienda richiedente, pena l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 69, comma 2°, T.U. vino. Nelle superfici ammissibili per la produzione di vini a denominazione di origine protetta o a indicazione geografica protetta, gli Stati membri, sulla base di una raccomandazione di un'organizzazione professionale, possono limitare il reimpianto alle superfici vitate conformi alla stessa specifica denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta della superficie estirpata (art. 66, par. 2, reg. n. 1308/2013).

infine, il procedimento per il reimpianto semplificato (art. 66, par. 2, reg. n. 1308/2013, art. 3 reg. n. 560/2015 e art. 11, comma 2°, d.m. MIPAAF n. 12272/2015)<sup>25</sup>.

In definitiva, il regime delle *autorizzazioni* è regolato attraverso le specifiche procedure amministrative sopra delineate, segnate da termini e adempimenti formali, tempi di attuazione e controlli sull'esecuzione delle autorizzazioni ricevute, con l'obbligo di utilizzare l'autorizzazione nel corso del periodo di validità, pena, in caso di mancato rispetto, l'applicazione di sanzioni amministrative (art. 69 della legge n. 238 del 12 dicembre 2016, il c.d. "T.U. vino")<sup>26</sup>. Come detto, le diverse disposizioni, per lo più di fonte secondaria, prevedono un sistema che si articola attraverso una scansione temporale predefinita, prevista su base continuativa, attraverso cui le imprese, a fronte di considerevoli investimenti, possono ampliare la propria produzione e quindi crescere sul mercato. Un sistema quello ora descritto che vuole evitare qualunque forma di speculazione, perseguibile attraverso la compravendita delle autorizzazioni, e che si propone di rendere il comparto vitivinicolo maggiormente competitivo facendo crescere i produttori capaci di poter aumentare la propria produzione, nei termini dettati dalla legge, in funzione di un loro consolidamento sul mercato. Questo regime è senza alcun dubbio espressione, come il precedente, di un dirigismo pubblico attraverso cui si vuole perseguire il duplice obiettivo della crescita della produzione vitivinicola, in modo progressivo e controllato, e la tutela del territorio di origine, senza tralasciare gli obiettivi dettati dalla PAC in materia ambientale.

4. Il regime vigente prevede, ai sensi dell'art. 62 del reg. n. 1308/2013, il divieto di circolazione dell'autorizzazione rilasciata al produttore che l'ha

---

<sup>25</sup> Nell'ambito del sistema del *reimpianto* è stata introdotta una particolare fattispecie: l'autorizzazione per reimpianto anticipato. Si tratta di una procedura che consente di effettuare un nuovo impianto con l'impegno di estirpare, nella medesima Regione, un'equivalente superficie vitata entro la fine del quarto anno dalla data in cui le nuove viti sono state impiantate. Il produttore che intende avvalersi di tale procedura deve presentare telematicamente una domanda alla Regione competente. La domanda deve essere corredata da una fidejussione in favore della Regione a garanzia del futuro estirpo.

<sup>26</sup> Tali procedure vengono svolte telematicamente accedendo dal fascicolo aziendale al sistema STAN o regionale, ma presuppongono l'avvenuto aggiornamento dello "Schedario viticolo", previsto dall'art. 145 del reg. n. 1308/2013, ove sono riportate, per ogni superficie vitata presente nel fascicolo aziendale, oltre ai dati inerenti la superficie condotta, tutte le informazioni di carattere tecnico, agronomico e di idoneità produttiva che, nel loro insieme, determinano il potenziale viticolo dell'azienda. Sul punto cfr. Circolare AGEA 1° marzo 2017, prot. 18162.

richiesta. La *ratio legis* è ricavabile dal nuovo impianto normativo, in quanto le autorizzazioni sono concesse, annualmente, dalla Pubblica Amministrazione sulla base di taluni requisiti, privi di costi da parte dell'imprenditore, e con l'obbligo in capo al richiedente di osservare i termini e le condizioni per impiantare la corrispondente superficie vitata, pena l'applicazione di misure sanzionatorie. In altri termini, si vuole eliminare ogni effetto speculativo e riconoscere l'autorizzazione ai soli imprenditori meritevoli in quanto effettivamente capaci di poter aumentare la propria produzione e ciò non solo per la disponibilità di superfici da impiantare ma altresì in ragione di una loro concreta capacità di implementazione del mercato.

Sotto la vigenza del reg. n. 1234/2007 sull'OCM unica, *i diritti di reimpianto* potevano essere parzialmente o totalmente trasferiti da una ad altra azienda all'interno dello stesso Stato membro qualora: *a*) una parte dell'azienda interessata fosse trasferita a quest'altra azienda [in tal caso i diritti potevano essere esercitati soltanto su una superficie di quest'ultima nel limite della superficie trasferita], oppure, *b*) le superfici di quest'altra azienda fossero destinate alla produzione di v.q.p.r.d. o di vini da tavola designati mediante un'indicazione geografica, oppure alla coltura di piante madri per marze (art. 85-*decies*, reg. n. 1234/2007). Il d.m. MIPAAF 8 agosto 2008 aveva introdotto le misure nazionali di attuazione per la riconversione e ristrutturazione dei vigneti, mantenendo, quanto alla trasferibilità dei diritti di reimpianto, la disciplina previgente. Essi, perciò, potevano essere oggetto di appositi negozi giuridici e circolare anche "senza terra", seppur solo all'interno delle aree regionali vitivinicole dello stesso Stato membro<sup>27</sup>. A tale proposito, merita osservare che il legame tra il diritto di reimpianto e la terra – pur rilevando con maggiore intensità rispetto a quanto previsto

---

<sup>27</sup> A differenza di quanto avviene nel regime delle quote, il "criterio territoriale" sembra rilevare con maggiore intensità con riguardo al diritto *de quo*, e ciò non solo in considerazione della sussistenza dei requisiti oggettivi nell'ambito della circolazione, ma soprattutto quanto alle concrete limitazioni ai principi concorrenziali relativi alla circolazione dei diritti, dato che questo "bene" può essere oggetto sì di cessione, ma limitatamente a fondi destinati alla stessa produzione di v.q.p.r.d. In giurisprudenza, cfr. TAR Marche, 14 aprile 2004, n. 159, in *Agr., Ist., Mer.*, 2005, p. 321, con nota di M. SPINOZZI, *Il diritto di reimpianto di vigneto: concorrenza e tutela del marchio*, ove il Giudice amministrativo si è pronunciato per l'illegittimità delle delibere della Giunta marchigiana – D.g.r. Marche n. 3149/2001 e la n. 341/2002 – le quali avevano limitato il diritto di reimpianto ad un loro utilizzo esclusivamente all'ambito territoriale regionale. Detti limiti si risolvevano nel divieto assoluto di circolazione del diritto di reimpianto, in palese contrasto con il principio privatistico della circolazione dei diritti, nonché con la disciplina comunitaria ed il decreto MIPAAF sopra citati che consentono l'esercizio del diritto con un duplice ed alternativo limite: il trasferimento fuori Regione è quindi una possibilità limitata solo in presenza di particolari situazioni locali; similmente, Cons. Stato, 2 novembre 2004, n. 7086.

con riguardo ad altri strumenti di contenimento della produzione agricola, quali la quota di produzione – trovava il suo limite nel trasferimento del diritto nell’ambito del territorio dello Stato, pur prevedendo la possibilità di eventuali deroghe alla libera circolazione per mezzo di disposizioni delle Regioni o delle Province autonome, ma entro margini ben precisi (esercizio del diritto sulla sola superficie oggetto dell’estirpazione, oppure in ambiti territoriali omogenei e limitati al fine di tutelare le viticolture di qualità e salvaguardare gli ambienti orograficamente difficili)<sup>28</sup>.

Con l’entrata in vigore del nuovo regime normativo è stato, invece, posto il divieto alla circolazione delle autorizzazioni, con o senza terra, che non possono quindi essere né compravendute, né cedute a titolo gratuito. Perciò a differenza del vecchio diritto, l’autorizzazione è personale dell’imprenditore richiedente, è vincolata al fondo ed è priva di una autonoma capacità di essere “commercializzata”<sup>29</sup>.

Il divieto si applica anche in caso di trasferimento dell’azienda, sicché non si ha la cessione, all’acquirente, dell’autorizzazione anche se questa è stata rilasciata per specifiche particelle<sup>30</sup>. Tale limitazione imposta dalla norma è estremamente rilevante in quanto mette in luce la natura “personale” dell’autorizzazione che, una volta richiesta ed ottenuta, determina un obbligo di *facere* in capo al (solo) richiedente che non può essere sostituito<sup>31</sup>. Siffatta disposizione, risulta coerente con l’impianto normativo per l’intento di evitare ogni forma di speculazione, ma pone alcuni interrogativi circa la sua valenza e l’effettività di una sua applicazione in concreto. Invero, l’autorizzazione, una volta richiesta ed ottenuta dall’imprenditore, rientra nell’ambito dei beni dell’azienda agricola (art. 2555 cod. civ.), in quanto strumento di indirizzo dell’attività economica capace di incidere tanto con riguardo al diritto di proprietà quanto con riguardo alla libertà di iniziativa dell’imprenditore. Ci pare, perciò, che in caso di cessione dell’azienda, l’autorizzazione dovrebbe seguire il complesso aziendale a cui essa attiene.

---

<sup>28</sup> Difatti, ove un’azienda agricola abbia ottenuto il premio per l’espianto di un vigneto in zona non a denominazione d’origine controllata, non può ottenere il trasferimento in zona a denominazione d’origine controllata per via dell’ottenuto premio per l’espianto (cfr. Cons. Stato, 25 gennaio 2005, n. 159, in *Foro it.*, 2005, III, c. 477).

<sup>29</sup> Così F. ALBISINNI, *I diritti di impianto dei vigneti e la loro circolazione*, cit., p. 348.

<sup>30</sup> In tal senso la Circolare MIPAAF n. 5852 del 25 ottobre 2016 recante *Disposizioni necessarie ad una corretta ed uniforme interpretazione della norma comunitaria sulla non trasferibilità delle autorizzazioni e deroghe*.

<sup>31</sup> Cfr. 56° *considerando* reg. n. 1308/2013 ove si rileva che l’obbiettivo della non trasferibilità è contribuire al rapido ed immediato utilizzo delle autorizzazioni da parte di chi le ha ottenute, evitando ogni speculazione.



D'altronde, si crede di poter sostenere che la finalità antispeculativa della normativa sarebbe potuta essere salvaguardata ugualmente se il legislatore avesse previsto che il trasferimento dell'autorizzazione, unitamente all'azienda agricola, fosse subordinato alla verifica della sussistenza dei requisiti oggettivi e all'assunzione dell'obbligo, da parte del cessionario, di impiantare l'equivalente superficie vitata nei termini concessi al cedente senza possibilità di apportare modifiche all'autorizzazione. Inoltre, si noti come la limitazione alla circolazione dell'autorizzazione con l'azienda risulti superabile nell'ipotesi in cui il richiedente sia una società agricola, le cui quote, dopo l'ottenimento dell'autorizzazione, siano cedute ad altro soggetto, così verificando il trasferimento dell'intera struttura aziendale comprensiva anche dell'autorizzazione. In tal caso, infatti, la cessione interessa la società e il trasferimento avviene mediante l'alienazione delle quote sociali (art. 2469 cod. civ.) così determinando la modifica della compagine proprietaria, ma salvaguardano la denominazione originaria dell'impresa richiedente.

Si consideri ancora che specifiche deroghe alla non trasferibilità si rilevano con riferimento a talune fattispecie enunciate a livello interno nell'ambito della Circolare ministeriale n. 5852 del 25 ottobre 2016 destinata a definire "Disposizioni per una corretta ed uniforme interpretazione della norma comunitaria sulla non trasferibilità delle autorizzazioni"<sup>32</sup>. Pur rilevando l'inadeguatezza della fonte normativa ora citata che, di fatto, sembra superare la mera finalità interpretativa a cui è destinata prevedendo addirittura talune deroghe all'applicazione della limitazione della norma europea, vale la pena soffermarsi ed evidenziare le fattispecie indicate: innanzitutto, è previsto che nel caso della morte del produttore che aveva ricevuto l'autorizzazione, l'erede può utilizzare l'autorizzazione per il tempo residuo<sup>33</sup>; inoltre, il trasferimento trova luogo nel caso di consolidamento dell'usufrutto in capo al nudo proprietario, e in tutti i casi di *successione anticipata*<sup>34</sup>, in cui un agricoltore, che possa subentrare per successione le-

---

<sup>32</sup> Cfr. Circolare MIPAAF n. 5852 del 25 ottobre 2016, la quale, richiamato il limite di cui all'art. 62 reg. n. 1308/2013, dispone che «nei casi meglio specificati nella presente circolare, sono previste delle eccezioni laddove sia impossibile l'uso rapido e diretto delle autorizzazioni e possa essere esclusa ogni forma di speculazione».

<sup>33</sup> Cfr. Circolare MIPAAF n. 5852 del 25 ottobre 2016, pp. 2-3.

<sup>34</sup> La norma rinvia al d.m. MIPAAF del 5 agosto 2004 con riferimento alla definizione di *successione anticipata* prevista, a fianco della successione ordinaria, con la riforma della PAC del 2003 [reg. (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, successivamente modificato dal reg. (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009] nell'ambito della disciplina del diritto all'aiuto. Si rievocano in tal modo i problemi interpretativi già posti all'interprete



gittima ad altro agricoltore, titolare dell'autorizzazione, che abbia ricevuto, anticipatamente, a qualsiasi titolo, l'azienda o parte di essa. Queste due fattispecie risultano assai diverse tra loro; anzi, la prima non sembra rientrare nell'ambito delle figure proprie al trasferimento dei diritti, posto che non vi è dubbio che qui non si realizza il trasferimento di un diritto, piuttosto l'estinzione dell'usufrutto con il conseguente consolidamento del diritto in testa al nudo proprietario. Maggiormente significativa è la seconda fattispecie nella quale la presunzione *de iure* di successione anticipata si lega ad una situazione di continuità aziendale, accompagnata dallo *status* di possibile successore legittimo. Tale norma individua il soggetto (l'agricoltore), che risulta essere il titolare di una situazione giuridica attiva a lui riconosciuta dall'Ordinamento, in ragione della contestuale rilevanza di due elementi, quali il trasferimento dell'azienda (o di parte di essa) e lo *status* di possibile erede legittimo. Il disposto normativo, che non ha certamente l'effetto di introdurre nuovi istituti generali nel nostro Ordinamento<sup>35</sup>, è posto a garanzia della valorizzazione della continuità aziendale nell'ambito della compagine familiare. In altre parole, la fattispecie successoria si articola attraverso il trasferimento dell'azienda, a titolo definitivo, a favore del nuovo agricoltore così garantendo la continuità dell'attività dell'impresa agricola sottoposta al regime dell'autorizzazione, nonché la successione del soggetto beneficiario dell'autorizzazione (dato che il primo agricoltore non sarà più legittimato a ricevere l'autorizzazione).

---

italiano circa la valenza giuridica della nozione di *successione anticipata*. L'istituto appartiene ai "nuovi concetti", in quanto non propri al nostro Ordinamento, posto che la successione ereditaria anticipata (*Erbvertrag*) è estraneo al nostro sistema giuridico, a differenza, in particolare, di quelli di tradizione germanica, ove il BGB disciplina gli atti dispositivi tra vivi in materia ereditaria, e nel caso dei contratti di affitto di fondo rustico disciplina il caso della successione ereditaria anticipata (*Vorweggenommenen Erbfolge*) disponendo che chi riceve a tale titolo una azienda agricola o parte di essa subentra nel contratto di affitto con il concedente. Si ritiene che queste ipotesi di successione anticipata non abbiano una valenza generale – né esprimano (come è stato per il diritto all'aiuto) una qualche forma di sollecitazione a recepire tale istituto da parte del nostro sistema interno – bensì siano destinate ad operare esclusivamente con riguardo al trasferimento della singola fattispecie. Sul punto, F. ALBISINNI, *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Viterbo, 2005, p. 99; L. RUSSO, *Legami tra terreno, allevamento e pagamento unico: trasferibilità dei diritti*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2008, p. 155. Per una ricostruzione dell'intero dibattito dottrinale ed un esame dell'istituto del *diritto all'aiuto* sia lecito rinviare a N. LUCIFERO, *La cessione del diritto all'aiuto*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 1, *Diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, Torino, 2011, p. 347.

<sup>35</sup> Sul punto si osservi che le disposizioni sono contenute – così come nel d.m. MIPAAF n. 1787/2004 – in un decreto ministeriale, e dunque in una fonte secondaria inidonea ad introdurre un istituto destinato a valere per i rapporti tra privati.

Se si tiene presente il fatto che, nella cessione, si ha sostanzialmente la sostituzione di un soggetto ad un altro, si può ritenere che ulteriore deroga al divieto sia prevista nei casi di fusione (art. 2501 cod. civ.) o di scissione (art. 2506 cod. civ.) societaria, in quanto la persona giuridica che subentra o le nuove persone giuridiche create dalla scissione assumono tutti i diritti e gli obblighi, incluse le autorizzazioni, spettanti alla persona giuridica cui subentrano. In tali fattispecie, le autorizzazioni non vengono di fatto trasferite, ma nell'ambito dell'operazione societaria subiscono il passaggio alla nuova entità unitamente a tutti i diritti e obblighi<sup>36</sup>. La norma è assai scarsa, in quanto si limita a richiamare la disciplina codicistica e a prevedere la regola per l'assegnazione dell'autorizzazione; tuttavia, è opportuna una puntualizzazione. Se nel caso della fusione, che prevede la riconduzione ad un'unica entità giuridica del patrimonio di più società, è chiaro il destino dell'autorizzazione concessa ad una delle società coinvolte nell'operazione societaria, meno evidente è il caso della scissione, posto che il legislatore qui si limita a prevedere per analogia l'applicazione dei *criteri utilizzati per la scissione stessa*. Ciò implica che all'atto della definizione del progetto di scissione occorrerà determinare i criteri attraverso cui destinare le autorizzazioni a una società piuttosto che all'altra; all'atto pratico, la destinazione si risolve nell'assegnare le relative autorizzazioni alla società in cui sono confluite le superfici autorizzate. La questione, tuttavia, avrebbe richiesto una maggiore puntualità<sup>37</sup> da parte del legislatore interno soprattutto per la delicatezza del tema in un momento storico in cui nel nostro Paese il settore vitivinicolo è coinvolto da diverse operazioni societarie straordinarie aventi ad oggetto l'acquisto di aziende vitivinicole da parte di grandi gruppi nazionali o internazionali con implicazioni nel trasferimento anche delle autorizzazioni. Invece, le novità presenti nell'OCM unica (sia per quanto concerne le regole generali che la previsione delle disposizioni di attuazione) e le norme interne che sottendono la disciplina dell'autorizzazione e quindi anche la loro circolazione, non risultano sempre coerenti tra loro, con la conseguenza che, riversati sul piano pratico, rischiano di mettere in luce i limiti e le difficoltà della loro concreta attuazione.

Il quadro delle deroghe al divieto di trasferimento delle autorizzazioni si completa di altre specifiche fattispecie, riportate sempre nella citata

---

<sup>36</sup> Cfr. Circolare MIPAAF n. 5852 del 25 ottobre 2016.

<sup>37</sup> Basti osservare che non vi è traccia dei profili formali attraverso cui trasferire le autorizzazioni. Ad ogni buon conto si ritiene che tali trasferimenti debbano rispettare i requisiti di forma ad esso connaturati, e segnatamente il ricorso all'atto pubblico e alle comunicazioni al SIAN.

Circolare n. 5852 del 25 ottobre 2016, tra cui il cambiamento dello *status* giuridico o della denominazione dell'azienda<sup>38</sup>, e il trasferimento dell'autorizzazione ad una cooperativa a cui l'imprenditore aderisca con tutte le sue attività. Quest'ultima fattispecie è simile al caso del conferimento dell'autorizzazione da parte di un soggetto individuale ad una società di cui sia socio il figlio del titolare della ditta individuale, contro il riconoscimento di quote societarie. Si tratta di fattispecie limite destinata a strutture societarie a carattere familiare, in cui i soggetti interessati conferiscono nella nuova impresa anche le autorizzazioni<sup>39</sup>. Queste, e ancor più quelle relative alla circolazione "familiare"<sup>40</sup>, pongono dubbi di coerenza con riguardo al limite che è stabilito in caso di cessione dell'azienda con riguardo alle autorizzazioni. Invero, anche se il fine della norma è chiaramente quello di non consentire effetti speculativi dalla circolazione dell'autorizzazione, il divieto di cessione dell'autorizzazione in caso di cessione dell'azienda risulta superabile attraverso il conferimento dei beni in società, la cessione delle quote sociali e le operazioni societarie di cui si è detto.

5. Resta, invece, invariata la (limitata) facoltà di poter trasferire l'autorizzazione di reimpianto all'intero complesso aziendale, posto che, ai sensi dell'art. 10 del d.m. MIPAAF 12272 del 15 dicembre 2015, è espressamente previsto l'impiego dell'autorizzazione nella *stessa azienda* in cui si è proceduto all'estirpazione e per una estensione corrispondente alla superficie estirpata. Il reimpianto, perciò, può avvenire nella *medesima* area oggetto dell'estirpo, oppure su una qualunque *altra* superficie dell'azienda, quindi anche su un fondo diverso da quello estirpato<sup>41</sup>.

Il riferimento normativo all'impiego dell'autorizzazione nell'ambito della *stessa azienda*<sup>42</sup> non può che essere interpretato con riferimento alla nozione tecnica dettata dall'art. 2555 cod. civ. e, pertanto, al *complesso di beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa*. In tal modo

---

<sup>38</sup> Si osservi che non incide sulla titolarità dell'autorizzazione, anche perché di fatto non vi è qui nessuna circolazione.

<sup>39</sup> Cfr. Circolare MIPAAF n. 5852 del 25 ottobre 2016.

<sup>40</sup> Nel contesto dell'attività familiare si colloca la regola prevista per il trasferimento in caso di matrimonio o unione civile (e la relativa fattispecie in caso di interruzione del rapporto): si tratta di una disposizione poco chiara della Circolare MIPAAF n. 5852 del 25 ottobre 2016 che si limita a prevedere il trasferimento dell'autorizzazione in caso di comunione di beni tra coniugi che, in assenza di una espressa precisazione, si deve credere, esercitano l'attività vitivinicola.

<sup>41</sup> Cfr. Circolare AGEA 1° marzo 2017, prot. 18162.

<sup>42</sup> Cfr. artt. 66 reg. n. 1308/2013 e 10 d.m. n. 12272/2015.

nel concetto di azienda sono ricompresi tutti i fondi, siano essi di proprietà dell'imprenditore o da costui presi in conduzione con contratto di affitto. Si deve quindi ritenere che laddove l'impresa sia esercitata anche su fondi altrui acquisiti mediante un contratto di affitto, oppure su terreni successivamente acquistati, il trasferimento dell'autorizzazione di reimpianto possa avvenire anche su questi altri terreni aziendali ancorché diversi dalle superfici estirpate, perché anch'essi rientrano nella *stessa* azienda agricola. In altri termini, nell'ipotesi di affitto e durante la vigenza del contratto, si crede lecita la facoltà di poter estirpare sui fondi del concedente presi in affitto per reimpiantare sui terreni propri del concessionario, perché, appunto, rientranti nel medesimo contesto aziendale. A tali fini, tuttavia, è richiesto alle parti di pattuire nel contratto di affitto, ricorrendo alle forme dell'art. 45 della legge n. 203 del 1982, la restituzione del fondo rustico privo dell'impianto<sup>43</sup>.

La fattispecie descritta, tutt'altro che teorica, richiede un duplice ordine di considerazioni al fine di constatare la coerenza del trasferimento intraziendale delle autorizzazioni di reimpianto con la disciplina del contratto di affitto di fondo rustico. In particolare, occorre verificare se detto trasferimento possa essere ricondotto nell'ambito dei poteri di iniziativa dell'affittuario e, in secondo luogo, se in base alla normativa di settore sussistono limitazioni alla circolazione dell'autorizzazione in caso di aziende i cui fondi si trovino in regioni diverse.

In relazione alla prima prospettazione rilevano le disposizioni di cui agli artt. 16 e 17 della legge n. 203 del 1982 ove, unitamente alla disciplina prevista per i miglioramenti e le addizioni, sono disciplinate le *trasformazioni*, intendendo per esse la trasformazione dell'ordinamento produttivo nel corso del rapporto di affitto<sup>44</sup>. Se la norma è assai precisa circa l'esecuzione delle miglorie, da cui traspare il *favor* legislativo per la loro realizzazione da parte dell'affittuario, le trasformazioni rimangono limitate al fine del rispetto della destinazione agraria del fondo concesso in affitto che non può essere suscettibile di modifica, e risultano disciplinate *de relato* con riferimento

---

<sup>43</sup> Chiaramente la fattispecie si presenta principalmente nell'ipotesi di un estirpo di una superficie vitata sul fondo del concedente con conseguente reimpianto su quello di proprietà dell'affittuario. Tuttavia, in modo analogo, si potrebbe configurare la situazione opposta allorché il reimpianto avvenga sul terreno dell'affittuario a seguito dell'estirpo di un impianto sul fondo del proprietario. In tal caso, la disciplina non ricadrà più nell'ambito della *trasformazione*, bensì dei *miglioramenti* (artt. 16 e 17 della legge n. 203 del 1982).

<sup>44</sup> Fermo restando il limite per l'affittuario di rispettare la destinazione agraria del fondo concesso in affitto che non può subire alterazione.

all'*iter* procedimentale di cui all'art. 16 nel caso in cui le parti non giungano ad un accordo sull'esecuzione dell'opera e sul pagamento dell'indennità corrispondente<sup>45</sup>.

La questione merita di essere affrontata nell'ambito della disciplina dei poteri dell'affittuario, segnatamente dei suoi poteri di iniziativa, all'interno dei quali collocare anche la facoltà di estirpare un impianto esistente sui terreni del concedente per reimpiantarli (una volta ottenuta l'autorizzazione dalla Regione) su altro fondo non vitato della stessa azienda. Il tema evoca il dibattito dottrinale sulla disciplina dei «cardini dell'affitto di fondo rustico», e in particolare sulla distinzione tra i poteri di gestione e i poteri di organizzazione dell'imprenditore<sup>46</sup>, e sulla possibile compressione di taluni di essi nel patto derogatorio *ex* art. 45 della legge n. 203 del 1982. Invero, nell'equazione affitto-attività-gestione produttiva bisogna considerare tutti i beni strumentali per l'esercizio dell'attività di impresa, liberamente oggetto dei poteri di organizzazione e di gestione dell'imprenditore. Se si considerano che i poteri di organizzazione consistono nell'insieme delle attività giuridiche e tecniche dirette alla combinazione dei fattori della produzione, si deve credere che l'estirpo e il reimpianto di un vigneto, frutto di apposita autorizzazione, devono potersi considerare nell'ambito di tali poteri, in quanto strumento di indirizzo dell'ordinamento colturale nella logica delle finalità impartite dal legislatore europeo. In questa prospettiva, la trasformazione del fondo trova luogo in conseguenza dei poteri di iniziativa dell'organizzazione dell'impresa da parte dell'affittuario, posto che il

---

<sup>45</sup> Sul punto, in generale, L. RUSSO, *La disciplina dell'affitto*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ ed E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, cit., pp. 47-51 e 103 e ss.

<sup>46</sup> Il riferimento è ai cardini della legge 203/1982 rappresentati dal regime legale dell'affitto. In argomento, con riferimento ai poteri, v. E. ROOK BASILE, *I cardini della disciplina dell'affitto: i poteri di iniziativa*, in E. CASADEI e A. GERMANÒ (a cura di), *Dopo il convegno sull'art. 45 della legge n. 203/1982. Gli accordi collettivi*, Milano, 1992, pp. 98-101, ove l'A., premessa la distinzione tra poteri di gestione e poteri di organizzazione (su cui G. GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, Napoli, 1999, p. 388), sottolinea l'essenzialità della pienezza per i primi e la opportunità dell'ampiezza per i secondi. Ciò in quanto i poteri di gestione rappresentano «quella parte di poteri assolutamente ineliminabile, in quanto propri dell'imprenditore, (...) che non può farsi oggetto di deroga ai sensi dell'art. 45 della legge n. 203 del 1982». Il riferimento è «alle facoltà propriamente individuate all'art. 2082 cod. civ. che riguardano l'organizzazione imprenditoriale di tutte le sue fasi, afferenti alla produzione ed alla commercializzazione dei prodotti»; quanto ai poteri di organizzazione aziendale, ad esclusione di quelli la cui compressione mortificherebbe automaticamente ed immediatamente la gestione, mi pare che possano trovare, in deroga alle disposizioni legali, una adeguata disciplina in ragione degli interessi delle parti. In argomento, E. CASADEI, *Orientamenti della contrattazione collettiva ex art. 45. Comma 3, legge 3 maggio 1982, n. 203, e disciplina legale*, in E. CASADEI e A. GERMANÒ (a cura di), *Dopo il convegno sull'art. 45 della legge n. 203/1982. Gli accordi collettivi*, Milano, 1992, pp. 27-28.

reimpianto rappresenta lo strumento più immediato per l'incremento della qualità o della quantità della produzione vitivinicola<sup>47</sup>.

Tuttavia è innegabile che tale iniziativa acquisisce un peso rilevante trattandosi dell'assunzione di un potere straordinario che si manifesta, nel caso di specie, in un intervento radicale sul fondo del concedente (sostanzialmente trasformando la destinazione colturale): esso, pertanto, non può essere né liberamente attuato, né tantomeno compresso per volere del concedente al punto da mortificare la gestione aziendale da parte del concessionario, ma richiede di essere collocato nell'ambito delle regole della *trasformazione* di cui agli artt. 16 e 17 della legge n. 203 del 1982, e quindi nel quadro di una preventiva autorizzazione all'esecuzione della trasformazione ad opera del concedente, frutto di una espressa negoziazione in ragione dei contrapposti interessi dei contraenti.

In siffatto contesto, l'art. 45 della legge n. 203 del 1982 rappresenta lo strumento che accorda alle parti la facoltà di derogare alla disciplina legale dell'affitto, e che apre alla possibilità che la determinazione del contenuto contrattuale dell'affitto sia rimessa all'autonomia negoziale<sup>48</sup>, prevenendo (anche) la trasformazione – per effetto dell'estirpazione della vigna esistente – del fondo vitato concesso in affitto, e la sua restituzione privo dell'impianto. A tale riguardo sembra ragionevole considerare che, come previsto per i miglioramenti, possa essere pattuito un valore economico dell'intervento di estirpo e del successivo intervento di reimpianto, con il fine, si badi, non di corrispondere un prezzo alla cessione dell'autorizzazione, che di fatto sarebbe nullo posto che questa non è compravendibile, bensì di "ristorare" il proprietario per la trasformazione subita dal suo fondo all'esito dell'estirpo.

La fattispecie in esame si complica parzialmente con riguardo alla seconda prospettazione, cioè all'ipotesi in cui il fondo in affitto, oggetto dell'estirpo, si trovi in una regione diversa rispetto al fondo ove troverà luogo il reimpianto. In tal caso, l'affittuario-titolare della autorizzazione dovrà non solo accordarsi con il concedente, ma (ottenuta l'autorizzazione) formulare apposita istanza alla Regione di destinazione per poter impiantare un vigneto in una regione diversa da quella per cui aveva ottenuto l'autorizza-

---

<sup>47</sup> Sul punto, L. COSTATO, *Premi e limitazioni della produzione nel rapporto di affitto*, in A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE (a cura di), *La riforma dei contratti agrari dopo dieci anni. Bilanci e prospettive*, Milano, 1993, p. 413 ss.

<sup>48</sup> In argomento, L. RUSSO, *Rinunce, transazioni e accordi individuali in deroga ai contratti agrari*, Padova, 2002, pp. 329-340. Per una disamina della disciplina, *ex multis*, A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE, (voce) *Affitto di fondi rustici*, in *Digesto civ.*, Agg., IV, Torino, 2009.

zione<sup>49</sup>. La modifica implica tuttavia il rispetto dei criteri di ammissibilità e di priorità previsti per le autorizzazioni da parte della Regione destinataria, che è chiamata a rilasciare un provvedimento che autorizzi il trasferimento e quindi il reimpianto nella propria regione. Tale provvedimento è rimesso alla discrezionalità della Regione destinataria; pertanto risulta presumibile, soprattutto nelle regioni ove la produzione del vino è di alta qualità, riscontrare maggiori limitazioni. In questo caso i profili prettamente privatistici riconducibili al contratto di affitto si legano alla disciplina pubblicistica relativa al regime delle autorizzazioni al fine di poter garantire la loro circolazione nell'ambito del contesto aziendale "interregionale".

6. In linea di principio, le autorizzazioni di impianto e di reimpianto di vigneti si configurano nell'ambito dei provvedimenti amministrativi che condizionano, in funzione permissiva, l'esercizio di una determinata attività da parte dell'imprenditore agricolo sulla base di una valutazione (non tecnica, ma) discrezionale da parte della Pubblica Amministrazione in quanto investe la rispondenza delle condizioni richieste dalla legge per l'esercizio dell'attività, ai particolari interessi pubblici salvaguardati attraverso la potestà autorizzatoria<sup>50</sup>. Oggetto dell'autorizzazione è l'impianto o il reimpianto di una determinata superficie vitata – rispettivamente, mai realizzata nel primo caso e della medesima estensione nel secondo – in assenza del quale l'atto dell'imprenditore è illegittimo per mancanza del suo presupposto necessario e, pertanto, è sanzionabile. Trattasi di uno strumento tipico di diritto pubblico mediante il quale la realizzazione dell'interesse privato è subordinato all'interesse pubblico: all'imprenditore beneficiario è riconosciuto un potere, limitato e controllato, di disposizione per l'incremento del proprio potenziale produttivo, ma limitato e veicolato dalle finalità determinate dal legislatore.

Si noti tuttavia che l'autorizzazione presenta caratteristiche assai pe-

---

<sup>49</sup> Cfr. Circolare AGEA n. 18162 del 1 marzo 2017 secondo cui il titolare dell'autorizzazione al reimpianto può richiedere di variare la regione di riferimento al fine di poter utilizzare per impiantare un vigneto in una Regione diversa da quella per cui ha ottenuto l'autorizzazione. La modifica implica il rispetto dei criteri di ammissibilità e di priorità previsti per le autorizzazioni da parte della Regione destinataria, che ad ogni modo deve rilasciare una apposita autorizzazione.

<sup>50</sup> Sulle autorizzazioni, *ex multis*, v. A.M. SANDULLI, *Abilitazioni, autorizzazioni e licenze*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1958, p. 3; A. ORSI BATTAGLINI, *Autorizzazione amministrativa (voce)*, in *Digesto disc. pubbl.*, 1987, p. 60; O. RANELLETTI, *Concetto e natura delle autorizzazioni e delle concessioni amministrative*, in *Giur. it.*, 1984, p. 29; R. VILLALTA, *Autorizzazione amministrativa ed iniziativa economica privata*, Milano, 1974.



culiari. Indubbiamente ha i caratteri di oggettività rilevando come bene del complesso aziendale<sup>51</sup>; ma si distingue per il suo riconoscimento “personale” all'imprenditore destinatario dell'autorizzazione e soggetto obbligato all'esecuzione dell'impianto nei termini di legge. Invero, la sua titolarità non dà luogo ad un diritto di godimento ma impone all'imprenditore un obbligo di gestione i cui termini e le cui condizioni di attuazione sono predeterminati dal legislatore al punto che la loro inosservanza è espressamente sanzionata. Resta tuttavia priva di autonomia con riguardo alla sua circolazione, ove si pensi ai divieti anzidetti imposti dal legislatore per il trasferimento. Al pari di altri beni dell'azienda agricola (quali le quote di produzione), l'autorizzazione è capace di dimensionare l'azienda vitivinicola e di condizionarne, in caso di sua assenza oppure per una quantità troppo limitata, la competitività dell'impresa sul mercato. Invero, il soggetto che decide di farsi imprenditore (art. 41 Cost.) si procura i fattori della produzione e gli altri mezzi necessari all'esercizio dell'impresa vitivinicola, ma il fulcro dell'azienda, e cioè il potenziale produttivo, che dà luogo al quantitativo di vino commercializzabile, è sottoposto al potere concessorio della pubblica amministrazione secondo i termini perentori previsti dall'Ordinamento che ne regolano l'assegnazione, che prevedono indici preferenziali di assegnazioni, e che governano tempi e qualità dell'autorizzazione, e che ne limitano la circolazione.

In questi termini non può sfuggire come con la trasformazione dei “diritti” in “autorizzazioni” si sia voluto perseguire un effetto regolativo del settore in modo molto penetrante per la tutela di un interesse di rango pubblico rappresentato dagli obiettivi impressi dalla riforma dell'OCM del 2013, quali, oltre alla tutela del vino di qualità, un aumento ordinato degli impianti viticoli, senza speculazioni e destinato a premiare gli imprenditori effettivamente capaci di poter dare seguito all'autorizzazione<sup>52</sup>.

Ne discende una situazione giuridica protetta, ove l'autorizzazione all'impianto, in quanto frutto di un provvedimento autorizzatorio, si inserisce concettualmente nella scissione tra titolarità delle situazioni giuridiche soggettive e legittimazione delle stesse. Invero, la riconduzione nell'ambito della categoria delle autorizzazioni amministrative in senso lato, quale atto mediante il quale i pubblici poteri provvedono alla rimozione di un limite

---

<sup>51</sup> Già si è detto e qui si ribadisce che, ancorché priva di un valore di scambio, l'autorizzazione all'impianto o al reimpianto si colloca nell'ambito dei beni aziendali in quanto strumento giuridico e tecnico della produzione e, più in particolare, di quella categoria di beni capace di dimensionare l'azienda e di condizionare la sua capacità produttiva.

<sup>52</sup> Cfr. 55° e 56° *considerando* reg. n. 1308/2013.



legale posto all'esercizio di una attività inerente ad un diritto soggettivo, rende attuale una preesistente situazione di libertà, assumendo connotati non solo ricognitivi ma anche costitutivi della singola posizione giuridica. La situazione giuridica soggettiva dell'imprenditore nella fase che precede l'autorizzazione è certamente riconducibile a un interesse legittimo tutelato dal legislatore e frutto di una procedura caratterizzata da una, seppur limitata, discrezionalità della Pubblica Amministrazione (si pensi quanto meno all'accertamento dei criteri di priorità).

L'esistenza di una duplicità di fonti, pubblicistica e privata, nelle determinazioni afferenti all'organizzazione dell'impresa ed il ruolo dei pubblici poteri nella creazione di un nuovo bene dell'azienda agricola sottolineano la specificità del settore primario anche nella logica della tutela della qualità delle produzioni. D'altronde, l'incremento della produzione del vino non può pregiudicare la tutela delle produzioni di qualità a cui si giungerebbe attraverso una espansione spregiudicata e non controllata dei vigneti. Anche per questi fini si rinvergono nel complesso sistema disciplinare specifiche disposizioni per alcune denominazioni di origine di vini di alta qualità, attraverso un ulteriore piano di regolazione volto a tutelare i produttori della zona di origine: se l'autorizzazione di impianto o di reimpianto determina l'aumento della estensione della superficie vitata, l'incremento della produzione di un vino non è una logica conseguenza, in quanto necessita di apposite "quote" per la sua produzione<sup>53</sup>. Invero, attraverso tali "quote" viene controllata la superficie nel territorio di origine destinata alla produzione di vino di qualità a denominazione di origine. In altri termini, il potere autorizzatorio della pubblica amministrazione si lega in modo rilevante, ai fini della tutela della qualità delle principali produzioni vitivinicole, alla titolarità da parte dell'imprenditore delle equivalenti quote per ciascuna superficie destinata alla produzione del vino di qualità<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> In ragione delle superfici di vigneti rivendicate da parte dei produttori e della loro idoneità produttiva, il viticoltore può produrre una determinata quantità di vino di qualità che resta tuttavia vincolata alla titolarità delle quote in suo possesso; pertanto, nell'ambito delle quote in suo possesso il produttore potrà modificare l'idoneità produttiva dei vigneti, ma sempre nell'ambito nei limiti a lui assegnati.

<sup>54</sup> Trattasi dell'atto di destinazione delle produzioni compiuto dall'imprenditore che consiste nell'attribuzione dell'idoneità produttiva a ciascun vigneto mediante la «rivendicazione delle superfici» idonee alla produzione di vini a denominazione di origine e indicazioni geografiche (art. 37 T.U. vino); pertanto, l'autorizzazione all'impianto o al reimpianto di una superficie vitata necessita, ai fini della produzione di un vino di qualità, del compimento di un ulteriore atto, questa volta privatistico e pubblicistico al contempo, da parte dell'imprenditore, che consiste nell'atto di destinazione produttiva della superficie vitata e nella rivendi-

7. L'attuazione del complesso sistema di autorizzazione per gli impianti viticoli si attua attraverso un duplice ordine di strumenti, di "controllo" e di "programmazione", i quali, coordinati tra loro, rappresentano le direttrici di un intervento pubblico di amministrazione dell'economia. Accantonato di fatto il processo di liberalizzazione<sup>55</sup>, l'obiettivo prefissato di un incremento graduale degli impianti viticoli durante il periodo compreso tra il 2016 e il 2030 è stato posto in essere in modo "ordinato" e "controllato" attraverso il potere autorizzatorio statale, condiviso con le Regioni<sup>56</sup>. La programmazione è destinata a garantire una crescita costante delle produzioni a livello europeo che, se da un lato permetterà una maggiore tutela della produzione di qualità tradizionalmente legata all'origine, dall'altro può rappresentare un limite nella competizione sul mercato mondiale dove i nuovi paesi produttori hanno, negli ultimi decenni incrementato la quantità di produzione del loro vino.

È difficile fare previsioni sull'opportunità della scelta del legislatore europeo; ciò che tuttavia è facile presumere è che nei prossimi anni il settore vitivinicolo vedrà diminuire radicalmente il numero dei produttori e dividere gli attuali tra grandi gruppi produttori di vini di alta qualità (prevalentemente collocati in alcune zone geografiche) e piccoli e medi produttori<sup>57</sup>.

Dal complesso normativo previsto a disciplina delle autorizzazioni di impianti e di reimpianto sembra potersi intravedere un percorso attraverso cui risulterà facile perseguire un ulteriore duplice ordini di risultati. In una prospettiva di lunga durata, questa struttura normativa tenderà a premiare le imprese maggiormente capaci di crescere a mezzo delle autorizzazioni e del relativo impianto sulle rispettive superfici disponibili: con un processo che implica non solo la disponibilità fisica delle superfici, ma altresì

---

ca annuale delle produzioni di uva destinate a produrre vini a denominazione di origine o a indicazione geografica.

<sup>55</sup> Giova ricordare che il passaggio alle autorizzazioni all'impianto ha rappresentato una soluzione di compromesso alla quale si è giunti dopo la vera e propria levata di scudi, registrata a partire dal 2010, dopo che, con la riforma dell'OCM vino del 2009, il legislatore europeo aveva ipotizzato una completa *deregulation* degli impianti. I principali paesi produttori europei avevano manifestato una opposizione contro la liberalizzazione totale, temendo che si potesse innescare un'esplosione della produzione del vino con conseguente crollo delle quotazioni dei vini.

<sup>56</sup> Invero, le Regioni rivestono un ruolo centrale, soprattutto per garantire maggiormente una equa distribuzione delle autorizzazioni dei potenziali ettari vitati tra quelle che si troverebbero con richieste massicce, e altre invece con richieste inferiori al disponibile.

<sup>57</sup> Anche per queste ragioni, nel corso degli ultimi anni, si è verificato a livello nazionale, e soprattutto in alcune zone geografiche (Toscana, Veneto e Piemonte), un processo crescente di acquisizioni di aziende vitivinicole, oltre alla ricerca costante di superfici agricole da impiantare, da parte delle grandi imprese produttrici, italiane ed estere.

la potenzialità economica dell'impresa di poter realizzare impianti e poter aumentare la propria presenza sul mercato. Ma il processo controllato di aumento delle produzioni persegue un ulteriore e diverso risultato: la tutela del territorio e dell'ambiente che, inevitabilmente, risulterebbe trasformato da un processo di liberalizzazione privo di programmazione.

Indubbiamente, con la disciplina prevista dall'OCM del 2013 si è andato parzialmente trasformando il precedente sistema diretto a contrastare le eccedenze produttive, con un sistema fortemente incentrato nella gestione della politica di qualità del vino, da attuare su base territoriale attraverso una (forse eccessiva) concreta gestione della quantità e della qualità del vino prodotto.

# OSSERVATORIO EUROPEO E INTERNAZIONALE

FILOMENA PRETE

## **LA CROP INSURANCE ALL'ITALIANA NEL SETTORE DEL GRANO: CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il rischio d'impresa in agricoltura. – 3. Il ricorso ai mercati finanziari e assicurativi come strumento di gestione del rischio. – 4. La *Crop Insurance* nordamericana e le novità introdotte dal *2014 Farm Bill*: una copertura totale e meno aiuti automatici. – 5. Le misure di gestione dei rischi nella PAC 2014-2020. – 6. La nuova polizza e le altre misure di sostegno al comparto cerealicolo. – 7. Considerazioni conclusive.

1. Lo scorso febbraio il Ministero delle politiche agricole, di concerto con ISMEA, ha presentato un nuovo strumento assicurativo per il settore cerealicolo, già annunciato nella legge 1° dicembre 2016, n. 225 (di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), «al fine di favorire la copertura dai rischi climatici e di mercato da parte delle imprese agricole». A tal fine, il Ministero ha stanziato 10 milioni di euro per il 2017, destinati «ai contributi sui premi assicurativi per polizze innovative a copertura del rischio inerente alla variabilità del ricavo aziendale nel settore del grano» (art. 13, comma 2-*bis*)<sup>1</sup>.

Si tratta di una sorta di paracadute volto a proteggere i nostri produttori di grano dai capricci del tempo e della speculazione finanziaria, il cui funzionamento si basa su precisi calcoli matematico-statistici dei prezzi del grano rispetto alla media degli ultimi anni. I produttori di grano potran-

---

<sup>1</sup> La legge 1° dicembre 2016, n. 225, in *S.O.* n. 53, relativo alla *Gazz. uff.* 2 dicembre 2016, n. 282, ha convertito il decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (“Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili”), in *Gazz. uff. Serie Generale*, 24 ottobre 2016, n. 249.

Tra le modifiche apportate al testo del d.l. vi è l’inserimento del comma 2-*bis* dell’art. 13, relativo allo stanziamento di una quota fino a 10 milioni di euro per l’anno 2017 per i «contributi sui premi assicurativi per polizze innovative a copertura del rischio inerente alla variabilità del ricavo aziendale nel settore del grano».

no sottoscrivere la nuova polizza ricavo pagando un premio coperto per il 65% dall'agevolazione del Ministero, e ricevere dalla compagnia assicurativa un indennizzo per la perdita di reddito nel caso in cui i ricavi scendano del 20% rispetto alla media triennale dei ricavi per ettaro.

Il progetto di un ombrello per la filiera del frumento è nato lo scorso anno, quando le trecentomila aziende italiane che piantano grano sono state messe in ginocchio da un crollo delle quotazioni di oltre il 39% rispetto alla media dei tre anni precedenti. A giugno 2016, il prezzo del frumento è crollato a 18 centesimi al chilogrammo (attualmente è intorno ai 22), quotazione non sufficiente a coprire neanche i costi di produzione. L'Italia sarà il primo paese nell'UE a testare questo tipo di polizza che, secondo il Ministero, dovrebbe fornire un indennizzo immediato delle perdite in simili casi di crollo dei prezzi. Per avviare la sperimentazione, è prevista la riassicurazione di ISMEA come strumento di tutela per le compagnie assicurative per le eventuali perdite subite in questa prima fase di lancio delle polizze.

2. Uno dei tratti più innovativi della nuova polizza è sicuramente il fatto di offrire per la prima volta alle imprese agricole del settore del grano una protezione contro la calamità "crollo dei prezzi".

A seguito della graduale, ma sostanziale, liberalizzazione dei mercati con progressiva riduzione delle varie forme di sostegno dei prezzi, scaturita dal processo di riforma delle politiche agricole della UE, i prezzi del mercato agricolo sono sempre più legati agli andamenti dei mercati mondiali e soggetti a variabilità sempre maggiore<sup>2</sup>. Il c.d. rischio di prezzo, però, pur costituendo (insieme al rischio istituzionale e a quello finanziario) una delle componenti più rilevanti del rischio di mercato – un rischio, quest'ultimo, comune a tutte le attività produttive – non aveva sino ad ora una copertura *ad hoc* per il settore agricolo.

L'impianto costitutivo della PAC per decenni ha invero eliminato ogni rischio dal punto di vista del prezzo di mercato e fatto in modo che i sistemi di intervento pubblico in UE nella gestione del rischio in agricoltura (in par-

---

<sup>2</sup> Cfr. *Risk management schemes in EU agriculture. Dealing with risk and volatility*, in *EU Agricultural Markets Briefs*, No. 12, settembre 2017, reperibile su [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu). Nel documento, il rischio di prezzo è definito come «*Characterised by strong price volatility, uncertainty about future prices and co-movement of prices, these price risks are driven by an imbalance between demand and supply that can be the result of competition, macro-economic, geopolitical, climatic changes, phytosanitary risks ecc.*». Inoltre, viene aggiunto che «*For agricultural products, in addition, demand occurring at the end of the food supply chain generates delayed price signals for suppliers who will then take decisions that have a deferred effect on the quantities produced*» (p. 3)

ticolare in Spagna, Italia e Francia) rendessero agevolabili le polizze aventi per oggetto le rese di campo. Veniva così incentivata la protezione della quantità prodotta da eventi atmosferici indesiderati. Il rischio di produzione, infatti, in quanto intrinseco al carattere biologico dell'attività agricola, è da sempre oggetto di diversi tipi di polizze assicurative: i rischi, singoli o combinati, sino ad oggi assicurabili riguardavano le avversità essenzialmente di tipo naturalistico, come quelle catastrofali (gelo, brina, siccità e alluvioni), le avversità di frequenza (eccesso di neve, eccesso di pioggia, grandine e vento forte) e le avversità accessorie (colpo di sole, vento caldo e sbalzi termici).

Ciononostante, l'assicurazione è scarsamente diffusa in agricoltura e il mercato assicurativo, prevalentemente agevolato, poco sviluppato<sup>3</sup>. Le principali cause di questo insufficiente sviluppo e della conseguente carenza di offerta di strumenti sono per lo più collegate alle problematiche relative alla dipendenza statistica del rischio produttivo (o sistematicità del rischio)<sup>4</sup>, alla "asimmetria informativa" tra produttori e assicuratori in relazione all'oggetto del contratto<sup>5</sup> nonché agli alti costi amministrativi dei

---

<sup>3</sup> Le criticità legate al rischio di produzione insito nell'attività agricola rendono particolarmente oneroso l'inserimento delle polizze di copertura agricola nel portafoglio delle attività delle compagnie di assicurazione. Il fenomeno dell'impossibilità di funzionamento del sistema assicurativo senza sovvenzionamento statale prende il nome di fallimento del mercato: v. CARBONE, *Strategie di gestione del rischio in agricoltura*, in *L'informatore agrario*, 2003, n. 26, p. 27 ss.

Sulle difficoltà evidenziate finora dall'assicurazione tradizionale quale strumento per la gestione del rischio agricolo, si v. MEUWISSEN, VAN ASSELDONK, PIETOLA, HARDAKER, HUIRNE, *Income insurance as a risk management tool after 2013 CAP reforms? Contributed paper for the European Association of Agricultural Economists 2011 International Congress*, August 30-September 2, Zurich, 2011.

<sup>4</sup> Tra le tradizionali condizioni di assicurabilità dei rischi che spesso vengono a mancare in agricoltura, vi è quella della indipendenza statistica dei danni subiti dai vari assicurati: gli eventi agro-climatici avversi coinvolgono spesso zone ampie, interessando quindi contemporaneamente un grande numero di imprenditori e generando di conseguenza livelli di rischio molto elevati per le compagnie assicurative che potrebbero trovarsi a dover indennizzare contemporaneamente tutti gli assicurati di una determinata zona, con evidenti ripercussioni sulla propria stabilità finanziaria. Cfr. BORRIELLO, *Relazione su assicurazioni, gestione dei rischi in agricoltura e garanzia dei redditi*, a cura di ISMEA, Dir. servizi assicurativi e finanziario, Roma 25 marzo 2003, p. 38.

Con riferimento al rischio di prezzo, cfr. ADINOLFI, CAPITANIO, ENJOLRAS, AUBERT, *Pagamenti diretti, assicurazioni e volatilità dei redditi agricoli: Italia e Francia a confronto*, in *Agri-regioneuropea*, 2012, n. 29, p. 47, secondo i quali «un'ulteriore condizione che rende efficace l'assicurazione è l'assenza di eventi sistemici, il che rende difficile pensare di poter estendere l'assicurazione anche al rischio di prezzo che, per sua natura, è sistemico per i produttori di un dato prodotto».

<sup>5</sup> Gli imprenditori agricoli, ad esempio, hanno sicuramente maggiori informazioni rispetto agli assicuratori circa l'effettiva probabilità di subire decurtazioni nelle rese a causa di

programmi assicurativi agricoli legati alla necessità di reperire informazioni su rese, superfici e condizioni climatiche relative ai singoli assicurati e di effettuare articolate perizie aziendali per determinare l'entità dei danni<sup>6</sup>.

Inoltre, grazie anche alle innovazioni tecnologiche e, soprattutto, organizzative che si sono diffuse negli ultimi decenni, l'attività di un'impresa agricola nelle condizioni di paesi economicamente avanzati, come quelli dell'occidente europeo, è oggi molto più simile a quella di imprese industriali, commerciali o dei servizi, in cui la parte rilevante del rischio economico è sempre più dipendente dalle azioni di altri, piuttosto che da accidenti della natura. Il rischio, cioè, tende a diventare sempre meno rischio "puro" e sempre più il risultato delle interazioni dell'impresa con altri agenti economici attraverso i vari mercati. Come si vedrà, ciò determina un ruolo minore per gli strumenti assicurativi e sempre maggiore per altre forme di gestione finanziaria dell'impresa, soprattutto oltreoceano.

In particolare, la produzione cerealicola è sempre stata soggetta, fattori naturali a parte, a fluttuazioni del mercato e variabili di vario genere anche internazionali e quanto avvenuto nel 2016 certifica in maniera emblematica tale aspetto: al realizzarsi di quantitativi eccellenti, i produttori cerealicoli dell'UE hanno registrato cali bruschi di reddito in ragione di un prezzo di mercato molto basso rispetto all'aspettativa delle campagne precedenti.

---

andamenti stagionali avversi, e sono quindi spesso nella posizione di valutare in che misura il premio richiesto sia commisurato alla effettiva dose di rischio a cui sono esposti. Pertanto, si assiste a fenomeni di "selezione avversa" o "antiselezione" in cui, cioè, il contratto assicurativo viene sottoscritto soltanto dagli agricoltori relativamente più esposti, e di *moral hazard* per cui, addirittura, una volta sottoscritto il contratto assicurativo, l'assicurato non si sente incentivato a porre in essere con la dovuta diligenza tutte le operazioni necessarie per portare la coltura a buon fine. Inoltre, l'inadeguatezza degli strumenti di controllo delle compagnie assicuratrici sul comportamento del singolo assicurato facilita la possibilità per quest'ultimo di non ottemperare diligentemente alle condizioni previste dal contratto. Cfr. BORRIELLO, *Relazione su assicurazioni, gestione dei rischi in agricoltura e garanzia dei redditi*, cit., p. 38.

V. anche ADINOLFI, CAPITANIO, ENJOLRAS, AUBERT, *Pagamenti diretti, assicurazioni e volatilità dei redditi agricoli: Italia e Francia a confronto*, cit., secondo i quali una delle condizioni «per la stipula di una polizza assicurativa è quella di poter controllare efficacemente i problemi di asimmetria informativa (selezione avversa, azzardo morale), ovvero, la possibilità di accertamento e misura del danno, tutte cose particolarmente problematiche quando l'oggetto dell'assicurazione fosse il reddito».

Cfr., altresì, WRIGHT, *Multiple Peril Crop Insurance*, in *Choices*, 2014, 29(3), p. 1 ss.; JUST, CALVIN, QUIGGIN, *Adverse Selection in Crop Insurance: Actuarial and Asymmetric Information Incentives*, in *American Journal of Agricultural Economics*, 1999, 81 (4), p. 834 ss.

<sup>6</sup> A questo si aggiunga anche che le condizioni per l'assicurabilità di un danno risiedono nella possibilità di caratterizzare il "profilo" di rischio del potenziale assicurato, e quindi di poter disporre di dati attendibili sul reddito storico dello stesso e di poter contare sulla stazionarietà del processo di generazione del reddito, entrambi aspetti problematici in Europa e in Italia.

Questo fenomeno ha scoperto il fianco circa la fragilità e la povertà dell'offerta di strumenti di gestione del rischio di reddito in UE, laddove venga identificata la protezione della resa di campo con il reddito<sup>7</sup>.

Con l'estensione della nuova garanzia si avrà la prima copertura agricola a tutto tondo: la nuova polizza, infatti, si inserisce nel comparto assicurativo quale garanzia aggiuntiva rispetto alle più tradizionali già previste contro le avversità che da sempre influiscono sull'andamento del mercato e dei relativi guadagni di tutto il settore agroalimentare (come gelo, siccità, alluvione o eccesso di neve, grandine o sbalzi termici).

3. L'Italia è stato uno dei primi Paesi europei ad affrontare in modo sistematico la questione della gestione dei rischi in agricoltura introducendo già a partire dal 1970, mediante l'istituzione del Fondo di solidarietà nazionale (FSN)<sup>8</sup>, uno strumento prezioso, che ha avuto il grande merito di istituzionalizzare il principio della solidarietà per le imprese che subiscono danni causati da variabili al di fuori del proprio controllo.

Coerentemente con gli indirizzi di politica economica in materia di gestione dei rischi agricoli adottati sia negli altri Paesi europei sia in Paesi

---

<sup>7</sup> Sul punto, v. BIELZA, CONTE, GALLEGRO, STROBLMAIR, CATENARO, DITTMAN, *Risk Management and Agricultural Insurance Schemes in Europe*, in *Joint Research Centre, Ispra (JRC Reference Reports No. EUR 23943 EN)*, 2009; PÉREZ-BLANCO, MYSIAK, GUTIÉRREZ-MARTÍN, DE SALVO, *What role for income stabilisation insurance in EU agriculture? The case of the Regione Emilia Romagna in Italy*, in *Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici, CIP – Climate Impacts and Policy Division, Research Papers Issue RP0242*, dicembre 2014. In quest'ultimo documento, gli AA. rilevano che dalla struttura eterogenea degli schemi assicurativi presenti nei vari Stati membri derivano diversi gradi di «*crop insurance penetration and coverage in the EU. While some Ms offer combined and even integral insurance in partially subsidized systems (e.g., Austria, France, Italy, Luxembourg and Spain), others have a limited coverage that only comprises single risk insurance for non-systemic events and public support is not available (Belgium, Denmark, Estonia, Germany, Ireland, Netherlands and UK)*». Ne concludono che: «*What is common to all these systems is that income (or revenue) insurance is rarely found*».

Cfr., altresì, COMMISSIONE EUROPEA, JOINT RESEARCH CENTRE, ISPRA (AGRICULTURE AND FISHERIES UNIT), *Agricultural Insurance Schemes. Summary report*, novembre 2006, reperibile su [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu); MEUWISSEN, HUIRNE, HARDAKER, *Income Insurance for individual farmers: Feasibility for European agriculture*, in *Organised session papers, IX European Congress of Agricultural Economists, "European Agriculture facing the 21<sup>st</sup> century in a global context"*, Varsavia, 1999, pp. 428-444.

<sup>8</sup> Si tratta della legge 25 maggio 1970, n. 364 («Istituzione del fondo di solidarietà nazionale»). La disciplina del FSN ha subito nel corso degli anni diversi aggiornamenti e riforme, in seguito ad una serie di altri provvedimenti, alcuni di carattere organico (legge n. 590 del 15 ottobre 1981, legge n. 185 del 14 febbraio 1992, d.lgs. n. 102 del 29 marzo 2004) altri di carattere specifico (il d.P.R. n. 324 del 17 maggio 1996; art. 127 della legge n. 388 del 23 dicembre 2002; decreto legge n. 200 del 13 settembre 2002 convertito nella legge n. 256 del 13 novembre 2002, il d.lgs. 18 aprile 2008, n. 82).



extra UE (in particolare Stati Uniti e Canada), l'obiettivo prioritario della riforma del FSN introdotta con il d.lgs. n. 102 del 29 marzo 2004 e successive modifiche<sup>9</sup>, è stato quello di spostare gli interventi pubblici e le conseguenti risorse dalle misure compensative *ex-post* per perdite causate da calamità naturali ad un sistema di difesa *ex-ante* fondato sulle assicurazioni. Le nuove norme, stabilite con il richiamato decreto hanno previsto, infatti, la progressiva riduzione degli aiuti compensativi, in modo da assegnare al sistema assicurativo nazionale la rilevante funzione di stabilizzare i redditi degli agricoltori in presenza degli effetti distruttivi delle avversità atmosferiche.

Per far fronte alle diverse fonti di rischio, dunque, gli agricoltori hanno adottato nel corso del tempo diverse strategie di gestione affiancate, in tempi più recenti, dal sostegno dei governi e da nuovi strumenti commerciali, finanziari e assicurativi. Lasciando da parte gli strumenti di gestione del rischio pubblici (*in primis* gli interventi di politica agraria, includendovi sia gli interventi di regolazione dei mercati sia misure come l'assistenza tecnica o il sostegno della difesa attiva, che possono avere effetti sulla riduzione del rischio di impresa), si può dire, con riferimento agli strumenti privati, che l'agricoltore possa sostanzialmente decidere se gestire il rischio all'interno della propria azienda (attraverso la riorganizzazione della struttura aziendale e la diversificazione delle attività produttive)<sup>10</sup> oppure se trasferirlo al di fuori della stessa, tramite il ricorso al mercato assicurativo o al mercato finanziario.

Il ricorso al mercato finanziario viene effettuato principalmente per la gestione del rischio di prezzo: nelle agricolture dei paesi grandi produttori di *commodities*, infatti, gli agricoltori dispongono di strumenti che permettono loro di temperare gli effetti avversi delle oscillazioni dei prezzi dei prodotti. Si ricorre per lo più ad attività di copertura a termine (*hedging*), ossia tramite l'apertura di una posizione a termine che sia uguale e opposta alla posizione nel mercato a pronti. In questo modo, è possibile ridurre il rischio di prezzo a pronti ad un rischio di differenziale di prezzo.

---

<sup>9</sup> D.lgs. 29 marzo 2004, n. 102, ("Interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole, a norma dell'art. 1, comma 2°, lett. i), della legge 7 marzo 2003, n. 38"), in *Gazz. uff.* 23 aprile 2004, n. 95, modificato ed integrato dal d.lgs. 18 aprile 2008, n. 82.

<sup>10</sup> La strategia della diversificazione produttiva (o della pluriattività) consiste nell'attuare scelte di produzione tali da minimizzare il grado di correlazione tra i rendimenti delle varie attività aziendali. Si ha così una riduzione del rischio che viene ridistribuito tra attività di diversa natura, riuscendo così a bilanciare la riduzione di reddito dovuta ad un'attività con la conservazione o l'incremento di reddito dovuto ad un'altra attività. Cfr. CARBONE, *Strategie di gestione del rischio in agricoltura*, cit., p. 27 ss.

Gli strumenti utilizzati per tali scopi rientrano nella categoria dei cc.dd. “derivati”, proprio perché il loro valore “deriva” da quello di una variabile sottostante (che può essere, ad esempio, il prezzo del grano per i *futures* sul grano). I derivati maggiormente usati in agricoltura per la gestione del rischio di prezzo sono i contratti *forward*, ossia contratti per consegna differita, i contratti *futures*, ossia contratti a termine, e le *options*, ossia contratti di opzione sui *futures*. Da un punto di vista operativo, è utile separare gli strumenti scambiati su un mercato organizzato, da quelli definiti “*over the counter*” (OTC) e cioè scambiati direttamente tra intermediari e loro clienti senza essere quotati su un mercato pubblico, e progettati per rispondere ad esigenze di finanziamento o di copertura del rischio di tipo specifico. I primi, invece, sono strumenti standardizzati che si caratterizzano quali veri e propri elementi di riferimento per il mercato di una particolare materia prima.

I mercati dei *futures* sui prodotti agricoli, sul petrolio e su altre materie prime sono da tempo utilizzati dagli agricoltori e da altri produttori per mantenere una certa stabilità nelle loro operazioni di produzione e per pianificare il loro futuro. In tal modo, gli intermediari commerciali possono acquistare prodotti agricoli dagli agricoltori con consegna futura a un prezzo prefissato, sollevando gli agricoltori dai rischi associati alle eventuali fluttuazioni dei prezzi delle materie prime agricole che loro stanno producendo in quel momento. Come per qualsiasi tipo di contratto di assicurazione, gli intermediari commerciali assumono così il rischio – che ricadrebbe altrimenti sugli agricoltori – in cambio di una somma di denaro, che incassano quindi indipendentemente da quanto accade al prezzo delle materie prime nel tempo.

Tuttavia, a differenza dei produttori e dei consumatori che normalmente usano questi mercati al fine di coprirsi da rischi reali, gli operatori finanziari e gli altri speculatori sono entrati sempre più nel mercato al fine di speculare sugli eventuali profitti derivanti da variazioni di breve periodo nei prezzi<sup>11</sup>.

Difatti, oggi è ampiamente riconosciuto che la crisi mondiale alimentare non può essere affrontata disgiuntamente e indipendentemente dalla crisi finanziaria globale: al contrario, esse sono profondamente collegate, specialmente per l’impatto della speculazione finanziaria sui prezzi mondiali dei prodotti agricoli. È evidente che la recente volatilità dei prezzi

---

<sup>11</sup> GILBERT, *Speculative influences on commodity futures prices 2006-2008*, in UNCTAD *Discussion Paper*, n. 197, marzo 2010; ID., *How to understand high food prices*, in *Journal of Agricultural Economics*, 2010, vol. 61, pp. 398-425.

mondiali di importanti prodotti alimentari non può essere semplicemente spiegata con fattori reali di domanda e offerta, e a suggerirlo è proprio l'ampiezza delle variazioni dei prezzi in così breve tempo. Si può plausibilmente ritenere che la speculazione finanziaria e, in particolare, le attività degli investitori dei *futures* sulle materie prime non regolamentate (OTC) siano state il principale fattore soggiacente al rapido incremento dei prezzi di molte materie prime, inclusi i prodotti agricoli negli ultimi anni<sup>12</sup>.

Ciò che è successo negli Stati Uniti, ad esempio, è che i contratti *futures* sulle materie prime esistevano già dall'ottocento e fino al 2000 potevano essere scambiati solo su mercati regolamentati e sotto il controllo della *Commodity Futures Trading Commission* (CFTC), che imponeva ai partecipanti al mercato di dichiarare pubblicamente le quantità di ogni merce da loro già posseduta e di aderire a degli specifici limiti sulle loro posizioni, al fine di prevenire le manipolazioni di mercato. I mercati erano quindi dominati in quel momento da operatori commerciali che li utilizzavano per le ragioni su menzionate piuttosto che a fini speculativi. Nel 2000, il *Commodity Futures Modernization Act* (CFMA) ha effettivamente deregolamentato il commercio di materie prime negli Stati Uniti, esentando dalla supervisione della CFTC gli scambi sulle materie prime realizzati OTC (e dunque fuori dai mercati regolamentati). Subito dopo, molti mercati di materie prime non regolamentati sono stati effettivamente lanciati, permettendo a qualsiasi investitore, inclusi i fondi speculativi, i fondi pensione o le banche di investimento, di commerciare *futures* sulle materie prime senza limiti di posizione, senza obblighi di pubblicità e senza supervisione regolamentare<sup>13</sup>.

Nonostante lo straordinario potenziale di *futures* e opzioni su *futures*, in termini di copertura del rischio e di riferimento per le quotazioni dei prodotti, questi strumenti non sono al momento disponibili in Italia, e sono diffusi in misura limitata anche in Europa. Storicamente, un freno al potenziale sviluppo di tali strumenti è stato rappresentato dall'intervento UE, per

---

<sup>12</sup> V. GHOSH, *Implicazioni della regolazione dei mercati dei derivati sulle materie prime negli USA e nell'Unione europea*, in *Moneta e credito*, 2011, Vol. 64, n. 256, p. 297 ss.; BAFFES - HANIOU, *Placing the 2006/08 commodity price boom into perspective*, in *World Bank Policy Research Working Paper*, n. 5371, luglio 2010; e CORDIER, *Reduction of risk using futures markets*, in *Income Risk Management in Agriculture*, OECD, 2000, p. 79 ss.

<sup>13</sup> Cfr. EDERER - HEUMESSER - STARITZ, *Financialization and commodity prices – an empirical analysis for coffee, cotton, wheat and oil*, in *International Review of Applied Economics*, 2016, 30:4, p. 462 ss.; MAYER, *The growing interdependence between financial and commodity markets*, in *UNCTAD Discussion Paper*, 2009, n. 195; ID., *The growing financialization of commodity markets: an empirical investigation*, in *The Journal of Development Studies*, 2012, vol. 48, 6, p. 751 ss.

alcuni prodotti e per lungo tempo veicolato attraverso il sostegno del prezzo. Tuttavia, anche nell'attuale scenario delineato dal processo di riforma delle politiche agricole comuni (di liberalizzazione dei mercati e riduzione delle varie forme di sostegno dei prezzi), lo sviluppo nel breve periodo di contrattazioni *futures* e *options* su mercati organizzati sembra di difficile realizzazione. Si ritiene che in Italia non siano presenti le condizioni per lo sviluppo di sistemi ispirati alle grandi borse merci nordamericane e che, più in generale, le ridotte dimensioni e la segmentazione dei mercati europei siano tali da non permettere di raggiungere aggregazioni di prodotto sufficienti a garantire l'operatività di tali strumenti.

Diversa potrebbe essere la prospettiva per gli strumenti derivati OTC che, pur non offrendo le garanzie dei derivati standardizzati, possono essere facilmente progettati e sviluppati per rispondere ad esigenze specifiche: esempi in tal senso sono la contrattazione a termine (*forward contracts*) e l'uso di opzioni relative a diversi tipi di rischio, fra cui quelli atmosferici.

Il trasferimento del rischio al di fuori dell'azienda agricola può altresì realizzarsi tramite il ricorso al mercato assicurativo, in particolare per la gestione del rischio di produzione derivante dalle avversità atmosferiche, dalle malattie e dalle calamità naturali che rendono incerto l'esito produttivo determinando una variabilità delle rese. Eppure, si è già detto come, nonostante la molteplicità di rischi ai quali l'attività agricola è potenzialmente sottoposta, in Italia la copertura assicurativa sia scarsamente diffusa e ciò a causa di una serie di motivazioni legate a fattori sia soggettivi – come la costante sottovalutazione dei rischi da parte dell'impresa, le difficoltà di accollarsi oneri finanziari elevati, l'attesa di interventi riparatori da parte dello Stato e della Regioni – sia oggettivi, sopra descritti, fra cui la sistematicità del rischio.

4. Quella di diminuire gli aiuti diretti e dare sempre più spazio alla copertura assicurativa è una tendenza in atto nel settore agricolo a livello mondiale ed un cambiamento frutto anche delle sollecitazioni del WTO: gli aiuti statali legati alla produzione non sono più compatibili con le regole stabilite dall'Organizzazione mondiale del commercio. Ciò che in Europa è ancora solo un *trend*, per il *farmers* nordamericani, invece, è parte di un sistema articolato in cui il sussidio alle assicurazioni è stato inserito stabilmente nei piani di intervento per l'agricoltura del governo federale già a partire dagli anni Trenta.

Il *Federal Crop Insurance Program* (FCIP) viene oggi gestito in forma di partnership pubblico – privato: le polizze sono vendute e gestite da com-

pagnie assicurative private autorizzate (*Approved Insurance Providers*, AIP); sul fronte pubblico, la *Risk Management Agency* ha la supervisione del piano, stabilisce i tassi di premio e i raccolti che possono essere assicurati, mentre il governo federale riassicura in maniera cospicua i rischi assunti dalle compagnie di assicurazione per perdite di raccolto legate a vari fattori, le rimborsa dei relativi costi amministrativi e operativi e sussidia (tramite *subsidies*) i premi pagati dagli agricoltori mediamente fino al 60% del loro costo<sup>14</sup>.

Il *Farm Bill* più recente, approvato nel 2014 con oltre un anno di ritardo rispetto ai tempi stabiliti e contenente le disposizioni per il settore agricolo per i successivi 5 anni, ha disposto l'eliminazione dei pagamenti diretti agli agricoltori e riallocato il risparmio così ottenuto al programma di coperture assicurative, ampliando così il suo ruolo di "farm safety net"<sup>15</sup>. Eppure anche un sistema come quello nordamericano, che oggi può sicuramente considerarsi una delle esperienze di riferimento in materia di gestione dei rischi agricoli e intervento pubblico, ha inizialmente incontrato difficoltà nella sua diffusione.

Fu il *Federal Crop Insurance Act* del 1938, varato per aiutare il settore agricolo a riprendersi dall'effetto combinato della Grande Depressione e del *Dust Bowl* (una serie di tempeste di polvere che si scatenavano dai terreni inariditi da una siccità record)<sup>16</sup>, ad istituire per la prima volta un programma di assicurazione delle colture in cui si prevedeva il sostegno pubblico per lo sviluppo e la diffusione delle polizze. I costi del programma, troppo onerosi per lo Stato, e la scarsa partecipazione degli agricoltori ne determinarono l'insuccesso, tanto che negli anni seguenti il Congresso cercò di aiutare gli agricoltori attraverso pagamenti diretti ed erogazione di risorse *ex post* nel caso di eventi meteorici improvvisi.

---

<sup>14</sup> La *Risk Management Agency* del Ministero dell'Agricoltura (RMA) fu istituita nel 1996 per affiancare la *Federal Crop Insurance Corporation* (FCIC), istituita nel 1938 e fino ad allora unica responsabile dell'amministrazione dei programmi assicurativi, con la *mission* di promuovere, sostenere e definire gli strumenti di gestione del rischio per preservare e rafforzare la stabilità economica dei produttori agricoli nordamericani. Cfr. SMITH, *Premium payments: Why crop insurance costs too much*, 2011, reperibile su [www.aei.org](http://www.aei.org);

<sup>15</sup> *Agricultural Act of 2014* (o *U.S. Farm Bill of 2014*), *Public Law 113-79*, 7 febbraio 2014, reperibile su [www.congress.gov](http://www.congress.gov).

<sup>16</sup> *Federal Crop Insurance Act* (o *Title V of the Agricultural Adjustment Act*) of 1938, 16 febbraio 1938, reperibile su [www.legiswork.org](http://www.legiswork.org). Sulla storia della *Federal Crop Insurance* v. WRIGHT, *Multiple Peril Crop Insurance*, cit., p. 2: secondo l'A.: «*The history of federal crop insurance is a lesson in the path-dependence of a program that, for the four decades after 1938, was for the most part managed as a scally responsible pilot program that demonstrated the need for nothing more*».

Un tentativo di aumentare la partecipazione al programma federale di assicurazione delle colture, e renderlo economicamente sostenibile, fu fatto con l'approvazione del *Federal Crop Insurance Act* del 1980<sup>17</sup>, che segnò la nascita del partenariato pubblico – privato tra governo statunitense e assicurazioni private: la componente privata avrebbe introdotto flessibilità ed efficienza mentre quella statale doveva fornire il sostegno finanziario e legislativo. Eppure, nonostante le innovazioni apportate a livello legislativo (e l'ampliamento del numero di colture assicurabili), si registrò ancora una volta una scarsa partecipazione al programma tanto che, nel 1988, in occasione di un grave periodo di siccità, il Governo federale si ritrovò ancora una volta ad erogare gravosi aiuti *ex post*, non avendo la maggior parte degli agricoltori sottoscritto alcuna polizza assicurativa<sup>18</sup>.

Questa situazione si protrasse fino agli anni '90, quando venne approvato il *Federal Crop Insurance Reform Act* del 1994<sup>19</sup>. La nuova normativa riformò in maniera drastica il settore assicurativo in agricoltura. Anzitutto, venne resa obbligatoria la partecipazione al programma di assicurazione: gli agricoltori che decidevano di non aderire avrebbero perso il diritto di poter ricevere pagamenti compensativi nell'intero ambito dei programmi di sostegno dei prezzi. Al contempo, venne creata la copertura CAT (*Catastrophic Risk Protection*) che diventò obbligatoria per tutti gli agricoltori: il pacchetto CAT risarciva gli agricoltori in caso di perdite superiori al 50% rispetto ad una resa media annua prestabilita. Il prezzo con cui veniva liquidato il danno (quindi fino ad un danno del 50%) era pari al 60% del prezzo stabilito per il prodotto in quell'anno. La copertura statale fu fin dall'inizio elevata al fine di incentivare tutti gli agricoltori a sottoscriverla: il premio per la copertura CAT veniva completamente sovvenzionato e gli aderenti al programma assicurativo si limitavano a pagare una somma pari a 50 dollari per coltura per contea.

Anche quando nel 1996 il Congresso abrogò il requisito di parteci-

---

<sup>17</sup> *Federal Crop Insurance Act of 1980*, 26 settembre 1980, reperibile su [www.uscode.house.gov](http://www.uscode.house.gov). Cfr. KRAMER, *Federal Crop Insurance 1938-1982*, in *Agricultural History*, 1983, Vol. 57, No. 2, p. 181-200. È fortemente critico della evoluzione del sistema dal 1980 ad oggi WRIGHT, *Multiple Peril Crop Insurance*, cit., p. 2, secondo il quale: «*However, beginning in 1980, it began its persistent expansion to what is now a hugely wasteful, inequitable, and environmentally damaging program with no apparent accountability to fulfill its stated goals or to manage taxpayers' money responsibly*».

<sup>18</sup> v. GLAUBER, *Why subsidized insurance has not eliminated disaster payments?*, in *American Journal of Agricultural Economics*, 2004, 5, Vol. 86, pp. 1179-1195.

<sup>19</sup> *Federal Crop Insurance Reform and Department of Agriculture Reorganization Act of 1994*, 13 ottobre 1994, reperibile su [www.gpo.gov](http://www.gpo.gov).

pazione obbligatoria, gli agricoltori che avevano usufruito o che stavano usufruendo di benefici o contributi, per poterli mantenere, furono costretti a sottoscrivere una qualche forma di copertura. Questa disposizione risulta tuttora in vigore<sup>20</sup>.

Assieme ad altri prodotti innovativi che ampliarono le garanzie sul reddito, si può dunque dire che la copertura CAT contribuì ad una crescita notevole dei contratti stipulati che fecero salire a circa 40 miliardi di dollari il valore assicurato alla fine del 2003. A partire dalla fine degli anni Novanta, infatti, la partecipazione al programma da parte degli agricoltori crebbe in maniera esponenziale: nel 1998 erano assicurati più di 180 milioni di acri di terreno agricolo (3 volte di più rispetto al 1988), nel 2008 oltre 272 milioni (per un valore complessivo di 90 miliardi di dollari) e nel 2013 più di 294 milioni – l'86% dei terreni agricoli assicurabili – rendendo quello nordamericano il primo mercato mondiale delle polizze assicurative agricole.

Nel 2000 il Congresso americano approva un altro importante tassello di legislazione in materia di assicurazione agricola, il *Risk Protection Act* (ARPA)<sup>21</sup>, con cui viene data la possibilità alle compagnie assicurative private di poter interagire maggiormente con la componente statale nelle fasi di ricerca e sviluppo di nuovi prodotti assicurativi (le compagnie assicurative private possono presentare delle proposte o progetti di prodotti assicurativi innovativi all'agenzia governativa RMA)<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> v. *Path to the 2018 Farm Bill: Commodities and crop insurance*, reperibile su [www.sustainableagriculture.net](http://www.sustainableagriculture.net), in cui si riporta che: «As a result, farmers have moved from buying only catastrophic coverage (which covered 50 percent of a farmer's losses), to significantly higher levels of coverage today (75 percent coverage level is currently the most popular)».

Cfr., altresì, SKEES, *Agricultural Risk Management or Income Enhancement?*, in *Regulation*, 1999, Vol. 35, p. 35 ss.

<sup>21</sup> *Agriculture Risk Protection Act of 2000*, 20 giugno 2000, reperibile su [www.gpo.gov](http://www.gpo.gov). Cfr. GLAUBER, *The Growth of the Federal Crop Insurance Program, 1990-2011*, in *American Journal of Agricultural Economics*, 2013, 95 (2), pp. 482-488.

<sup>22</sup> Se essi vengono ritenuti validi, l'agenzia ne finanzia la ricerca e lo sviluppo. Superata l'ulteriore fase di rodaggio, il pacchetto viene immesso nel mercato a condizioni agevolate. Dopo 3 anni dalla data di immissione sul mercato, la compagnia privata di assicurazione può decidere se mantenere la proprietà del prodotto oppure se venderlo a RMA. Nel caso essa decida di non cedere la proprietà del prodotto assicurativo, l'agenzia RMA diventa un intermediario tra la compagnia proprietaria del prodotto e le altre compagnie presenti nel mercato assicurativo. Queste ultime sono autorizzate a vendere il pacchetto assicurativo ma cedono una parte del premio all'agenzia governativa che a sua volta lo gira alla compagnia assicurativa proprietaria del prodotto.

La nascita di ARPA ha permesso di creare diversi prodotti assicurativi interessanti come l'assicurazione sulla protezione delle entrate basata sulle rese storiche. Essa inoltre ha aumentato il livello di sovvenzione al premio degli agricoltori, per favorire una maggiore partecipazione e ha inserito disposizioni volte a ridurre i rischi di frode, sprechi e abusi.



Il meccanismo su cui si basa il sistema assicurativo agricolo nordamericano è tutt'oggi molto complesso, basato su un sofisticato apparato statistico e ricco di tante diverse tipologie di polizze a copertura dei rischi associati sia alla volatilità dei prezzi sia ad eventi naturali imprevedibili. Si può tentare una semplificazione dell'ampia disponibilità di piani assicurativi rispetto all'oggetto del piano, principalmente la resa e i ricavi.

Il contratto di assicurazione sulle rese protegge soltanto dalla caduta di queste sotto un livello predeterminato. Accanto alla copertura catastrofale CAT e alla *Multi-Peril Crop Insurance*, la classica polizza multi-rischio contro le perdite di resa (*yield*) del raccolto legate ad una serie di eventi naturali (alla quale nel tempo è stata aggiunta la possibilità di combinare anche la copertura per eventuale perdita di valore del raccolto per variazioni dei prezzi di mercato), vi sono polizze basate sullo storico delle produzioni effettive (*Actual Production History*, APH)<sup>23</sup>.

L'assicurazione sui redditi protegge, invece, contro la caduta del reddito aziendale al di sotto del livello predeterminato dalla polizza, non importa se ciò accada per il crollo dei prezzi o, piuttosto, delle rese. Le principali sono la *Crop Revenue Coverage* (CRC)<sup>24</sup>, l'*Income Protection* (IP)<sup>25</sup>, la *Revenue Protection* (RP)<sup>26</sup>, l'*Adjusted Gross Revenue* (AGR)<sup>27</sup>, che copre le

---

<sup>23</sup> Gli *Actual Production History Plans* assicurano gli agricoltori dalle perdite di raccolto (misurate sulla perdita di resa) causate da eventi e calamità naturali: ogni agricoltore sceglie la resa media da assicurare – in genere tra il 50 e il 75% del raccolto reale – e seleziona anche la percentuale del prezzo previsto da assicurare (in genere tra il 50 e il 100% del prezzo/valore del raccolto probabile, stabilito annualmente dalla RMA sulla base delle serie storiche). Se il valore del raccolto è più basso di quella della resa assicurata, riceve un risarcimento calcolato sulla base della differenza tra i due valori. Cfr. PLASTINA, *Current Crop Insurance Policies*, reperibile su [www.extension.iastate.edu](http://www.extension.iastate.edu).

<sup>24</sup> La *Crop Revenue Coverage* copre la riduzione del reddito del produttore per una certa coltura, al di sotto di un livello di reddito garantito da questi selezionato, causata da una diminuzione di prezzi o di rese, o dalla combinazione dei due fattori. Ha il vantaggio di permettere ai produttori di usare il più alto *planting price* o *market price* nella determinazione del livello di reddito garantito. Le *basic provisions* sono reperibili su [www.rma.usda.gov](http://www.rma.usda.gov).

<sup>25</sup> Il pagamento dell'indennità avviene, in questo programma, se il reddito lordo scende sotto il reddito garantito. Il livello di copertura può oscillare tra il 50% ed il 75%. Gli agricoltori che decidono di assicurarsi per una percentuale superiore al 65%, ricevono un sussidio sul premio pari al 75% del 50% garantito per il programma IP. Coloro che si assicurano per meno del 65%, vedono scendere la percentuale del sussidio al 60% del 50% garantito.

<sup>26</sup> v. PLASTINA, *Revenue Protection Crop Insurance*, reperibile su [www.extension.iastate.edu](http://www.extension.iastate.edu).

<sup>27</sup> Si tratta di un piano assicurativo non tradizionale che permette la gestione del rischio dell'intera azienda. AGR è una polizza che assicura i ricavi aziendali utilizzando come parametro di riferimento il margine lordo aziendale storico di un produttore o di una società di agricoltori, ottenibile dai dati fiscali (media degli ultimi 5 anni) denunciati dagli interessati. L'azienda agricola che ha aderito al programma assicurativo deve inoltre rendere tracciabili le



perdite di reddito lordo dovute a disastri o calamità naturali ma anche a fluttuazioni dei prezzi di mercato dei prodotti, e l'*Actual Revenue History Plan* (ARH), basato sullo storico dei redditi per coltura<sup>28</sup>.

Infine, uno degli interventi più importanti realizzati con il *Farm Bill* del 2014 ha riguardato l'introduzione di nuovi programmi, definiti *commodity support programs*, sempre sulle produzioni storiche di alcuni prodotti, ma contrariamente ai precedenti dipendenti anche da variabili di mercato e dagli eventi atmosferici: il *Price Loss Coverage* (PLC) e l'*Agriculture Risk Protection* (ARP) – che possono essere scelti, alternativamente, da soli o insieme alle tradizionali opzioni di *crop insurance* – attraverso i quali viene risarcita la differenza tra il prezzo o ricavo effettivamente realizzato e un prezzo o ricavo prefissato<sup>29</sup>.

Le modifiche introdotte dall'ultimo *Farm Bill* hanno sollevato non poche polemiche: le critiche alla nuova normativa si appuntano proprio sul fatto che dall'assicurazione del raccolto, nata per salvaguardare gli agricoltori dai disastri naturali, si è passati a un meccanismo di sostegno del reddito che, a spese dei contribuenti, elimina quasi del tutto il rischio dall'attività agricola con la concreta possibilità di allontanare gli agricoltori

---

proprie produzioni, giustificando a quale canale commerciale esse sono destinate, allo scopo di rilevare il massimo reddito lordo. È un prodotto applicabile ad ogni indirizzo produttivo ed in ogni Stato americano.

<sup>28</sup> Cfr. MAHUL, *Hedging price risk in the presence of crop yield and revenue insurance*, in *European Review of Agricultural Economics*, 2003, 30 (2), pp. 217-239; MISHRA - GOODWIN, *Adoption of crop versus revenue insurance: a farm-level analysis*, in *Agricultural Finance Review*, 2003, 63(2), pp. 143-155.

<sup>29</sup> v. *Path to the 2018 Farm Bill: Commodities and crop insurance*, cit.; COPPESS - PAULSON, *Agriculture Risk Coverage and Price Loss Coverage in the 2014 Farm Bill*, *Department of Agricultural and Consumer Economics, University of Illinois at Urbana-Champaign*, 20 febbraio 2014, reperibile su [www.farmdoc.illinois.edu](http://www.farmdoc.illinois.edu); SCHNITKEY, *Crop Insurance Decisions: The 2014 Farm Bill and 2014 Product Recommendations*, *Department of Agricultural and Consumer Economics, University of Illinois at Urbana-Champaign*, 11 febbraio 2014, reperibile su [www.farmdoc.illinois.edu](http://www.farmdoc.illinois.edu).

Il nuovo *Farm Bill* richiede che i *farmers* scelgano (irrevocabilmente) a quale dei due programmi aderire, se al PLC o all'ARC (in quest'ultimo caso, dovranno anche scegliere tra la copertura della contea o di singola impresa agricola). La scelta relativa al piano PLC e a quello ARC con copertura della contea dovrà avvenire coltura per coltura (a copertura della singola coltura), mentre quella relativa all'ARC con copertura di singola impresa agricola richiede l'inserimento di tutti i prodotti assicurati dell'azienda e la copertura riguarderà le perdite relative a tutti i prodotti, e non per singole colture.

Cfr., altresì, *Risk management schemes in EU agriculture. Dealing with risk and volatility*, cit., p. 13, in cui si riportano le principali critiche ai *commodity programs*: «The main criticism to the countercyclical payments is the fact that farmers do not further perceive market signals and are hence not adapting their production decisions to developments on global markets. Moreover, the payments do not take into consideration variations in input prices. Finally, and similarly to the IST, countercyclical schemes may potentially require significant and poorly predictable public budgets».

dalle logiche di mercato<sup>30</sup>; altra critica, il non aver stabilito un tetto massimo alle agevolazioni assicurative, laddove gli aiuti diretti prevedevano un limite massimo di 40 mila dollari per azienda<sup>31</sup>.

Nonostante le polemiche, la tendenza a introdurre forme di copertura del reddito perso e non più risarcimenti calcolati sulla minor resa del raccolto si va rafforzando, complice anche la volatilità dei prezzi agricoli.

A tal proposito, non può tacersi che uno dei fenomeni più spesso richiamati come causa delle fluttuazioni dei prezzi agricoli, quello legato alla speculazione sul mercato dei *futures*, è nato proprio negli Stati Uniti. Come accennato, qui tali strumenti si sono formati e sviluppati in piena autonomia, senza bisogno di sostegno pubblico, ed è possibile scambiarli sui prodotti agricoli già dalla seconda metà dell'ottocento.

I centri di questi scambi sono le Borse dei *futures* di Chicago, Londra, Mumbai e altre ancora. Gli scambi di *futures* avvengono a velocità elevate, comprati e venduti nel giro di pochi minuti, se non secondi, per sfruttare le oscillazioni di prezzo. La notizia del maltempo in Canada o di un aumento delle produzioni in Uzbekistan possono fare salire o scendere le quotazioni del grano (come anche i movimenti di grossi fondi d'investimento) che, a loro volta, influenzeranno indirettamente la percezione del mercato anche in Paesi come il nostro in cui non ci sono Borse dei *futures*.

Se questo sistema viene da sempre tacciato di viziare le quotazioni delle derrate alimentari proprio perché, come detto, i prezzi vengono influenzati da un sistema che scambia contratti e non beni reali, d'altro canto i *futures* possono anche essere considerati dei validi strumenti di tutela per i produttori. Prendendo infatti come esempio una cooperativa che vende al momento della semina il raccolto a 100, se nel periodo della trebbiatura il prezzo dovesse essere calato a 90, la stessa si sarà tutelata rispetto alle fluttuazioni di mercato, scaricando così sul molitore (o lo speculatore) il rischio.

---

<sup>30</sup> Sul punto, v. WRIGHT, *Multiple Peril Crop Insurance*, cit., p. 3 e 4, secondo il quale: «For those interested in the sustainability of U.S. agriculture and the environment, the crop insurance and disaster programs are themselves disastrous. The program reduces the incentive for farmers to manage farm risks and environmental problems, and reduces their motivation to adapt to a changing environment».

<sup>31</sup> v. COLLINS - BULUT, *Crop Insurance and the Future Farm Safety Net*, 2011, reperibile su [www.aaea.org](http://www.aaea.org). Tra le proposte di riforma del sistema formulate dagli A. già prima dell'emanazione del *Farm Bill* del 2014 vi era anche una riduzione della consistenza delle sovvenzioni di cui beneficiavano sia le imprese assicuratrici sia gli agricoltori perché, in quest'ultimo caso in particolare, *subsidies* elevate avrebbero potuto indurre gli agricoltori a sottoscrivere polizze nell'intento di trarne futuro guadagno e non al fine di proteggersi dal rischio di ri-dotti/mancati raccolti.

Inoltre, tra le polizze nordamericane passate in rassegna, ve ne sono alcune, come la *Crop Revenue Coverage* (CRC), molto diffuse, nelle quali il prezzo dei *futures* scambiati su una certa *commodity* agricola in un dato momento è usato dalla RMA come parametro per calcolare, in combinazione con la produzione media dell'azienda da assicurare, il reddito stimato del *farmer*. In tal modo, l'accesso alle offerte del mercato dei *futures* permette la protezione del reddito agricolo prima ancora che il raccolto venga piantato.

Il successo del sistema assicurativo statunitense, però, scaturisce principalmente da una buona integrazione fra il pubblico (autorità di regolamentazione e sostegno finanziario del governo federale) ed il settore privato molto efficiente, ed ha raggiunto risultati importanti sia in riferimento al livello di partecipazione (sempre più ampio, fino a diventare il maggior sistema di protezione dalle variazioni di prezzo per gli agricoltori USA) sia perché il connubio pubblico-privato permette di ripartire il rischio tra compagnie assicurative e Governo.

Inoltre, ogni azienda agricola può scegliere lo strumento che meglio si adatta rispetto alle singole esigenze colturali, di mercato e geografiche. Tale personalizzazione porta evidentemente ad una percentuale assicurata molto superiore a quella registrata nei paesi UE ed è, come si è visto, frutto di una politica di fondo, quella dell'ultimo *Farm Bill*, che impiega quasi per intero il suo budget di intervento nella predisposizione di nuovi e sempre più efficienti strumenti di gestione del rischio di reddito.

5. La nuova polizza italiana sui ricavi del settore cerealicolo non è un prodotto finanziario o speculativo, ma uno strumento sperimentale per la gestione del rischio per i produttori di grano duro e tenero. Lo scopo della sua introduzione è la stabilizzazione del ricavo degli agricoltori specializzati in questa produzione, attraverso la copertura delle eventuali perdite causate da un crollo dei prezzi e il recupero almeno dei costi di produzione, in caso di basse quotazioni.

I fattori che hanno portato all'introduzione di questo strumento innovativo nel panorama del sistema italiano di copertura dei rischi in agricoltura sono molteplici. Da un lato, la progressiva contrazione degli interventi di stabilizzazione del mercato ha, da qualche anno, reso vivo il dibattito europeo in materia di *risk-management*; dall'altro, la volatilità dei prezzi agricoli delle principali *commodities* e le recenti crisi di mercato hanno acuito la problematica di garantire un sostegno efficace ai redditi degli agricoltori. E ciò al di là della garanzia dei livelli di resa, e quindi di quantità, a cui sino a poco tempo fa, a distanza di qualche decennio dall'inizio del percorso

di riforma della PAC, ancora si associava la garanzia di stabilità del reddito aziendale.

In tal senso, alcune importanti novità erano già state introdotte dall'*Health Check* della PAC del 2009, con la previsione (all'art. 68 del reg. (CE) n. 73/2009)<sup>32</sup> della possibilità di utilizzare parte delle risorse comunitarie allocate per i pagamenti diretti per promuovere l'accesso degli agricoltori agli strumenti di gestione dei rischi (incentivi alle polizze assicurative e ai fondi mutualistici)<sup>33</sup>.

Anche la Comunicazione della Commissione sul futuro della PAC del 2010 aveva posto un forte accento sulla necessità di stabilizzare i redditi agricoli e contrastare la volatilità dei prezzi, rilanciando gli obiettivi della PAC sanciti dal Trattato di Roma e confermati dal nuovo Trattato di Lisbona (segnatamente quelli del sostegno dei redditi degli agricoltori, dell'aumento della produttività finalizzata alla sicurezza degli approvvigionamenti e della stabilità dei prezzi di mercato, ad un livello equo per i consumatori)<sup>34</sup>. L'idea lanciata dalla Commissione nella Comunicazione del 2010 è stata quella di predisporre un pacchetto di strumenti per la gestione dei rischi che consentisse di reagire più efficacemente alle fluttuazioni del reddito e all'instabilità dei mercati, di fatto proseguendo nel solco degli strumenti già messi in campo in maniera più o meno sperimentale negli anni precedenti, ma con la novità della collocazione del pacchetto di gestione del rischio nel secondo pilastro anziché nel primo<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Reg. (CE) n. 73/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009 *che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003*, in *GUUE*, 31 gennaio 2009, L 30.

<sup>33</sup> Un'innovazione, che attiene, quindi, alla sola destinazione delle risorse e non alla definizione degli strumenti, che restano di competenza nazionale. Le misure del regolamento in questione erano dirette alla gestione dei rischi di produzione e prevedevano incentivi a polizze assicurative e a fondi mutualistici diretti alla copertura delle perdite derivanti da specifici eventi che impattano negativamente sulla quantità e qualità della produzione aziendale (avversità atmosferiche, malattie degli animali e delle piante, incidenti ambientali ecc.).

<sup>34</sup> Si tratta della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, COM (2010) 672, 18 novembre 2010. Cfr. ALBISINNI, *Le proposte per la riforma della PAC verso il 2020: profili di innovazione istituzionale e di contenuti*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, II, p. 604.

<sup>35</sup> La proposta regolamentare che ha predisposto lo spostamento delle misure di *risk-management* dal primo al secondo pilastro avrebbe registrato qualche perplessità da parte del Parlamento europeo e non solo, essendo il nostro un Paese nel quale si utilizza lo strumento delle assicurazioni coperte da intervento pubblico ma che al contempo ha una programmazione regionalizzata. Sul punto, v. D'AURIA, DI DOMENICO, GUIDO, *Strumenti di gestione del*

Le proposte regolamentari per la politica agricola 2014-2020 hanno confermato questo orientamento della Commissione, chiaramente emerso durante i lavori preparatori: la scelta è stata quella di dare agli Stati Membri la possibilità di utilizzare, nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale – quindi del secondo pilastro della PAC – risorse attraverso cui sostenere l'accesso degli agricoltori agli strumenti assicurativi e mutualistici per la gestione dei rischi. Tale scelta appare legata alla necessità di sviluppare forme di copertura coerenti con la diversità dei quadri nazionali, ma anche all'opportunità di collocare le risorse così individuate in un quadro finanziario di natura pluriennale<sup>36</sup>.

La struttura della originaria proposta della Commissione è rimasta sostanzialmente in piedi (salvo piccole modifiche ed integrazioni) nel reg. n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale, nel quale viene predisposta una sorta di "toolkit" dedicato alla gestione del rischio e articolato in tre strumenti operativi<sup>37</sup>. I primi due – contributi ai premi assicurativi e contributi finanziari ai fondi mutualistici per le perdite economiche generate da eventi climatici avversi, fitopatie, epizootie, infestazioni parassitarie e incidenti ambientali – mutuati dal reg. (CE) n. 73/2009, e pertanto già noti alle imprese agricole (con la differenza che le risorse destinate a finanziare le forme di copertura previste sono individuate nelle disponibilità dei piani di sviluppo rurale e non, come disposto dall'art. 68 del reg. (CE) n. 73/2009, all'interno della spesa destinata ai pagamenti diretti); il terzo strumento,

---

*rischio per le imprese agricole*, in *Agriregionieuropa*, 2013, n. 35, i quali parlano di «una diffusa preoccupazione sulla complessità di gestione di tali strumenti su base regionale e sull'allineamento alle regole finanziarie dello sviluppo rurale». Cfr. altresì, FRASCARELLI, *Il futuro del primo pilastro della e delle misure settoriali della PAC*, in DE FILIPPIS F. (a cura di), *Oltre il 2013. il futuro delle politiche dell'Unione europea per l'agricoltura e le aree rurali*, Roma, 2007.

<sup>36</sup> A tal proposito, v. D'AURIA, CAPITANIO, ADINOLFI, DI DOMENICO, GUIDO, *La gestione del rischio in agricoltura nella futura politica di sviluppo rurale dell'UE*, in *Agriregionieuropa*, 2001, n. 27, i quali ricordano che: «le logiche guida del secondo pilastro della PAC prevedono che gli Stati membri predispongano e cofinanzino programmi pluriennali nell'ambito di un *framework* comune con l'obiettivo di fornire ai singoli Stati la possibilità di disegnare misure maggiormente rispondenti ai fabbisogni nazionali. A questi vantaggi fa da contraltare la criticità rappresentata dalla rinuncia ad una prospettiva comunitaria di gestione del rischio, capace di far muovere il sistema verso una maggiore integrazione degli strumenti a livello europeo e che avrebbe comportato un ampliamento del *risk pooling*» (i.e. il meccanismo mediante il quale un rischio sopportato a livello individuale viene ripartito collettivamente e che, in particolare, consente una riduzione del rischio individuale mediante la contrazione della varianza dei risultati attesi).

<sup>37</sup> I tre strumenti sono previsti nell'art. 36 ("gestione del rischio") del reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, "sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento CE n. 1698/2005 del Consiglio", in *GUUE*, 20 dicembre 2013, L 347.

denominato “*Income Stabilization Tool*”, rappresenta la novità della nuova programmazione (in riferimento alla gestione del rischio), e prevede la possibilità di erogare contributi finanziari a favore dei fondi mutualistici per la stabilizzazione del reddito delle imprese agricole<sup>38</sup>.

Il meccanismo di stabilizzazione del reddito operante nella forma di fondi mutualistici prevede una contribuzione finanziaria pubblica a parziale copertura delle compensazioni versate dal fondo a favore degli agricoltori che sperimentano una significativa perdita di reddito. La contrazione deve, infatti, essere superiore al 30% del reddito medio del singolo agricoltore, calcolato come media dei redditi degli ultimi tre anni, o sulla base dei redditi degli ultimi cinque anni escludendo il valore minimo e massimo osservato (c.d. media olimpica)<sup>39</sup>.

L’IST, pertanto, può creare una rete di sicurezza per gli agricoltori in caso di conseguenze negative che possono derivare da andamenti sfavorevoli del reddito. Una copertura più ampia di quelle tradizionali, quindi, che tiene conto di tutti i fenomeni che possono impattare sul livello dei redditi,

---

<sup>38</sup> Mentre le misure del reg. n. 73/2009 erano dirette alla gestione dei rischi di produzione, con le novità contenute nella proposta di regolamento per lo sviluppo rurale per il periodo 2014-2020, la Commissione non solo conferma le previsioni già contenute nel reg. n. 73/2009 (collocandole nella logica multi annuale del finanziamento alle azioni per lo sviluppo rurale), ma introduce una nuova misura, denominata *Income Stabilization Tool* (IST), diretta a supportare, attraverso strumenti mutualistici, la gestione del rischio di reddito da parte delle imprese agricole. Cfr. ROTONDO, MISSO, BORRELLI, *Rischio di mercato e “income stabilization tool”*, in *Economia e Diritto Agroalimentare*, 2013, p. 253 ss.

<sup>39</sup> v. D’AURIA, DI DOMENICO, GUIDO, *Strumenti di gestione del rischio per le imprese agricole*, cit. Il reddito ai fini dell’IST, così come chiarito dalla Commissione, deve derivare dalla sola attività agricola ed è definito come la somma dei ricavi che l’agricoltore ottiene dal mercato, inclusa ogni forma di sostegno pubblico, dedotti i costi degli input. Tale definizione è basata sul “*Gross Farm Income*” dell’EUROSTAT. Inoltre, è fissato entro il 70% il livello massimo di perdita che potrà essere compensata dal fondo agli agricoltori, con il massimale di partecipazione pubblica pari al 65% delle compensazioni pagate dal fondo.

La collocazione di questi strumenti nel secondo pilastro della PAC offre notevoli vantaggi in termini di flessibilità nella scelta delle misure e nell’allocazione finanziaria, e di possibilità di fornire un sostegno più mirato e selettivo a seconda dei rischi e delle situazioni specifiche. Inoltre, le nuove misure potranno essere combinate strategicamente con misure complementari di sviluppo rurale per un approccio integrato alla gestione del rischio (per esempio: misure di formazione, trasferimento di conoscenza, servizi di consulenza aziendale, investimenti, diversificazione, ecc.). Allo stesso tempo, i meccanismi del secondo pilastro impongono anche sfide importanti, quali l’individuazione di obiettivi quantificati *ex-ante*, la necessità di creare regole e capacità organizzative e istituzionali *ad hoc* per l’esecuzione dei nuovi strumenti e la programmazione multi-annuale. In merito alla programmazione, una novità introdotta per il periodo 2014-2020 è la possibilità per uno Stato membro di presentare, in casi debitamente motivati, un programma di sviluppo rurale nazionale e una serie di programmi regionali.



compresi i rischi connessi agli andamenti del mercato<sup>40</sup>. Nonostante in Italia non sia ancora disponibile la regolamentazione attuativa finale, si tratta senz'altro di una innovazione sostanziale nell'offerta europea di politiche a sostegno della stabilità dei redditi agricoli, che può divenire strategica in uno scenario internazionale che vede, rispetto al recente passato, una maggiore frequenza e una maggiore intensità degli stati di crisi dei mercati agricoli<sup>41</sup>.

6. Si è detto che il percorso di riforma della PAC ha determinato un arretramento del livello di protezione garantito agli agricoltori, con il conseguente incremento dell'esposizione ai rischi connessi agli andamenti di mercato<sup>42</sup>. L'incrementata variabilità delle condizioni climatiche e la maggiore volatilità osservata nei mercati delle *commodities* agricole si sono quindi aggiunte alla tradizionale specificità del settore agricolo in tema di rischio.

Si è visto anche che il nuovo scenario delineato dalla prospettiva dello smantellamento di una PAC interventista e garantista sul fronte del sostegno ai prezzi o degli aiuti disaccoppiati ha reso necessario sì il riorientamento al mercato dei produttori agricoli, ma anche lo sviluppo di nuovi strumen-

---

<sup>40</sup> v. ISMEA - Osservatorio sulle politiche strutturali, *Studio per l'attuazione in Italia dello strumento di stabilizzazione del reddito delle imprese agricole*, giugno 2015, [www.reterurale.it](http://www.reterurale.it). Il lavoro contiene un'analisi degli elementi normativi e operativi indispensabili per l'attivazione e la gestione dei fondi di mutualizzazione per la stabilizzazione del reddito in Italia.

Dall'analisi emerge, tra le altre cose, che i fondi di mutualizzazione, in assenza di una definizione legale nell'ordinamento giuridico italiano, possono essere considerati alla stregua di un capitale di scopo (gestione del rischio) la cui operatività è affidata ad un soggetto gestore del fondo (potenzialmente qualsiasi forma giuridica identificativa dell'aggregazione di imprese agricole). Inoltre, i fondi IST dovranno essere in grado di basare la copertura mutualistica sulla puntuale determinazione del reddito delle imprese aderenti. Tale aspetto, in relazione all'assenza di obblighi contabili per la maggior parte delle imprese agricole, rappresenta un elemento di potenziale criticità per il funzionamento dei fondi.

<sup>41</sup> v. MATTHEWS, *Perspectives on addressing market instability and income risk for farmers (Aes and Sfer conference on "The common agricultural policy post 2013")*, Edimburgo, 29 marzo 2010, reperibile su [www.agripressworld.com](http://www.agripressworld.com).

Secondo il documento *Risk management schemes in EU agriculture. Dealing with risk and volatility*, cit., p. 11, «one of the main obstacles for uptake of the IST is that funds may only be used in case of income losses larger than 30%. Furthermore, the programming of ISTs is hampered as it is not allowed to target schemes to specific sectors, although there are large differences between agricultural sectors in terms of the risks faced and the chance that payments are received. Also, no public support for the initial capital stock is allowed».

<sup>42</sup> Cfr. PUPO D'ANDREA, *Le proposte di riforma dei pagamenti diretti per la PAC 2014-2020. Alcune valutazioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 645; ALBISINNI, *Le proposte della Commissione: una lettura in chiave giuridica*, in DE FILIPPIS (a cura di), *La nuova PAC 2014-2020. Un'analisi delle proposte della Commissione*, Roma, 2012; BUREAU - WITZKE, *The single payment scheme after 2013: new approach new target. Study for European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development*, 2010, reperibile su [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

ti di tutela del reddito, tra i quali le assicurazioni<sup>43</sup>. Per questo motivo la nuova politica per lo sviluppo rurale 2014-2020 ha offerto agli Stati Membri l'opportunità di sostenere la gestione del rischio nelle imprese agricole mediante l'implementazione di uno o più strumenti previsti dal reg. (UE) n. 1305/2013 (assicurazioni, fondi di mutualizzazione per rischi climatici e sanitari e fondi di mutualizzazione per la stabilizzazione del reddito)<sup>44</sup>.

Nel panorama europeo, anche la Francia ha affrontato la questione della gestione dei rischi economici in agricoltura attraverso gli strumenti previsti dal Regolamento sullo sviluppo rurale, come alternativa alle politiche di regolazione sui prezzi e sui mercati agricoli<sup>45</sup>. La sperimentazione del nuovo strumento di stabilizzazione dei redditi ai sensi dell'art. 39 del reg. n. 1305/2013, però, seppur prevista da un progetto di legge recentemente approvato dal Senato francese, non è ancora partita. Il testo prevede la creazione di un *Fonds de stabilisation des revenus agricoles* (FSRA), strumento di gestione dei rischi su base mutualistica, che dovrebbe essere creato a livello regionale ed intervenire – conformemente a quanto previsto dal reg. n. 1305/2013 – quando il calo di reddito è superiore al 30% del reddito medio annuo del singolo agricoltore nei tre anni precedenti (o del suo reddito medio triennale calcolato sui cinque anni precedenti, escludendo l'anno con il reddito più basso e quello con il reddito più elevato), coprendo sino al 70% delle perdite stimate<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Cfr. TOMMASINI, *Strategie di competitività nel sistema agroalimentare in funzione della nuova PAC (imprenditori agricoli alla riscoperta della food security)*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, 3, p. 27.

<sup>44</sup> Cfr. LLOMBART - ESPADA, *Le nuove regole comunitarie sullo sviluppo rurale nell'ambito delle priorità dell'Unione europea e il diritto internazionale*, in COSTATO, BORGHI, RUSSO, MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Atti del Convegno di Ferrara del 6-7 maggio 2011, Napoli, 2011, p. 87 ss.

<sup>45</sup> La risultante delle scelte politiche effettuate in Francia è che oggi gli agricoltori francesi possono beneficiare di un ricco ventaglio di strumenti di gestione del rischio: un set di strumenti in crescita e che include politiche di assicurazione, i fondi comuni di investimento e forme di risparmio precauzionale. Cfr. ENJOLRAS - SANTERAMO, *Un nuovo strumento di gestione dei rischi nel settore agricolo francese: l'assicurazione di base delle colture*, in *Agriregionieuropa*, 2016, n. 47; ENJOLRAS - CAPITANIO - ADINOLFI, *The demand for crop insurance: Combined approaches for France and Italy*, in *Agricultural Economics Review*, 2012, 13 (2), p. 5 ss.; ENJOLRAS - SENTIS, *Crop insurance policies and purchases in France*, in *Agricultural Economics*, 2011, 42 (4), p. 475 ss.; MORIN, *Quelles assurances pour garantir le revenu des agriculteurs en France*, in *Mémoire de fin d'étude DAA*, Agrocampus Rennes, 2005, p. 92 ss.

<sup>46</sup> La proposta di legge del Senatore Montagué n. 585 (2015-2016) del 9 maggio 2016 (*Proposition de loi visant à mettre en place des outils de gestion des risques en agriculture*) approvata dal Senato il 30 giugno 2016 e trasmessa all'*Assemblée nationale* il 6 luglio 2017, prevede il passaggio dai «*soutiens directs à l'hectare*» ad una «*politique de gestion des risques*»



Il fondo potrà essere alimentato dal *Fonds national de gestion des risques en agriculture* (FNGRA)<sup>47</sup> nel limite del 65%, mentre il resto dei finanziamenti potrebbe provenire da una contribuzione volontaria degli agricoltori, da una tassa sulle superfici commerciali (TASCOM) oltre i 2500 m<sup>2</sup>, così come da una integrazione ad opera dello Stato e delle collettività locali.

Tornando al nostro Paese, invece, è con un decreto del 23 marzo scorso, di integrazione del Piano assicurativo agricolo 2017, che il MIPAAF ha deciso di ampliare le coperture assicurative agevolate ivi previste con “polizze ricavo” sperimentali<sup>48</sup>, a copertura del rischio relativo alla variabilità del ricavo aziendale nel settore del grano. La sperimentazione è partita da questo settore perché la produzione cerealicola è particolarmente esposta a fluttuazioni di mercato e all’influenza di variabili internazionali, e si è ritenuto prioritario dare alle imprese la possibilità di programmare la produzione e avere un meccanismo di protezione in caso di crollo del prezzo. L’intenzione del Ministero sarebbe quella di estendere questo tipo di polizza anche ad altri settori, primo fra tutti quello risicolo.

Le risorse per la concessione dei contributi sui premi assicurativi ammontano a 10 milioni di euro. Il contributo è concesso fino al 65% della spesa, entro il massimale di 15 mila euro nell’arco di tre esercizi finanziari.

La sottoscrizione della nuova polizza dà all’imprenditore la possibilità, nel caso in cui il suo ricavato scenda del 20% rispetto alla media del ricavo per ettaro dei tre anni precedenti, di ricevere dalla compagnia assicurativa un indennizzo per la perdita di reddito.

Per “perdita di ricavo” si intende la combinazione tra la riduzione di resa per le avversità e/o fisiopatie (gelo, brina, siccità, alluvioni, eccesso

---

*mutualisée*». L’obiettivo è dunque quello di «*assurer un revenu décent et stable aux agriculteurs, en compensant leurs pertes en cas de forte volatilité des marchés*».

<sup>47</sup> Il *Fonds national de gestion des risques en agriculture* (FNGRA) nel 2010 ha sostituito il *Fonds national de garantie des calamités agricoles* al fine di contribuire all’indennizzazione delle perdite economiche legate ad eventi climatici, sanitari, fitosanitari ed ambientali nel settore agricolo (Legge n. 2010-874 del 27 luglio 2010). Il FNGRA comprende dal 2012 il *Fonds de Mutualisation des risques Sanitaires et Environnementaux* (FMSE) che indennizza le perdite subite a seguito di incidenti sanitari o ambientali (previsto dalla *Loi de modernisation de l’agriculture* (LMA) del luglio 2010, in applicazione dell’art. 71 del reg. n. 73/2009, e creato tramite decreto del 31 dicembre 2011, che ne prevede le modalità di funzionamento). Cfr. BORRIELLO, *Gli strumenti per la gestione del rischio in agricoltura. Esperienze estere e sistema italiano*, ISMEA, 2009.

<sup>48</sup> Si tratta del d.m. del 23 marzo 2017, *Integrazione del Piano assicurativo agricolo 2017 - Ampliamento delle coperture assicurative agevolate con polizze sperimentali*, in *Gazz. uff. Serie Generale*, 8 maggio 2017, n. 105. Il nuovo regime di aiuto per i produttori di grano va ad integrare quanto previsto dal *Piano assicurativo agricolo 2017*, di cui al D.M. del 30 dicembre 2016, in *Gazz. uff. Serie Generale*, 15 febbraio 2017, n. 38.

di neve e pioggia, grandine, vento forte, colpi di sole, vento caldo, sbalzi termici) ammesse dal Piano assicurativo nazionale 2017 (art. 3, comma 2°, lett. a) e la riduzione del prezzo di mercato.

Ai fini della quantificazione del danno, la “riduzione di resa”, con riferimento al momento della raccolta, è intesa come differenza (espressa in 100 kg per ettaro di prodotto) tra resa assicurata e resa effettiva pari alla media della produzione ordinaria del triennio precedente; mentre la “riduzione di prezzo” è intesa come differenza tra il prezzo assicurato ed il prezzo di mercato (art. 5, comma 2°, d.m. 23 marzo 2017)<sup>49</sup>.

Questa polizza, come detto sopra, specifica per le oscillazioni dei prezzi di mercato, è aggiuntiva rispetto alle garanzie tradizionali contro le avversità come gelo, siccità alluvione o eccesso di neve, grandine o sbalzi termici.

Oltre ad essa, il Mipaaf aveva già varato, nei mesi scorsi, altre misure di sostegno al comparto, tra cui i contratti di filiera e l’obbligo di indicazione dell’origine del grano per la pasta in etichetta. I primi, inseriti nel Piano cerealicolo nazionale, garantiscono ai produttori 100 Euro di sussidi a ettaro, per aumentare la qualità del prodotto, firmando accordi pluriennali con l’industria per la fornitura, e favorire la stabilità del prezzo<sup>50</sup>; il secondo è previsto in un d.m. del 27 luglio scorso che introduce la sperimentazione per due anni del sistema di etichettatura, nel solco della norma già in vigore per i prodotti lattiero caseari<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Il comma 3° dell’art. 5 del d.m. 23 marzo 2017 precisa che il risarcimento, inteso come riduzione del ricavo, sarà dato «dalla differenza tra il valore della produzione assicurata (resa media per prezzo di assicurazione) e il valore della produzione nell’anno oggetto di assicurazione (resa effettiva per prezzo di mercato)».

<sup>50</sup> Si tratta del d.m. del 2 novembre 2016 n. 11000 recante “criteri e modalità di ripartizione delle risorse del Fondo di cui all’articolo 23-bis del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160”, in *Gazz. uff. Serie Generale*, 28 novembre 2016, n. 278. Il provvedimento prevede il pagamento di massimo 100 euro per ettaro destinato al grano duro seminato e coltivato in vista dei raccolti 2017, sino ad un massimo di 50 ettari, ed incluso in un contratto di filiera di durata minimo triennale, stipulato dalle imprese agricole, singole o associate, con altri soggetti delle fasi della trasformazione e della commercializzazione nella filiera.

<sup>51</sup> Il d.m. del 26 luglio 2017, “Indicazione dell’origine, in etichetta, del grano duro per paste di semola di grano duro”, in *Gazz. uff. Serie Generale*, 17 agosto 2017, n. 191, prevede che le confezioni di pasta secca prodotte in Italia dovranno avere obbligatoriamente indicate in etichetta «le seguenti diciture: a) ‘Paese di coltivazione del grano’: nome del Paese nel quale è stato coltivato il grano duro; // b) ‘Paese di molitura’: nome del Paese nel quale è stata ottenuta la semola di grano duro» (art. 2).

Se queste fasi avvengono nel territorio di più Paesi possono essere utilizzate, a seconda della provenienza, le seguenti diciture: “Paesi UE”, “Paesi non UE”, “Paesi UE e non UE”. Se il grano duro è coltivato almeno per il 50% in un solo Paese, come ad esempio l’Italia, si potrà usare la dicitura: “Italia e altri Paesi UE e/o non UE”.

7. Qualche volta capita anche all'Italia di rappresentare un modello per gli altri Paesi europei: è ciò che è avvenuto con le assicurazioni "salvaricavi" destinate agli agricoltori del settore cerealicolo, esempio di sinergie tra pubblico e privato.

La nuova PAC 2014-2020 si è certamente ispirata all'esperienza degli USA e del Canada, paese che vanta programmi di assicurazioni paragonabili a quelli USA<sup>52</sup>, ma i primi dati disponibili rivelano che sono ancora pochissimi gli Stati UE nei quali i nuovi strumenti sono stati effettivamente attivati<sup>53</sup>.

---

Il provvedimento prevede una fase di 180 giorni per l'adeguamento delle aziende al nuovo sistema e lo smaltimento delle etichette e confezioni già prodotte.

Inoltre, le disposizioni del decreto si applicano in via sperimentale fino al 31 dicembre 2020 ma decadono in caso di piena attuazione dell'art. 26, par. 3, del reg. (UE) n. 1169/2011 che prevede i casi in cui debba essere indicato il paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario utilizzato nella preparazione degli alimenti, subordinandone l'applicazione all'adozione di atti di esecuzione da parte della Commissione (art. 26, par. 8), che ad oggi non sono stati ancora emanati.

<sup>52</sup> Gli strumenti per la gestione dei rischi agricoli diffusi in Canada sono relativamente simili a quelli già presenti negli Stati Uniti. Il sistema canadese di gestione dei rischi agricoli si fonda sull'integrazione di due diversi schemi (diretti dall'azione congiunta del governo federale e dei governi provinciali): Il primo orientato alla copertura dei rischi produttivi che interessano l'azienda agricola principalmente tramite il programma di assicurazione sulle produzioni, il secondo con funzioni di stabilizzazione del reddito, sia nel breve sia nel lungo periodo.

*Growing Forward 2* (GF2) è il nome delle Politiche Quadro quinquennali (2013-2018) varate dal governo canadese per il settore agrolimentare. I *Business Risk Management* (BRM) programs a disposizione dei farmers come aiuto nella gestione dei rischi causati dalla volatilità del mercato e da disastri naturali sono: *AgriInvest* (sistema finalizzato alla copertura di contenute riduzioni di reddito), *AgriStability* (sistema finalizzato a garantire i produttori contro forti riduzioni di reddito), *AgriRecovery* (in caso di calamità naturali, è finalizzato a garantire le perdite non coperte dagli altri sistemi) e *AgriInsurance* (che, attraverso coperture assicurative agevolate, ha l'obiettivo di stabilizzare il reddito, minimizzando gli effetti finanziari di perdite di produzione causati da eventi naturali). Cfr. KANG, *Innovative agricultural insurance products and schemes*, Roma, 2007; MC CARTHY, *Adapting to Change and Managing Risk: A Profile of Canadian Farmer Attitudes and Behaviour*, 1998, reperibile su [www.agr.gc.ca](http://www.agr.gc.ca); TURVEY, *An economic analysis of alternative farm revenue insurance policies*, in *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 1992, Vol. 40.

<sup>53</sup> V. *Risk management schemes in EU agriculture. Dealing with risk and volatility*, cit., p. 10, in cui si legge che «Under the 2014- 2020 Financial Framework, the total public expenditure programmed for contributions to mutual funds under Article 38 are limited to EUR 325 million, with use of this risk management toolkit to this purpose only in France, Italy, Romania and Portugal».

V. altresì COLDIRETTI, *Dove sta andando la PAC. Mercato, Semplificazione, Sviluppo rurale e Brexit*, 6 febbraio 2017, reperibile su [www.reterurale.it](http://www.reterurale.it), p. 50 ss: «Se l'obiettivo del legislatore europeo era quello di aumentare la diffusione degli strumenti di copertura agevolati, i dati sull'attivazione delle opportunità offerte dallo sviluppo rurale per la gestione dei rischi non appaiono confortanti. Va poi sottolineato che tra i Paesi per i quali è stata possibile una rilevazione di dettaglio gli unici ad aver attivato l'ISF sono Italia, Spagna e Ungheria (queste ultime due sembrerebbe in via più sperimentale data l'esiguità delle risorse programmate,

Certamente un serio vincolo alla diffusione di sistemi di sostegno del reddito, sulla falsariga di quelli previsti nel *Farm Bill*, potrebbe essere rappresentato dalla disponibilità di dati di bilancio: le aziende agricole canadesi e statunitensi, mediamente di dimensioni maggiori, predispongono da tempo bilanci annuali rendendo così agevole disporre di un termine di riferimento per valutare le eventuali variazioni di reddito. Più difficile certificare l'andamento del reddito in un paese come il nostro, caratterizzato da una forte polverizzazione e da una netta prevalenza della forma giuridica della ditta individuale.

Altro fattore di criticità per l'applicabilità di alcune tipologie di programmi potrebbe rivelarsi la completa assenza di un mercato dei *futures* di riferimento per molte produzioni, di cui si è già detto. Eppure, nell'interrogarsi sulle possibili ragioni dell'indisponibilità, in Europa, nelle varie borse merci, di derivati finanziari basati sul prezzo dei prodotti agricoli, va considerata anche la possibilità che essa sia dovuta semplicemente al fatto che fino a poco tempo fa questi contratti non erano necessari (data l'invariabilità dei prezzi ai tempi della vecchia PAC)<sup>54</sup>. Non sarebbe da escludersi, dunque, date le problematiche sollevate dalla attuale variabilità dei prezzi agricoli, che tanto le borse merci già esistenti, quanto possibili nuove borse, appositamente create, comincino a commercializzare *futures* e altri derivati di interesse per gli agricoltori, come possibile naturale evoluzione dell'utilizzo della nuova strumentazione di gestione del rischio.

Non si può concludere senza registrare l'intenzione di introdurre modifiche alla regolamentazione dell'intervento europeo per la gestione dei rischi in agricoltura: la recente ipotesi di revisione del Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020 contenuta nella proposta di Regolamento *Omnibus*, che disciplina anche alcuni aspetti di riforma della PAC, prevede infatti dei meccanismi di correzione per la strumentazione dedicata alla gestione dei rischi in agricoltura.

Il primo riguarda la possibilità di utilizzare anche risorse finanziarie pubbliche per la formazione del capitale iniziale dei fondi (opzione attualmente non consentita), mentre l'altro aspetto proposto è relativo alla possibilità di istituire IST di natura settoriale in cui il risarcimento scatta quando

---

mentre l'Italia non ha ancora perfezionato la regolamentazione attuativa). Gli unici ad aver attivato i fondi mutualistici sono, invece, Francia, Italia e Romania».

<sup>54</sup> v. CAFIERO, CAPITANIO, CIOFFI, COPPOLA, *La gestione del rischio nelle imprese agricole tra strumenti privati e intervento pubblico*, in *Agriregionieuropa*, 2007, 8, p. 3.

si registra una diminuzione di reddito del 20% rispetto al 30% attualmente previsto nella regolamentazione vigente<sup>55</sup>.

In particolare, la volontà di porre l'accento su strumenti di carattere settoriale dell'IST sembrerebbe andare nella direzione di tener conto delle crisi che hanno interessato recentemente settori specifici come il lattiero caseario e, da ultimo, quello dei cereali, che hanno sofferto di una estrema volatilità dei prezzi internazionali, con pesanti conseguenze sui redditi degli imprenditori agricoli, anche in un'ottica di complementarità tra le iniziative di gestione dei rischi e quelle destinate alla gestione delle crisi di mercato. Con l'introduzione di queste modifiche l'Europa potenzierebbe il carattere incentivante della misura scegliendo, contrariamente alla tradizione che si era consolidata a partire dalla prima riforma del 1992, di trasferire una parte dell'aiuto al di fuori della scatola verde dell'Organizzazione mondiale del commercio. Un segnale che potrebbe essere significativo alla vigilia dell'avvio del dibattito sulla PAC post 2020, in cui il tema della gestione dei rischi sarà, alla luce dei recenti tumulti del mercato, un sicuro protagonista<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the financial rules applicable to the general budget of the Union and amending Regulation (EC) No 2012/2002, Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) 1301/2013, (EU) No 1303/2013, EU No 1304/2013, (EU) No 1305/2013, (EU) No 1306/2013, (EU) No 1307/2013, (EU) No 1308/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, (EU) No 652/2014 of the European Parliament and of the Council and Decision No 541/2014/ EU of the European Parliament and of the Council (Omnibus Proposal), (agreed compromise text), 21 aprile 2017, reperibile su [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu), in particolare v. i considerando 214° e 215°.*

Alla proposta di Regolamento *Omnibus* fa riferimento anche il documento *Risk management schemes in EU agriculture. Dealing with risk and volatility*, cit., p. 12, in cui si legge che: «in order to stimulate the uptake of the IST, the Commission put forward a number of improvements in the Omnibus proposal. These improvements are to provide Member States with the possibility to make the IST sector-specific, to reduce the threshold for compensation from 30% to 20% and considering to allow public contributions to the initial capital stocks».

<sup>56</sup> V. Parere del Comitato economico e sociale europeo su *I principali fattori di fondo che influenzano la politica agricola comune dopo il 2020*, (2017/C 075/04), 15 dicembre 2016, in *GUUE*, 10 marzo 2017, C 75.

LUIGI COSTATO

## LE CONSEGUENZE DELLA TRASFORMAZIONE DELLA PAC

SOMMARIO: L'art. 39 del TFUE e la sua rilevanza "costituzionale". – 2. La politica agricola comune di mercato e quella delle strutture agricole fino alla riforma MacSharry e all'Accordo agricolo contenuto nel trattato di Marrakech. – 3. La PAC riformata dal 2003. – 4. Le guerre medio-orientali e africane, i migranti "economici" e gli aiuti alimentari. – 5. Le previsioni degli economisti e la realtà.

1. È cosa nota il fatto che l'inclusione del settore primario nel trattato di Roma, istitutivo della Comunità economica europea, sia stata oggetto di dubbi e discussioni. Si voleva, infatti, creare un mercato comune e molti ritenevano che fosse problematico comprendere in esso i prodotti dell'agricoltura, per la peculiarità della loro produzione, in particolare per i legami con la fertilità del territorio, con il clima e per la storica presenza di un intervento pubblico, in tutti gli stati fondatori, sui mercati delle *commodities*.

Prevalse l'opposta opinione di Spaak<sup>1</sup>, che sostenne la necessità di includere nella CEE anche il settore agricolo, per la sua importanza economica e sociale negli stati membri. E fu scelta saggia e fortunata, poiché se da un lato richiese che il trattato prevedesse una "eccezione agricola", dall'altro, proprio grazie alla sua peculiarità, la politica agricola comune divenne, per poter nascere, e vivere nella forma originariamente concepita, un vero e proprio laboratorio dell'integrazione, costringendo gli Stati membri e la

---

<sup>1</sup> Paul-Henry Spaak fu un europeista convinto al pari di Alcide De Gasperi, Konrad Adenauer, Robert Schuman, ed è stato, con Jean Monnet, uno dei "padri fondatori" del Mercato comune europeo; grande negoziatore, seppe avere una decisiva influenza nelle discussioni tenutesi durante la Conferenza di Messina del giugno 1955, dalla quale scaturì, passando attraverso il rapporto Spaak e la Conferenza di Venezia, l'accordo che permise l'adozione dei trattati CEE ed EURATOM, che furono firmati a Roma il 25 marzo 1957. L'integrazione europea in campo agricolo pone le proprie basi sul rapporto Spaak, nel quale si analizzavano le caratteristiche del settore agricolo evidenziando che la sua struttura sociale era basata sull'azienda familiare, che occorre stabilizzare l'offerta agricola ed eliminare le incertezze proprie dei mercati agricoli, legati a variabilità atmosferiche e a una domanda inelastica.

Commissione ad escogitare forme di intervento e di cooperazione ulteriori rispetto a quelle espresse chiaramente dal trattato<sup>2</sup>.

La CEE (poi CE ed ora UE), che coesiste con la sovranità degli Stati membri, deve sempre essere irrobustita nelle sue competenze e nell'esercizio delle stesse, trattandosi di una struttura di tipo confederale, e in quanto tale debole e transeunte, come la storia delle Confederazioni dimostra<sup>3</sup>. Da ciò l'importanza della politica agricola realizzata fin dall'origine stessa della CEE; tale politica, per la sua natura interventistica (opposta a quella liberista relativa al settore secondario e terziario), impose una vasta produzione di diritto derivato della Comunità, elemento che ha consentito all'ordinamento comunitario di consolidarsi<sup>4</sup>.

Infatti, le peculiarità delle agricolture degli stati membri emersero con chiarezza nella Conferenza intergovernativa di Stresa, convocata nel 1958 dalla Commissione in adempimento di quanto previsto dal trattato all'art. 38, versione iniziale.

In quella occasione si fissarono gli strumenti di intervento per perseguire le finalità della politica agricola comune, quali fissate nel par. 1 dell'art. 39 del trattato, e genericamente nel par. 4 dell'art. 38. Furono così assicurati gli interventi a favore dell'aumento produttivo come elemento centrale per accrescere i redditi degli agricoltori, puntando, di fatto, sull'incremento dei prezzi dei prodotti agricoli, anche per adattare l'intervento politico al rilievo riconosciuto alla presenza importante, nell'intero territorio comunitario, della famiglia contadina, trascurando di realizzare una politica strutturale capace di adattare le aziende agricole al progresso tecnologico. In definitiva la politica agricola della CEE fu, a lungo, costituita quasi solamente dall'intervento sul mercato dei prodotti inclusi nell'Allegato II del trattato.

---

<sup>2</sup> Esemplare, sotto questo profilo, la creazione dei Comitati di gestione, per assistere la Commissione nell'adozione di atti esecutivi di norme del Consiglio. I comitati sono stati, successivamente, utilizzati in molti settori extra agricoli. Sul punto v., per tutti, D. BIANCHI, *De Comitatus, L'origine e le rôle de la comitologie dans la politique agricole commune*, Paris, 2013 (dalla tesi di dottorato).

<sup>3</sup> Sul punto mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *Profili di diritto comunitario, I, Parte generale*, Editrice universitaria, Ferrara, 1981, p. 83 ss., e in part. p. 101 ss., ove anche una ampia bibliografia su federazioni e confederazioni. La debolezza della struttura "confederale" della CEE (oggi UE) è stata progressivamente confermata dalla riduzione sostanziale delle decisioni adottate a maggioranza nel Consiglio, dal prevalere del Consiglio europeo, sorta di conferenza intergovernativa, e addirittura dalla previsione, contenuta nell'art. 50 del TUE, circa la possibilità, sempre esistita ma mai espressa chiaramente *per tabulas*, di uscita dall'UE, di cui ha profittato il Regno Unito.

<sup>4</sup> Per molti anni la Gazzetta ufficiale delle Comunità europee era composta, in prevalenza da regolamenti agrari, specie da quelli adottati con la procedura della Commissione con il Comitato di gestione.



La complessità dei problemi che derivavano dalle diverse politiche agricole degli stati membri in materia di protezione dei redditi degli agricoltori richiese, per varare la politica comune di mercato, anni di negoziati, sicché essa vide la luce nell'aprile del 1962 grazie a una serie di adattamenti al primo piano Mansholt<sup>5</sup>; si trattava della fase transitoria, che si sarebbe conclusa nel 1968 con la fine dei prezzi nazionali e dei prelievi intercomunitari. Ma l'impostazione di questa politica restò la medesima anche successivamente, con l'adozione di prezzi comuni d'intervento, indicativi e d'entrata, di prelievi e di restituzioni all'esportazione, senza che si adottassero efficaci misure sulle strutture produttive. Restò, dunque, quasi del tutto ignorata la politica agricola comune estranea all'aspetto "mercato".

Il regime adottato aveva caratteristiche fortemente protezionistiche, specie per le grandi coltivazioni come, ad esempio, mais, grano, carne, latte e zucchero; d'altra parte, grazie a questa scelta si riuscì, in un breve lasso di tempo, a fare dell'Europa comunitaria un grande produttore agricolo, bisognoso anche di esportare poiché le eccedenze produttive andavano progressivamente crescendo.

D'altra parte il trattato, all'art. 39, fissava le finalità della politica agricola comune, in realtà realizzata solo per i mercati, che erano e sono, tuttora:

«a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera (questo sarebbe l'aspetto eminentemente strutturale della politica agricola comune: *n.d.a.*);

b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura;

c) stabilizzare i mercati;

d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;

e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori»<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Sicco Leendert Mansholt, politico olandese, ma anche, e soprattutto, agronomo, venne indicato dal suo governo come membro della Commissione CEE, ed entrò, dunque, a far parte della prima Commissione, presieduta da Hallstein. Gli venne assegnata la delega all'agricoltura e una delle vicepresidenze, incarichi che mantenne anche nelle successive commissioni (seconda commissione Hallstein e commissioni Rey e Malfatti). Subentrò, brevemente, a Malfatti a seguito delle sue dimissioni, nella presidenza della Commissione. Da notare che Malfatti si dimise dalla presidenza della Commissione per partecipare alle elezioni parlamentari italiane, mostrando così uno scarsissimo spirito europeistico.

<sup>6</sup> Si riporta il par. 1 dell'art. 39 del TFUE, sostanzialmente identico alla stessa norma contenuta nel trattato di Roma.



L'art. 39, par. 1, com'è evidente alla sua lettura, costituisce la base per la politica agricola europea in generale, ed in particolare, ma non solo, dei mercati, che deve essere, per avere una prospettiva di riuscita, applicato in abbinamento al par. 4 dell'art. 38, che prevede l'instaurazione di una politica agricola comune<sup>7</sup>, cioè anche interventi sulle strutture produttive (d'altra parte previsti dalla lett. *a*) dell'art. 39) al fine di rendere razionale il sistema produttivo e mantenere compatibile con le esigenze di bilancio la spesa agricola.

Il complesso delle norme contenute nell'art. 39 costituisce, dunque, anche grazie alla specificazione contenuta nel par. 4 dell'art. 38, la base giuridica della PAC, che deve comprendere sia gli interventi sul mercato sia quelli sulle strutture.

Il fatto che nel TFUE la politica agricola non sia inclusa fra le materie di competenza esclusiva, ma fra quelle di competenza condivisa (artt. 3 e 4 TFUE), appare un errore di formulazione, poiché è stato, per converso, adottato il par. 1 dell'art. 38, il quale afferma: «L'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca». Pertanto non si tratta, in realtà, di competenza condivisa ma di competenza esclusiva. Resta escluso, per altra previsione del trattato, il regime proprietario della terra. A ben vedere, il riconoscimento della competenza ripartita appare il tentativo, mal realizzato sul piano giuridico, di lasciare, almeno in parte, alla competenza statale la submateria "strutture agrarie", ed infatti la politica che le riguarda viene adottata dall'Unione, ma cofinanziata e rimessa, relativamente ad alcune scelte, agli Stati membri.

In definitiva, cioè, sia prima del trattato di Lisbona sia a seguito dello stesso, il settore agricolo dell'Unione (un tempo, comunitario) è governato da una norma programmatica, l'art. 39, fortemente vincolante nelle sue finalità, espresse chiaramente dal par. 1, sicché le previsioni in esso contenute non possono essere derogate. Ugualmente la politica agricola comune, ricordata anche dal par. 4 dell'art. 38, deve essere attuata avendo per fondamento le prescrizioni contenute nel par. 1 dell'art. 39 completando

---

<sup>7</sup> Il par. 4 dell'art. 38 prescrive: «Il funzionamento e lo sviluppo del mercato interno (originariamente "comune": *n.d.a.*) per i prodotti agricoli devono essere accompagnati dall'instaurazione di una politica agricola comune». Sull'art. 38 del trattato (allora art. 32) v. G. SGARBANTI, *Commentario breve ai trattati della Comunità europea e dell'Unione europea*, diretto da F. Pocar, in *Breviaria iuris*, a cura di Giorgio Cian e Alberto Trabucchi, Cedam, Padova, 2001, p. 182 ss., ove bibliografia. Sull'art. 39 (allora art. 33) v. L. RUSSO, *Commentario breve ai trattati*, cit., p. 187 ss., ove bibliografia.

«il funzionamento e lo sviluppo del mercato interno» con interventi “altri” rispetto a quelli sul mercato.

Non senza ragione, dunque, si è a lungo parlato della politica agraria comunitaria facendo riferimento, in pratica, solo all’Organizzazione comune del mercato, mentre soltanto più tardi, quando si iniziò ad intervenire anche al di fuori – ed ora anche troppo al di fuori – del mercato si iniziò a parlare di PAC<sup>8</sup>.

Resta, comunque, indiscutibile il fatto che la creazione di un mercato comune agricolo – riferito ai prodotti inclusi nell’Allegato II del TFUE e a qualche ulteriore prodotto, assimilato forzatamente e senza modifica dell’allegato in questione – fu a lungo il principale scopo “agrario” della Comunità europea, poiché gli Stati ritennero che, grazie alla protezione dei mercati, si potessero realizzare tutte le finalità elencate nell’art. 39 senza intervenire sulle strutture agrarie, e cioè sulle aziende agricole, generalmente gestite da famiglie contadine, numerose e pertanto, come già rilevato, importanti politicamente, dunque per molti stati membri da conservare anche se di dimensioni inadatte all’autosufficienza proprio perché, in quanto tali, bisognose di sostegni “politici” diversi, ricambiabili elettoralmente.

2. A fronte dell’accumularsi di eccedenze e al crescere della “spesa agricola” gravante sul bilancio comunitario, fu presentato, nel 1968, il c.d. secondo piano Mansholt, avente finalità molto razionalizzanti nel settore strutturale<sup>9</sup>; la semplice constatazione che non si sarebbero potuti alleggerire i costi economici dell’intervento sul mercato dei prodotti agricoli senza una seria riforma strutturale non bastò a far accogliere il piano dal Consiglio, che lo ridusse, dopo un lungo travaglio<sup>10</sup>, a ben poca cosa con le

---

<sup>8</sup> Su questi aspetti dello sviluppo della politica agricola della Comunità europea v. L. COSTATO, *Profili di diritto comunitario, II, Agricoltura*, Editrice universitaria, Ferrara, 1981, p. 17 ss., ove bibliografia. Sulla Comunità europea e l’agricoltura si vedano, in generale, A. CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario, I, Elementi di teoria generale*, Giuffrè, Milano, 1988; A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 6<sup>a</sup> ediz., Giappichelli, Torino, 2006; E. ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, Giappichelli, Torino, 1995; G. SGARBANTI, *Le fonti del diritto agrario, I, Le fonti costituzionali e comunitarie*, Cedam, Padova, 1988; AA.VV., *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, Giappichelli, Torino, 2011, oltre ad altri lavori in questa sede citati.

<sup>9</sup> Il piano, fatto circolare sotto il nome di *Memorandum sulla riforma dell’agricoltura nella CEE*, è contenuto nella *Comunicazione relativa alla politica agricola comune* trasmessa dalla Commissione al Consiglio il 21 dicembre 1968 (doc. COM (68) 1000), è stato pubblicato quasi integralmente dalla *Riv. dir. agr.*, 1969, I, p. 109 ss. Una sintesi del Piano si può rivenire in L. COSTATO, *Profili di diritto comunitario, II Agricoltura*, cit., p. 129 ss., ove bibliografia.

<sup>10</sup> Il secondo piano Mansholt prevedeva la creazione di imprese agricole di dimensioni

tre direttive del 1972 e con quella sulle zone svantaggiate del 1975<sup>11</sup>, mentre nulla fu fatto per ridurre i prezzi minimi garantiti che, anzi, vennero ulteriormente aumentati.

Ancora una volta alcuni Stati membri impedirono qualsivoglia serio intervento sulle strutture agrarie; l'Italia, addirittura, rese quasi inapplicabili le norme attuative delle direttive del 1972 stabilendo dei premi di abbandono e di prepensionamento aventi come base di calcolo il canone legale, fissato a livelli infimi per favorire la permanenza in agricoltura di molti coltivatori.

Infatti, le direttive del 1972 vennero adottate proprio per dare attuazione alla lett. a) del par. 1 dell'art. 39, ma si sostenne che esse prevedevano una riforma che doveva essere cofinanziata dalla Comunità e attuata dagli Stati membri<sup>12</sup>.

Alcuni stati membri, meno "populisti"<sup>13</sup> di quello italiano, profittarono delle direttive per farsi cofinanziare dalla Comunità alcune forme di prepensionamento e di concentrazione aziendale incentivata.

La mancata attuazione della riforma suggerita da Mansholt e il continuo aumento dei prezzi minimi garantiti – conseguenza proprio della mancata riforma della politica strutturale – comportarono l'aumento delle eccedenze, divenute insostenibili nel settore lattiero caseario, e la conseguente adozione del prelievo di corresponsabilità per il settore stesso<sup>14</sup>.

Questa risposta al problema delle eccedenze produttive di latte non

---

maggiori e più razionali, ma non poteva essere accolto per le ragioni già esposte. Esso, infatti, per questa parte, fu disatteso oltre ad essere tacciato di avere caratteristiche comunisteggianti.

<sup>11</sup> Sulle vicende succedutesi al Piano, comprese le direttive citate, mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *Profili di diritto comunitario, II, Agricoltura, cit.*, in particolare, a p. 163 ss., dove sono messe in rilievo le manchevolezze italiane nell'applicazione delle tre direttive.

<sup>12</sup> Sul punto v. L. COSTATO, *Profili di diritto comunitario, II, Agricoltura, cit.*, p. 139 ss., ed in particolare il par. 15 del documento di lavoro del deputato europeo Richard, riportato integralmente a p. 140.

<sup>13</sup> Dell'immensa letteratura attorno al populismo basti, in questa sede, ricordare M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Einaudi, Torino, 2017, *passim*, ove bibliografia. Il populismo assunse varie forme, nella nostra repubblica, a partire da quello democristiano, che mirava alla conservazione del consenso da parte dei ceti agricoli ma anche al mantenimento di una nutrita classe di coltivatori diretti, malgrado i progressi tecnologici andassero in direzione opposta.

<sup>14</sup> V. il reg. 1079/77 del Consiglio del 17 maggio 1977, in *GUCE* L131 del 1977. Sull'arg. v. A. DI LAURO, *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, 3ª ediz., Cedam, Padova, 2003, p. 800.

L'insostenibilità di certe eccedenze aveva una componente cui non si poteva mettere rimedio; l'intervento nel settore lattiero caseario avveniva sul burro e il latte in polvere, ma il burro non può essere conservato in qualsiasi magazzino, richiedendo temperature molto basse per la sua conservazione. Diversamente, mais e grano possono essere collocati in magazzini coperti e non necessariamente refrigerati.

fu, in realtà, sufficiente, come non lo fu la successiva decisione, presa dal Consiglio nel 1980, di ammettere il principio della fissazione di obiettivi di produzione.

Si doveva attendere il 1984 per adottare i c.c.d.d. “quantitativi di riferimento” (detti comunemente quote latte) al fine di limitare il continuo crescere delle eccedenze nel settore lattiero caseario<sup>15</sup>.

Si trattava di una forma di limitazione alla garanzia di prezzo, che continuava a essere assicurata ai produttori, variamente individuati, limitatamente alle quantità prodotte negli anni 1981 o 1982.

Da quel momento si iniziò a proporre prima, a realizzare poi, varie forme di limitazione degli eccessi produttivi, realizzati normalmente attraverso disincentivi di tipo economico, ma anche, nel caso del vino, vietando nuovi impianti di vigne<sup>16</sup>.

La fine dell'URSS non è stata quasi mai accostata, erroneamente, alle vicende che hanno portato alla riforma della politica agricola comunitaria. A ben vedere, invece, la conclusione della vicenda storica iniziata nel 1917 in Russia, e conclusasi fra il 1989 e il 1990, ha avuto come conseguenza, anche, da un lato il mutare degli atteggiamenti degli USA e della Comunità europea in materia di aiuti alimentari, dall'altro la ripresa e conclusione rapidissima dei negoziati per il rinnovo del GATT '47, che comprese anche la creazione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC o, all'inglese, WTO), avvenuta nel 1994.

Infatti, l'Accordo agricolo contenuto nel trattato di Marrakech, che formalizzò questa serie di negoziati, prevede, tra l'altro, la riduzione degli incentivi alle esportazioni di prodotti agricoli, progressivamente ridotti a zero o quasi.

Prima della firma del trattato, tuttavia, venne adottata la c.d. riforma MacSharry del 1992, modificata sia per adattarla al trattato di Marrakech sia per introdurre nuove limitazioni di spesa per il bilancio comunitario, e restata vigente, con ulteriori cambiamenti anche significativi, fino al 2003/2015<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Con il reg. 856/84 del Consiglio del 31 marzo 1984, in *GUCE* L 90 del 1984. Sull'arg. v. A. DI LAURO, *op. cit.*, p. 803 ss.

<sup>16</sup> Si iniziò, nel 1985, con la pubblicazione del Libro verde della Commissione intitolato “Prospettive della politica agricola comune” e si proseguì, fino al 1992, attraverso l'adozione di una Disciplina di bilancio e di un regime di “stabilizzatori”. Sugli stabilizzatori nel settore dei cereali v. L. COSTATO, *Trattato breve, cit.*, p. 763 ss; sul divieto di reimpianto delle viti v. L. PAOLONI, *Trattato breve, cit.*, p. 916.

<sup>17</sup> La riforma fu realizzata con il reg. n. 1762/92, sul quale rinvio a L. COSTATO, *Trattato breve, cit.*, p. 765 ss; ID., *L'organizzazione mondiale del commercio e la politica agricola comune*

La riforma prevedeva una drastica riduzione di alcuni prezzi garantiti, specie dei cereali, controbilanciata da “pagamenti compensativi” sugli ettari coltivati, calcolati sulle base delle superfici medie investite in seminativi nel triennio precedente. Veniva prevista anche una messa a riposo obbligatoria (in verità condizione per ottenere i pagamenti compensativi) di parte delle superfici coltivate<sup>18</sup>.

Restavano inalterati i meccanismi di prelievo e di restituzione all'esportazione, ma la sorte di essi era già segnata, poiché si stava concludendo il negoziato USA-CE sfociato nell'accordo di *Blair House* dello stesso 1992, sulla cui base si sarebbero stesi i molteplici Accordi contenuti nel trattato di Marrakech del 1994. I prelievi (dazi mobili) vennero sostituiti da dazi fissi e le restituzioni vennero progressivamente ridotte, facendo venire meno, quasi totalmente, sia pure dopo una fase transitoria durata fino alla fine degli anni Novanta, le esportazioni sovvenzionate da parte degli operatori economici di prodotti ottenuti nella Comunità<sup>19</sup>.

---

*e degli stati membri*, in *Acta iuridica agraria*, vol. II, Polonia – Varsavia, 2000, p. 7 ss., ove bibliografia.

<sup>18</sup> Il progetto di riforma era contenuto nel documento COM (91) 100 del 1° febbraio 1991, *Comunicazione della Commissione al Consiglio sulla Evoluzione e futuro della PAC - Documento di riflessione della Commissione*. In esso si metteva in rilievo la necessità di mantenere in attività un numero sufficientemente elevato di agricoltori ritenuti l'unico mezzo per conservare l'ambiente naturale, il paesaggio e il modello di agricoltura a conduzione familiare. Tale mantenimento avrebbe, di conseguenza, consentito di conservare all'agricoltura la sua funzione produttiva e quella di tutela ambientale, assicurando anche la produzione di alimenti e di materie prime non alimentari, pur adottando metodi di produzione meno intensivi. Attraverso il ribasso dei prezzi minimi garantiti, compensati da aiuti diretti agli agricoltori e l'estensivizzazione delle produzioni si sarebbe ripristinato l'equilibrio dei mercati e evitato l'accumularsi dei eccedenze e la crescita della spesa agricola.

Nel contempo si doveva avviare una politica favorevole allo sviluppo delle aree rurali attraverso attività integrate quali l'artigianato, il turismo, la forestazione e la tutela ambientale. Incomincia così a fare capolino la multifunzionalità dell'impresa agricola e l'ecologia. Sull'arg. v. L. COSTATO, *Corso di diritto agrario*, 1ª ediz., Milano, 2001, p. 152 ss.

<sup>19</sup> Gli elementi principali degli accordi di Marrakech che incidono sul mercato dei prodotti agricoli sono la riduzione del 20% in 6 anni del sostegno interno, l'esclusione delle misure di sostegno del reddito, la riduzione delle sovvenzioni alle esportazioni del 36% in valore in 6 anni e del 21% in quantità, sempre in 6 anni, la conversione di tutte le misure doganali (come il prelievo) in tariffe fisse diminuite del 36% in valore in 6 anni.

Si prevede anche la possibilità, eccezionale, di usare una clausola di salvaguardia e la concessione di accesso senza dazio o a dazio ridotto per un 5% del consumo interno a certi prodotti “stranieri”. Sulle conseguenze dell'Accordo agricolo sul diritto della CEE v. L. COSTATO, *op. ult. cit.*, p. 161 ss. L'adattamento dal diritto agrario comunitario all'Accordo è avvenuto con il reg. 1290/94 del 21 dicembre 1994, in *GUCÉ* L 349 del 1994.

3. Nel 1997 la Commissione adottò un documento chiamato “Agenda 2000”, nel quale si occupava di molti aspetti della vita della Comunità, compreso quello agricolo<sup>20</sup>.

La Commissione ha indicato, nel detto documento, la necessità di rafforzare le politiche comuni europee per giungere «ad un’Unione più forte e più ampia». Si volevano perseguire altre finalità rispetto a quelle adottate dall’inizio della Comunità in campo agricolo considerando, esplicitamente, che i tradizionali obiettivi della Politica agricola comune dovevano considerarsi superati<sup>21</sup>. I nuovi scopi della PAC dovevano essere incentrati sulla multifunzionalità dell’agricoltura, necessaria per realizzare l’aumento della competitività e la conseguente difesa delle quote di mercato mondiale dell’agricoltura europea.

Tali scopi andavano perseguiti attraverso il sostegno all’occupazione ed al reddito nel quadro di strategie di sviluppo rurale, l’adozione di una maggiore attenzione alle questioni agro ambientali<sup>22</sup>, alla produzione di “beni pubblici”, alla qualità e salubrità degli alimenti.

Si ripeteva, anche se le vicende successive non avrebbero confermato l’assunto, che si mirava a garantire un equo livello di vita alla popolazione agricola e la stabilità dei redditi ad essa assicurati anche attraverso nuove fonti di reddito complementari o alternative (multifunzionalità) e l’integrazione degli obiettivi ambientali nella politica agricola<sup>23</sup>.

Dando seguito alle premesse poste con l’Agenda 2000 la Commissione ottenne dal Consiglio del marzo del 1999 di effettuare un controllo inter-

---

<sup>20</sup> Si tratta del documento COM (97) 2000 def., del luglio 1997, dal titolo *Agenda 2000*.

<sup>21</sup> Per un’ampia documentazione a completamento dell’Agenda 2000 v. Commissione europea: *Agenda 2000*. Volume 1: *Per un’Unione più grande e più forte*. Volume 2: *La sfida dell’ampliamento*. Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, 1997. La riforma MacSharry subì una ulteriore modifica con il reg. n. 1251/99 del 17 maggio 1999, in *GUCE* L 160 del 1999, successivamente più volte modificato. Sul punto v. L. COSTATO, *Trattato breve*, cit., p. 776 ss.

<sup>22</sup> Il trattato di Amsterdam è il primo tentativo di riformare le istituzioni europee in vista dell’allargamento. Venne firmato il 2 ottobre 1997 dagli allora 15 paesi dell’Unione europea ed è entrato in vigore il 1° maggio 1999. L’orientamento assunto dalla Commissione con l’Agenda 2000 risente anche di quanto previsto in questo trattato. Sul trattato di Amsterdam v. L. COSTATO, *Il trattato di Amsterdam e il diritto agrario comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, p. 120 ss., ove bibliografia; ID., *L’evoluzione del trattato CE e le norme ambientali*, in *Studium iuris*, 1999, p. 497 ss.

<sup>23</sup> Si sosteneva anche la necessità di semplificare il diritto agrario europeo e di valorizzare il “modello agricolo europeo”. La “semplificazione” ha finito per produrre regolamenti di dimensioni abnormi e un regime molto complicato, mentre il modello agricolo europeo fatica sempre più a reggere, colpito da una severa riduzione dei redditi.

medio (nel 2003) degli effetti della riforma MacSharry come progressivamente modificata.

Nel 2002 il commissario Fischler avanzò una proposta di riforma molto innovativa fondata sull'adozione di un sistema di aiuti disaccoppiato dalla produzione, ma condizionati al rispetto di regole ambientali, che fu formalizzata all'inizio del 2003 in alcune proposte di regolamento che vennero, pur con non rilevanti modifiche, approvate il 29 settembre 2003, dopo che le proposte erano state adattate ad alcune richieste del Consiglio avanzate il 23 giugno dello stesso anno<sup>24</sup>.

Le ragioni ufficiali per le quali si era resa necessaria la riforma sono state così esposte dalla Commissione: il livello dei prezzi d'intervento o simili sarebbe stato troppo elevato, causando una perdita di competitività al settore primario, l'aiuto ai produttori sarebbe stato ripartito in modo non equo, producendo anche effetti negativi sull'ambiente e, soprattutto, facendo passare un "messaggio" alla pubblica opinione negativo per l'agricoltura, quasi che un messaggio di quel tipo non sarebbe stato, successivamente, inviato prevedendo pagamenti agli agricoltori anche senza obbligarli a coltivare.

Si doveva, inoltre, predisporre una PAC applicabile anche ai paesi PECO (che sarebbero entrati nella Comunità nel 2004, e cioè agli stati dell'Europa orientale), realizzando un maggiore decentramento decisionale.

Una ragione più rilevante, e forse la sola "vera", era la speranza di ottenere progressi nel nuovo *round* agricolo nella sede dell'OMC (WTO) concedendo, *a priori*, il disaccoppiamento attraverso l'eliminazione degli aiuti legati alla produzione.

Il disaccoppiamento ha avuto come conseguenza, voluta, la riduzione delle produzioni di cereali, poiché agli agricoltori delle zone più soggette a rischi climatici, come quelli dell'Italia del sud, molte volte è sembrato conveniente percepire l'aiuto disaccoppiato piuttosto che rischiare lo stesso seminando con il pericolo che siccità o ondate di calore non consentissero di realizzare un raccolto che ripagasse più di quanto investito in aiuti.

Ma non bastava: si è voluto, qualche anno dopo, accertare "lo stato di

---

<sup>24</sup> La riforma fu adottata con i regolamenti dal 1782/2003 al 1788/2003, tutti del 29 settembre 2003, in *GUCE* L 270 del 2003. Un primissimo commento al reg. n. 1782 si trova in L. COSTATO, *La riforma della PAC del 2003*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, I, p. 387 ss. Sul lungo percorso della PAC attraverso le sue riforme v. D. BIANCHI, *La politique agricole commune (PAC) - Précis de droit agricole européen (Toute la PAC, rien d'autre que la PAC)*, 2<sup>a</sup> ediz., Bruylant, Bruxelles, 2012, *passim*.



salute” della riforma giungendo alla conclusione che occorreva consolidare il quadro della riforma del 2003<sup>25</sup>.

Grazie a questo “consolidamento” si è esteso il disaccoppiamento totale degli aiuti mediante l’eliminazione progressiva di molti pagamenti accoppiati alla produzione integrandoli nel regime del pagamento unico all’azienda; si è spostata ancor di più l’attenzione sullo sviluppo rurale (che significa delle zone prevalentemente agricole) a detrimento dei fondi del primo pilastro mediante l’aumento del tasso di modulazione degli aiuti diretti; si è ancor di più ridotto l’intervento pubblico e di controllo dell’offerta per frenare la capacità degli agricoltori di reagire ai segnali, sempre oscillanti, del mercato.

La riforma ulteriore è stata approvata con il reg. n. 73/2009<sup>26</sup> per quanto riguarda il c.d. primo pilastro, mentre per il secondo pilastro restò in vigore il reg. n. 1698/2005<sup>27</sup>.

Un esito molto significativo delle riforme che hanno introdotto il disaccoppiamento è stato quello di dar diventare l’UE il più grande importatore mondiale di prodotti agricoli dai paesi in via di sviluppo: ne importa più di USA, Giappone, Australia e Canada messi assieme. Nell’ambito dell’accordo detto “tutto fuorché le armi”, l’UE ha permesso, con un atteggiamento sconosciuto alle altre grandi potenze economiche mondiali, libero accesso al mercato a tutti i paesi meno sviluppati. Il che, in buona sostanza, significa che molte produzioni europee sono venute meno e che, comunque, gli agricoltori europei devono confrontarsi con produttori che possono vivere grazie a un reddito incomparabilmente più basso del loro.

Il 12 ottobre 2011 la Commissione europea ha adottato una serie di proposte legislative per la riforma della PAC valida per il periodo 2014-2020<sup>28</sup>. Dopo un lungo negoziato, reso più complesso dal fatto che esso si

---

<sup>25</sup> La “valutazione dello stato di salute”, approvata dal Consiglio il 20 novembre 2008, ha riconsiderato molte delle misure attuate con la riforma della PAC del 2003.

<sup>26</sup> Il reg. (CE) n. 73/2009 del Consiglio del 19 gennaio 2009 «stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell’ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003». Sul punto v. L. COSTATO - L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell’Unione europea*, 4<sup>a</sup> ediz., Milano, 2015, p. 136 ss.

<sup>27</sup> Il reg. (CE) 1698/2005 del Consiglio del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR, è pubblicato in *GUCE* L 277. Sul punto v. L. COSTATO - L. RUSSO, *Corso di diritto agrario*, cit., p. 262 ss.

<sup>28</sup> La proposta della Commissione, adottata dopo consultazioni con tutte le parti interessate, sembra tenere conto delle opinioni richieste ai vari *stakeholders* solo in misura assai ridotta. In essa si mettono accenti su alcune idee, apparentemente condivisibili di massima,



è svolto per la prima volta secondo la procedura legislativa ordinaria introdotta con il Trattato di Lisbona (art. 294 del TFUE), che coinvolge anche il Parlamento europeo, si è decisa la riforma della PAC 2014-2020 la quale, a causa dei ritardi, troverà applicazione solo nel 2015.

I regolamenti adottati, oltre a quello concernente la fase transitoria 2014-2015, sono il n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune; il n. 1308/2013 recante regole sull'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli; il n. 1305/2013, relativo al sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale; il n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune; il n. 1370/2013 recante misure per la fissazione di determinati aiuti e restituzioni connessi all'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli; il n. 671/2012 recante modifica del reg. (CE) n. 73/2009 in ordine all'applicazione dei pagamenti diretti agli agricoltori per il 2013. In precedenza si era adottato il reg. n. 1028/2012 che modifica il reg. (CE) n. 1234/2007 in ordine al regime di pagamento unico e al sostegno ai viticoltori.

Con questa riforma perde di rilievo il disaccoppiamento a favore dell'accoppiamento, ma quest'ultimo cambia di natura: si realizza, dunque, salve alcune ipotesi, una specie di accoppiamento dei sostegni a specifici obiettivi e si abbandona ogni riferimento ai pagamenti effettuati in precedenza; la riforma del 2013/2015 consiste, pertanto, in un frazionamento delle erogazioni.

Si parte da un "pagamento di base" per ettaro, disaccoppiato, assai ridotto, per passare a un sostegno complementare a compensazione dei costi legati alla fornitura di beni pubblici ambientali non remunerati dal mercato, e cioè a erogazioni "verdi" (accoppiato), a un pagamento supplementare ai giovani agricoltori (accoppiato), a un pagamento redistributivo che consente di rafforzare il sostegno ai primi 30 ettari di un'azienda (accoppiato), a un sostegno aggiuntivo ai redditi nelle zone con vincoli naturali specifici (ac-

---

ma in realtà ben lontane dal trovare applicazione reale nella regolamentazione che ne è conseguita. Le proposte prevedono sussidi al reddito più mirati per stimolare la crescita e l'occupazione; strumenti per la gestione della crisi più reattivi e più adeguati per affrontare le nuove sfide poste dalla situazione economica; un versamento ecologico per tutelare la produttività e gli ecosistemi nel lungo termine; ulteriori investimenti nella ricerca e nello sviluppo; una filiera alimentare più competitiva ed equilibrata; incentivare le iniziative agro ambientali; agevolare l'insediamento dei giovani agricoltori; stimolare l'occupazione e l'imprenditorialità rurali; affrontare meglio i problemi delle aree fragili; realizzare una PAC più semplice e più efficace.

coppiato). Si prevedono, inoltre, aiuti accoppiati alla produzione per ragioni economiche o sociali e si autorizzano gli Stati a introdurre un regime semplificato a favore dei piccoli agricoltori beneficiari di meno di 1.250 euro<sup>29</sup>.

I nuovi aiuti per ettaro sono riservati a coloro che svolgono una “attività agricola”, che consiste, ai sensi dell’art. 4 del reg. n. 1307/2013, ne:

«I) la produzione, l’allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli compresi la raccolta, la mungitura, l’allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli,

II) il mantenimento di una superficie agricola in uno stato che la rende idonea al pascolo o alla coltivazione senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli ordinari, in base a criteri definiti dagli Stati membri in virtù di un quadro stabilito dalla Commissione o

III) lo svolgimento di un’attività minima, definita dagli Stati membri, sulle superfici agricole mantenute naturalmente in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione».

La nuova definizione di “agricoltore attivo” non si allontana, evidentemente, da quelle previste a partire dalla riforma del 2003, mantenendo una intonazione “antiproduttiva” alla quale, oggi, si aggiunge una maggiore coloritura “ecologica” rispetto alle precedenti norme, in relazione al maggior sostegno accordato per certi comportamenti “verdi” e la volontà di sfavorire le concentrazioni aziendali attraverso gli aiuti accoppiati riservati ai piccoli agricoltori.

Malgrado le affermazioni fatte in ordine alla necessità di favorire la concorrenzialità dei prodotti agricoli europei, la nuova riforma, che richiama espressamente gli artt. 42 e 43, par. 2, del trattato (oltre al trattato nella sua interezza), non contiene un riferimento espresso, e sembra che la cosa non sia casuale, all’art. 39.

Si assiste, comunque, anche successivamente, a una serie di dichiarazioni che mantengono l’orientamento espresso con la regolamentazione introdotta dal 2003 e successivamente modificata, come si può rilevare da quelle fatte a Cork nel 2016<sup>30</sup>. Basti, al proposito, citare il punto 1 della suddetta dichiarazione, rubricata “Promuovere la prosperità rurale”:

---

<sup>29</sup> V, al proposito, una breve sintesi in L. COSTATO - L. RUSSO, *Corso di diritto agrario*, cit., p. 138 ss.

<sup>30</sup> Il titolo della Conferenza di Cork sullo sviluppo rurale tenuta nel settembre del 2016 in Irlanda, recita: *Una vita migliore nelle aree rurali*. Essa si è tenuta nello stesso luogo, a 20 anni di distanza, dal quale partì il primo manifesto che portò al processo sfociato nella formulazione dell’Agenda 2000.

«Il potenziale rurale, per fornire soluzioni innovative, inclusive e sostenibili per attuali e future sfide della società quali la prosperità economica, la sicurezza alimentare, il cambiamento climatico, la gestione delle risorse, l'inclusione sociale e l'integrazione dei migranti, dovrebbe essere riconosciuto meglio. Un meccanismo di correzione rurale dovrebbe garantire che questo si rifletta nelle politiche e strategie dell'Unione.

Le politiche rurali e agricole dovrebbero costruire l'identità e il dinamismo delle zone rurali attraverso l'attuazione di strategie integrate e approcci multisettoriali. Essi dovrebbero promuovere la diversificazione e l'imprenditorialità, gli investimenti, l'innovazione e l'occupazione. Queste politiche dovrebbero anche dare valore per l'identità rurale e migliorare la sostenibilità, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale, nonché la resilienza delle aziende agricole e delle comunità rurali».

Si proclama la necessità di assicurare la prosperità economica e la sicurezza alimentare ma non si prevedono soluzioni coerenti con questi scopi. Si continua, invece, a miscelare "politiche rurali" e "politiche agricole" che, collegate alla multifunzionalità (qui chiamata multisettorialità) delle imprese agricole, inducono a ritenere che ormai si disperi delle possibilità di produrre, da parte delle medie, oltre che delle piccole imprese, un reddito sufficiente.

Non c'è dubbio che le comunità rurali abbisognino di moltiplicare le fonti di reddito, e che tale risultato sia la sola possibile garanzia per il loro permanere vitali, ma l'andamento dei prezzi del mercato mondiale delle grandi *commodities* rende difficile, a famiglie di agricoltori di territori nei quali i redditi di chi non opera in agricoltura sono maggiori, e sensibilmente, a restare legate all'agricoltura.

Queste considerazioni riportano ad altra affermazione fatta a Cork, e non solo, e cioè alla necessità di assicurare all'Unione la sicurezza alimentare<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Le Conclusioni di Cork suonano così: «Noi, i partecipanti alla Conferenza europea di Cork 2,0 sullo sviluppo rurale, invitiamo i responsabili politici dell'Unione europea a:

- migliorare la consapevolezza pubblica del potenziale delle zone rurali e delle risorse, per offrire una vasta gamma di sfide e opportunità economiche, sociali e ambientali, delle quali beneficiano tutti i cittadini europei;

- investire nell'identità e nel potenziale di crescita delle comunità rurali e per rendere le aree rurali attraenti per le persone, per vivere e lavorare in tutte le varie fasi della loro vita;

- costruire su questo slancio e sviluppare ulteriormente la politica agricola e rurale verso un approccio flessibile, semplice e orientato a tale risultato, basato sul partenariato e che rifletta gli obiettivi dell'Unione, nonché le esigenze e le aspirazioni sul campo;

- sistematicamente rivedere le altre politiche macro e settoriali attraverso una lente rurale, considerando impatti potenziali e reali e implicazioni sull'occupazione rurale e sulle

La riforma del 2003 ed anche quella del 2013 tutto possono ottenere, meno che garantire la *food security*. Negli USA, almeno, la riforma contenuta nel *Farm Bill 2014* destina la stragrande maggioranza dei circa mille miliardi di dollari di spesa in dieci anni previsti, al *Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)*, e cioè all'emissione di buoni pasto a favore dei bisognosi, cosa che, tra l'altro, la dice lunga sul benessere diffuso negli USA. Un impegno analogo, da realizzare con l'acquisto di derrate da parte dello stato (con fondi unionali) da distribuire ai vari enti d'assistenza, farebbe aumentare la domanda di prodotti agricoli. Ancora dagli USA si potrebbe copiare un ampio programma di assicurazione del reddito attraverso il sostegno dell'Unione a polizze che garantissero di pagare agli agricoltori la differenza fra un prezzo obiettivo predeterminato e la media dei prezzi praticata sul mercato per lo specifico prodotto nell'anno in considerazione<sup>32</sup>.

Tutto ciò, unitamente ad altre misure adatte a riportare l'Europa ad essere capace di sostenere i paesi più poveri, sembrerebbe quanto occorra per rendere necessaria la riforma della PAC, al fine di renderla conforme all'art. 39 del TFUE; ma pare che l'Unione abbia, per ora, deciso di trascurare l'obbligo che questa norma impone.

4. Il progressivo affermarsi, nei paesi sviluppati, dell'idea che fosse necessario adottare documenti che mettersero in rilievo l'importanza della protezione dei diritti umani, palesemente derivata dalla profonda penetrazione, nel pensiero occidentale, dei valori umanitari contenuti nella dottrina cristiana, affiancata per qualche aspetto dall'illuminismo, ha fatto sì che alcune Carte così ispirate fossero adottate dall'ONU<sup>33</sup>, dal Consiglio d'Europa<sup>34</sup> e

---

prospettive di crescita e di sviluppo, il benessere sociale e la qualità ambientale delle zone rurali e delle comunità;

- sostenere questo programma in 10 punti e incorporare la sua visione e gli orientamenti in sviluppo politico futuro».

Come perseguire tali scopi senza realizzare un sistema che assicuri redditi ragionevoli agli agricoltori, basati anche, o meglio soprattutto, su un fatturato sufficiente e, cioè, su prezzi remunerativi dei prodotti non è dato di comprendere.

<sup>32</sup> Sul punto v. F. BRUNO, *Il diritto alimentare nel contesto globale: USA e UE a confronto*, Cedam - Wolters Kluwer, Padova-Milano, 2017, in part. p. 396 ss.

<sup>33</sup> La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo è un documento sui diritti individuali, firmato a Parigi il 10 dicembre 1948, promosso dall'ONU perché avesse applicazione in tutti gli stati membri ma da molti di essi – specie se assoggettati a regimi autoritari o addirittura dittatoriali – non considerata obbligatoria.

<sup>34</sup> La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) è stata firmata a Roma il 4 novembre 1950 dai 12 Stati al tempo membri del Consiglio d'Europa (Belgio, Danimarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lus-

dalla Comunità europea<sup>35</sup>, oltre che inserite, in vario modo, in molte costituzioni.

Ma questi documenti internazionali restano, quasi sempre, lettera morta, come dimostra, tra l'altro, l'attuale emigrazione di massa di persone provenienti da paesi nei quali questi diritti sono ben lungi dall'essere garantiti; il fenomeno riguarda oggi tutta la terra, perché anche fuori Europa esistono esodi analoghi, come dal Messico verso gli USA e in Sudafrica dai paesi confinanti e dalla Nigeria<sup>36</sup>.

Il pianeta è caratterizzato, oggi più che mai, da squilibri economici e da enormi differenze nel tenore di vita mentre le notizie, che un tempo circolavano in ambienti ristretti, ora sono "mondializzate" grazie a un'elettronica che sta facendo conoscere a tutti com'è fatta la quinta strada a New York, quanto sono invitanti le vetrine di via Condotti o di rue Faubourg Saint Honoré, quali autovetture si usano e quali cibi si mangiano a Berlino, a Londra e a Madrid.

Orbene, applicando il detto mussulmano "se la montagna non va a Maometto, Maometto va alla montagna", gli odierni profughi per fame (diverso discorso andrebbe fatto per chi fugge dallo sterminio e dalla guerra), alcuni non ricevendo più gli aiuti euroamericani che arrivavano fino a qualche anno addietro e tutti essendo attirati dal benessere del nord del mondo che i *media* fanno intravedere, lasciano la terra natia per venire nei paesi ricchi, rischiando anche traversate marine pericolosissime. Occorre che i governanti dei paesi sviluppati manifestino più saggezza e considerino scopo primario della loro attività quella di ridurre le differenze di reddito fra i loro stessi cittadini, che stanno progredendo in modo più che preoccupante, e, naturalmente, fra i loro compatrioti e i popoli dei paesi più poveri.

Il primo argomento richiede molto di più che interventi nazionali o dell'Unione europea, bensì accordi globali che impediscano il sorgere e il mantenersi in vita di potentati economico-finanziari capaci di disporre

---

semburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia, Turchia) ed è entrata in vigore il 3 settembre 1953.

<sup>35</sup> La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, un tempo anche nota come Carta di Nizza, è stata solennemente proclamata una prima volta il 7 dicembre 2000 a Nizza e una seconda volta, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo da Parlamento, Consiglio e Commissione.

Il Trattato di Lisbona del 2010 ha attribuito il medesimo valore giuridico dei trattati, ai sensi dell'art. 6 del TUE, alla *Carta di Nizza*, che si impone pertanto come pienamente vincolante per le istituzioni europee e gli Stati membri

<sup>36</sup> A questi si aggiungono gli esodi, per ragioni diverse, dalla Cina in direzione della Russia con il traghettamento dell'Ussuri e verso ogni continente, anche se in modo più strisciante e meno eclatante.

di somme di denaro di gran lunga superiori, per fare un esempio molto citato, al debito pubblico dello Stato greco. Tali tecnostrutture, e i loro amministratori, costituiscono elementi di condizionamento dello stesso funzionamento degli stati democratici, poiché possono influire largamente sulle campagne elettorali, attraverso i loro finanziamenti, sugli eletti e sull'opinione pubblica, anche grazie ai *mass media* che direttamente o indirettamente controllano. L'antica legislazione *antitrust* statunitense (la cui origine risale al XIX secolo) non basta, né basterebbe inserirla in un accordo multilaterale comprendente gli stati del mondo. Occorrerebbe stabilire dei limiti universalmente accettati per le dimensioni e le capacità finanziarie di qualsivoglia entità privata al fine di assicurare il corretto funzionamento al libero mercato oltre che la stessa libera volontà che devono poter esprimere gli Stati<sup>37</sup>.

Il secondo argomento, invece, tocca in primo luogo la fame e, comunque, la povertà, per la grande maggioranza dei migranti.

A questo proposito sarebbe necessario che Europa e USA esportassero cibo come un tempo (politica agricola permettendo) e tecnologie, per favorire la creazione di economie locali nei paesi meno fortunati, in modo tale da convincere i loro abitanti che anche nella loro terra ci può essere un futuro.

Non si può negare che la realizzazione di questi interventi potrebbe presentare difficoltà di ordine politico, a causa di dittatori che infestano i paesi più poveri e della classe politica dei paesi sviluppati, generalmente di modesta levatura, ma non si vede come si possa provvedere diversamente. Al proposito, pur potendo apparire cinica questa affermazione, paiono mali minori Saddam Hussein e Gheddafi dell'ISIS e delle guerre libiche<sup>38</sup>.

Sul punto sia consentito di riportare qualche frase tratta dal lavoro testé citato: «A lungo la CE e gli USA hanno inviato imponenti quantità di prodotti alimentari, o materie prime per produrli, agli Stati non allineati, ai quali appartenevano Siria, Egitto Algeria, Tunisia ecc., e hanno tollerato la presenza di dittatori per molti versi criticabili, forse addirittura esecrabili, quali Gheddafi e Saddam Hussein. Chi avesse creduto si trattasse d'interventi umanitari o realizzati per consentire l'esportazione delle enormi ecce-

---

<sup>37</sup> Mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *Nascita, trionfo e segni premonitori del declino del capitalismo*, in *Agricoltura, istituzioni e mercati*, 2014, p. 65 ss., ove bibliografia, e in particolare p. 89 ss. V. anche L. COSTATO, *Parlamentarismo, democrazia e demagogia: cenni su una involuzione*, in pubblicazione.

<sup>38</sup> Mi permetto di rinviare a L. COSTATO, *Il male minore e l'Unione europea*, in *Acta Concordium*, n. 4 del 2015 (nel sito *Accademia dei Concordi*).

denze accumulate grazie alle politiche agricole delle due più potenti entità economiche e alimentari del pianeta, sarebbe caduto in errore. Si trattava, in realtà, di azioni di politica estera volte a mantenere nella zona d'influenza occidentale gli stati in questione, al fine di contenere l'espansionismo sovietico, che aveva le ali tarpate quando si trattava di prodotti alimentari, stante la permanente crisi produttiva dell'agricoltura russa e ucraina».

5. Caduta l'Unione Sovietica, CE e USA decisero di mutare politica, essendo anche, da parte europea, venuto meno l'interesse a proteggere l'elemento stabilizzatore del potere, costituito dai coltivatori diretti; come dissi in occasione di un incontro presso un'associazione di quella categoria, il 'muro di Berlino' non è caduto sui 'comunisti' ma sugli 'agricoltori europei'. Si giunse, così, rapidamente a rovesciare l'ottica delle politiche agricole, e a firmare gli accordi sul punto, contenuti nel trattato di Marrakech del 1994.

I consiglieri economici della Commissione della CE misero in rilievo, nel suggerire la riforma della PAC, che dal punto di vista interno alla stessa Comunità, non era più necessario garantire prezzi sostenuti agli agricoltori perché nel giro di pochi lustri la domanda di *commodities* sarebbe molto cresciuta a causa dell'aumento della popolazione mondiale; come è stato da tempo segnalato, non ci si deve fidare troppo delle previsioni degli economisti, che non possono disporre di tutte le informazioni, che sono innumerevoli, per fare pronostici necessariamente esatti<sup>39</sup>.

Oggi, dopo i disastri causati dalla cessazione del regime di aiuti, che avevano, tra l'altro, provocato anche l'abbandono frequente delle coltivazioni povere e di scarsa produttività ai "beneficati", invece di cercare di riprendere la vecchia politica, migliorata introducendo sostegni anche per lo sviluppo di quelle zone, ci si perde in un mare di parole, come è accaduto con la firma della "Carta di Milano"<sup>40</sup>. Che senso ha stendere un tale docu-

---

<sup>39</sup> Sul punto v. N.N. TALEB, *Il cigno nero*, trad. it., Il Saggiatore, Milano, 2008, *passim*, ma in part. p. 194.

<sup>40</sup> La Carta di Milano è un documento di impegno collettivo sul diritto al cibo che sarà "l'eredità immateriale dell'Expo milanese 2015". Tutti hanno potuto firmarla, *online* o all'interno del Padiglione Italia di Expo. Il percorso verso la Carta di Milano è iniziato con la giornata "L'Expo delle Idee", che il 7 febbraio 2015 ha riunito oltre 500 esperti all'Hangar Bicocca di Milano. Suddivisi in 42 tavoli di lavoro, gli esperti hanno iniziato a porre le basi per la stesura della Carta. Nelle settimane successive gli esperti hanno continuato a confrontarsi, ritrovandosi per un incontro intermedio a Firenze il 28 marzo per la seconda tappa di "Expo delle Idee". Dopo una terza tappa a Pompei, dedicata alla promozione del patrimonio culturale italiano, la Carta di Milano è stata presentata ufficialmente il 28 aprile all'Università Statale di Milano. Il documento è incentrato su questioni come lo spreco alimentare, il diritto al cibo, la sicurezza dei prodotti, l'agricoltura sostenibile.

mento, se poi ci si guarda bene dall'applicarlo seriamente? Per assicurare il diritto al cibo, infatti, occorre non solamente produrlo ma anche metterlo a disposizione di chi ne abbisogna. Nel "Corno d'Africa" ci sono molti milioni di persone che letteralmente muoiono di fame; si deve inviare a questi fratelli sfortunati cibo ed anche strumenti per migliorare le loro condizioni di vita, cioè metterli in condizione di valorizzare i loro difficili ambienti. Occorre, in definitiva, modificare profondamente la PAC per riportarla, con gli aggiustamenti ecologici necessari, a favorire la produzione da mettere a disposizione di chi è costretto a emigrare verso l'Europa per disperazione.

Mi piace concludere questo paragrafo riprendendo ancora quanto da me scritto altrove: «Un'Europa secolarizzata come l'odierna deve dimostrare che l'insegnamento che l'ha permeata per duemila anni è ancora capace di farle esprimere valori moralmente importanti e tali da renderla ancora un faro di civiltà.

Concludendo, se talvolta occorre scegliere il male minore, e tale scelta deve essere, comunque, guidata dalla proporzionalità della misura e degli effetti prodotti, si deve, quando sia possibile, scegliere il bene, quale soluzione opposta ad un male, per minore che esso sia»<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> In L. COSTATO, *Il male minore e l'Unione europea*, in *Acta Concordium*, 3/1015.



---

---

GIURISPRUDENZA

# PARTE SECONDA

---

---

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO



GIULIA BONORA

## CONTROVERSIE IN MATERIA DI NOMI DI DOMINIO INTERNET E INDICAZIONI GEOGRAFICHE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'arbitrato obbligatorio disciplinato da ICANN e il ruolo dell'OMPI (brevi cenni). – 3. Il caso del "Lambrusco.wine". – 4. Oggetto e funzione delle indicazioni geografiche: la centralità del territorio. – 5. Il Second *Wipo Internet Domain Name Process* e la questione dell'estensione della *Policy* alle indicazioni geografiche. – 6. ".wine" e ".vin": un'aggravante. – 7. Considerazioni conclusive.

1. L'innovazione che più ha contribuito alla globalizzazione dei mercati è stata, certamente, Internet. Per registrare un dominio e avere, così, la possibilità di essere individuato in ogni punto del globo da chiunque si connetta a Internet, è sufficiente sostenere una modica spesa: in questo modo, ogni definizione di mercato è minata alla base e non è possibile delimitare geograficamente l'ambito competitivo di un'azienda. Si comprende, allora, la rilevanza dell'attribuzione dei *domain names*. In particolare, sono molto ambiti, anche da chi non è titolare, i domini che corrispondono a marchi registrati o a nomi che, pur non potendo essere registrati come marchi, godono di grande rinomanza. Proprio in questi casi, si pongono i maggiori problemi nello stabilire chi sia l'effettivo titolare del diritto alla registrazione del nome su Internet e quali rimedi possano essere esperiti contro nomi di dominio "abusivi"<sup>1</sup>.

Innanzitutto, occorre chiarire che, nel sistema dei nomi di dominio, gli indirizzi si dividono nei *Top level domains* (TLDs), composti da due o tre lettere, collocati all'estrema destra dell'indirizzo Internet e nei *Second level domains*, che si trovano a sinistra del *top level domain* e sono espressioni liberamente scelte dall'utente: sono, questi ultimi, gli elementi distintivi dell'indirizzo Internet e, pertanto, sono quelli che giuridicamente pongono

---

<sup>1</sup> A. VALENTE, *Le controversie relative alla registrazione ed all'utilizzo del Domain Name: l'arbitrato obbligatorio disciplinato da ICANN*, in C. VACCÀ (a cura di), *Nomi di dominio, marchi e copyright: proprietà intellettuale ed industriale in internet*, Milano, 2005, pp. 148 e 149.

i maggiori problemi. I domini di primo livello (TLDs) possono, tra le altre cose, identificare la nazione del dominio (ad esempio, *.it*, per l'Italia, *.fr*, per la Francia), oppure la sua natura commerciale (*.com*), governativa (*.gov*), di organizzazione (*.org*). In questi ultimi casi, si parla anche di domini “generici” (gTLDs) per distinguerli da quelli riferiti ai singoli Paesi. Tra questi ultimi, dal 2011, è possibile annoverare anche le estensioni *.wine* e *.vin*, che hanno sollevato non poche preoccupazioni tra i produttori di vino a indicazione geografica<sup>2</sup>.

Non è chiaro nemmeno oggi quale sia il reale impatto che l'impressionante sviluppo del commercio su Internet e il conseguente crescente numero di nomi di dominio delegati ha sulla protezione delle indicazioni geografiche. Si pone, ancora una volta, il problema della mancanza di una visione realmente condivisa, a livello internazionale, circa la natura giuridica delle indicazioni geografiche.

2. L'ICANN (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*) è un ente privato, senza fini di lucro, con sede legale in California, a Marina del Rey. È stata creata nell'ottobre del 1998 e tra le sue aree di operatività rientra l'amministrazione del sistema dei nomi di dominio di primo livello e generico. Nell'atto costitutivo si specifica che l'ICANN opera a beneficio dell'insieme della comunità Internet, svolgendo le sue attività in conformità ai principi del diritto internazionale, alle convenzioni internazionali e alle leggi locali applicabili, attraverso processi aperti e trasparenti che consentano il libero svolgimento della concorrenza e il libero ingresso nei mercati connessi con Internet<sup>3</sup>. ICANN disciplina un servizio di risoluzione arbitrare delle controversie inerenti i nomi di dominio. L'ipotesi tipica è quella di un dominio di secondo livello (la parte, dell'indirizzo Internet, che ha maggiore capacità “distintiva”) che coincida – o, comunque, sia idoneo a creare confusione – con un marchio di cui è titolare persona diversa da chi abbia registrato e utilizzi il nome di dominio in questione. Il 24 ottobre del 1999, ICANN ha adottato la *Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy* (in seguito, la

---

<sup>2</sup> In argomento si veda la trattazione di N. COPPOLA, *Tutela delle indicazioni geografiche e scambi internazionali: fra nomi di dominio e free trade agreements*, in *Riv. dir. alim.*, n. 4-2013, p. 66.

<sup>3</sup> G. ZICCARDI e P. VITIELLO, *La tutela giuridica del nome di dominio: il nome di dominio nell'ordinamento giuridico italiano, in Unione europea e nella normativa internazionale; la procedura per la risoluzione alternativa delle dispute afferenti i nomi di dominio prevista da ICANN*, Modena, 2000, p. 72.

*Policy*)<sup>4</sup>. L'Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale (OMPI) è accreditata presso ICANN come *dispute-resolution service provider*<sup>5</sup>: in questa veste, il Centro di Arbitrato e Mediazione dell'OMPI amministra un sistema arbitrale di risoluzione delle controversie che opera seguendo la *Policy*.

La *Policy* fissa i termini e le condizioni per dirimere una controversia che possa sorgere relativamente alla registrazione e all'utilizzo di un nome di dominio. In particolare, le controversie cui sono applicabili queste regole – che vengono accettate dal soggetto che chiede la registrazione di un nome di dominio all'atto della sottoscrizione del relativo contratto con il *Registrar*, ovvero la società che si occupa della registrazione – prevedono che il registrante debba sottomettersi a un procedimento arbitrale nel caso in cui una terza parte, il ricorrente, dichiari dinanzi al *Provider* scelto (ad esempio, l'OMPI): a) che il nome di dominio che è stato registrato è identico, o simile, a un marchio commerciale (o a un marchio di servizio) sul quale l'attore ha diritto; b) che il soggetto che ha registrato il nome di dominio non ha alcun diritto o interesse legittimo con riferimento ad esso; c) che il nome di dominio contestato è stato registrato e viene usato in mala fede<sup>6</sup>. Durante il procedimento arbitrale, il ricorrente deve dimostrare che tutti e tre questi elementi sono presenti<sup>7</sup>.

Investito di una controversia, il Centro di Arbitrato e Mediazione dell'OMPI nominerà il *Panel* che si occuperà di dirimerla (composto solitamente da un solo arbitro o, in determinati casi, da tre arbitri) e che, al termine del procedimento, pronuncerà un lodo. Gli unici provvedimenti che il ricorrente può ottenere sono la cancellazione del dominio registrato e utilizzato in mala fede o il trasferimento della registrazione del nome di dominio a proprio favore.

Il procedimento, che si è brevemente descritto, trae la sua efficacia dalla rapidità con cui si conclude. Basti pensare che, salvo casi eccezionali, di regola non è prevista l'audizione delle parti<sup>8</sup>. Di questo sistema di risoluzione delle controversie inerenti i nomi di dominio, tuttavia, non possono beneficiare i titolari di indicazioni geografiche, le quali non sono contem-

---

<sup>4</sup> Congiuntamente alla *Policy*, sono state adottate anche le *Rules for Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy*, ovvero le regole procedurali da seguirsi per la correttezza della procedura arbitrale; cfr. <https://www.icann.org/resources/pages/help/dndr/udrp-en>.

<sup>5</sup> I *providers* accreditati presso l'ICANN sono indicati all'indirizzo [www.icann.org/udrp/approved-providers.htm](http://www.icann.org/udrp/approved-providers.htm).

<sup>6</sup> G. ZICCARDI e P. VITIELLO, *La tutela giuridica del nome di dominio*, ecc., cit., p. 78.

<sup>7</sup> Paragrafo 4 (a) della *Policy*.

<sup>8</sup> Su questo punto, si veda A. VALENTE, *Le controversie relative alla registrazione*, ecc., cit., p. 147 ss.

plate dalla *Policy* come valido titolo legale, *di per sé*, per azionare la tutela arbitrale.

3. Il 29 aprile 2016, il Centro di Arbitrato e Mediazione dell'OMPI ha emesso una decisione relativa al nome di dominio "*lambrusco.wine*"<sup>9</sup>. Il procedimento arbitrale si è, pertanto, svolto secondo la *Policy* implementata da ICANN.

Il nome di dominio controverso è stato registrato il 26 gennaio 2016 da un ente spagnolo. A seguito di ciò, il 5 febbraio 2016, le associazioni responsabili della gestione e della tutela dell'indicazione geografica "Lambrusco" – il "Consorzio Vini Mantovani", il "Consorzio per la Tutela dei Vini Reggiano e Colli di Scandiano e di Canossa" e il "Consorzio Tutela del Lambrusco di Modena" – hanno inoltrato un ricorso all'OMPI, chiedendo il trasferimento del nome di dominio "*lambrusco.wine*" al "Consorzio Tutela del Lambrusco di Modena".

Per le ragioni che si specificheranno, ai fini dell'accoglimento della domanda di trasferimento, è stata fondamentale la circostanza che il nome "Lambrusco" non fosse protetto *unicamente* come indicazione geografica ma, altresì, in quanto marchio collettivo dei Consorzi ricorrenti, oltre a essere stato riconosciuto come marchio in diverse giurisdizioni nazionali, tra cui quella spagnola<sup>10</sup>.

Con la decisione del 29 aprile, il *Panel* (composto da un unico arbitro) ha accolto le pretese dei ricorrenti e ha disposto il trasferimento del nome di dominio a favore del "Consorzio Tutela del Lambrusco di Modena", avendo ritenuto sufficientemente provata la ricorrenza delle predette tre condizioni congiuntamente richieste dal par. 4 (a) della *Policy*, e segnatamente: il carattere identico o confondibile del nome di dominio rispetto al marchio sul quale gli attori hanno diritto<sup>11</sup>; l'assenza di alcun diritto o

---

<sup>9</sup> Case No. D2016-0381; il testo della decisione è disponibile all'indirizzo <http://www.wipo.int/amc/en/domains/search/text.jsp?case=D2016-0381>.

<sup>10</sup> Si aggiunga, che il marchio collettivo "Lambrusco" è stato registrato anche presso il *Trademark Clearinghouse* (TMCH). Si tratta di un sistema, sviluppato da ICANN, che consente ai titolari di marchi registrati di inviare i dati a essi relativi in un unico database centralizzato, offrendo, così, maggiori garanzie di protezione contro eventuali condotte usurpative. Infatti, un primo vantaggio consiste nel fatto che i titolari di marchi inseriti nel TMCH potranno registrare nomi di dominio a essi corrispondenti con priorità assoluta durante la fase di "pre-lancio", prima, cioè, che siano disponibili al pubblico. Inoltre, attraverso il servizio di notifica associato al TMCH, chi avrà inserito i dati del proprio marchio nel database, verrà avvisato in caso di registrazioni di nomi di dominio identici o confusamente simili a esso: cfr. <https://newgtlds.icann.org/en/about/trademark-clearinghouse>.

<sup>11</sup> Tale indagine comparativa risulta particolarmente insidiosa allorché si debba

interesse legittimo del soggetto che ha registrato il nome di dominio sullo stesso; la registrazione e l'utilizzazione del nome di dominio in mala fede.

Il *Panel* ha riscontrato la totale identità tra il dominio di secondo livello e il marchio dei Consorzi ricorrenti. L'unica differenza si riferisce al nome di dominio generico di primo livello “.wine”, che non è, comunque, a giudizio del *Panel*, sufficiente per evitare il rischio di confusione, ma, anzi, è idoneo a incrementarlo, considerando che si trova in stretta relazione con l'attività svolta dalle ricorrenti.

Con riguardo alla seconda e alla terza condizione, al *Panel* non risulta che il titolare del nome di dominio (il quale, peraltro, non ha mai contestato le allegazioni dei ricorrenti) possa vantare diritti di marchio sul termine “Lambrusco”, né che abbia la qualifica di licenziatario, distributore o rappresentante autorizzato dai Consorzi. Inoltre, il fatto che non sia stata effettuata alcuna offerta di prodotti o servizi in buona fede – dal momento che il sito corrispondente al nome di dominio contestato non risultava in uso prima dell'inizio della controversia – e che, successivamente alla notifica del ricorso, onde simulare la presenza di diritti o interessi legittimi sul nome di dominio, il contenuto del sito sia stato modificato<sup>12</sup>, denota, secondo il *Panel*, una mala fede riscontrabile, non solo al momento della registrazione dello stesso, ma, altresì (come richiesto dalla *Policy*), nell'uso concreto che ne è stato fatto.

A sostegno della propria decisione di trasferire il nome di dominio al “Consorzio tutela del Lambrusco di Modena”, il *Panel* ha ricordato che la *Policy* ammette l'uso dei marchi collettivi come titolo valido per ottenere la tutela da essa prevista contro nomi di dominio illegittimi. Le indicazioni geografiche, invece, non sono di per sé contemplate dalla *Policy*. Il caso del

---

confrontare un'indicazione geografica protetta (o un marchio registrato dal Consorzio) con un nome di dominio cinese. Infatti, nella lingua cinese, l'adattamento di una parola straniera spesso si basa non sul significato della stessa ma sulla similarità fonetica tra il nome originale (da tradurre) e il corrispondente cinese (tradotto). Ad esempio, il termine Parmigiano potrebbe essere espresso in cinese con una serie di ideogrammi (uno per ciascuna sillaba) che, pur allontanandosi dal significato proprio del nome tradotto, mantengono tuttavia il medesimo *sounding*. Si parla, a tal proposito, di translitterazione fonetica, meccanismo, questo, che presta il fianco a numerose possibilità di evocazione, spesso difficilmente riconoscibili a causa della considerevole distanza linguistica. Sul punto e, più in generale, sulla giurisprudenza in materia di evocazione, anche con riguardo al conflitto tra indicazioni geografiche e nomi di dominio, cfr. F. GUALTIERI, S. VACCARI e B. CATIZZONE, *La protezione delle indicazioni geografiche: La nozione di evocazione*, in *Riv. dir. alim.*, n. 2-2017, p. 32 ss.

<sup>12</sup> In particolare, alla data della decisione, il nome di dominio si riferiva a una pagina in corso di elaborazione, con titolo «Lambrusco Wine» (senza la lettera “s”) e un menù con tre opzioni che riproducevano testi copiati da Wikipedia relativi all'uva, alla storia e al vino Lambrusco, unitamente a varie foto.



nome di dominio “*lambrusco.wine*” ne è dimostrazione, in quanto i Consorzi ricorrenti hanno visto soddisfatte le proprie pretese poiché potevano fare affidamento su un marchio collettivo registrato.

A tal proposito, vi è un'altra decisione dell'OMPI, del 21 giugno 2011<sup>13</sup>, che torna utile richiamare in alcuni suoi punti, perché, specularmente rispetto alla decisione sul Lambrusco, si incentra sull'inidoneità delle indicazioni geografiche ad azionare la tutela prevista dalla *Policy*. Ricorrente, in questo caso, era il *Comité Interprofessionnel du vin de Champagne*, che si rivolgeva all'OMPI sostenendo l'illegittimità del nome di dominio “*champagne.co*”, allegando documenti comprovanti che l'indicazione geografica “Champagne” – per la sua reputazione strettamente collegata al territorio della regione omonima francese, per gli ingenti e numerosi investimenti finalizzati alla promozione del vino sostenuti dal Consorzio e, non da ultimo, per il riconoscimento e la tutela ad essa accordata dal diritto europeo come “vino a denominazione di origine protetta” [Reg. (CE) n. 491/2009<sup>14</sup>] – dovesse essere a buon diritto considerata un marchio di fatto, non registrato, di cui il Consorzio aveva la titolarità<sup>15</sup>.

Il *Panel*, in questo caso, ha rigettato il ricorso. Infatti, pur ammettendo l'esistenza di diritti sull'indicazione geografica “Champagne” a favore del *Comité*, ha, comunque, escluso che i diritti che sorgono in virtù del riconoscimento di una denominazione di origine siano sufficienti per azionare la tutela prevista dal par. 4 (a) della *Policy*: è stato, quindi, nuovamente ribadito che le indicazioni geografiche, in quanto tali, esulano dal suo ambito applicativo.

Inoltre, il *Panel* ha ritenuto che, dall'indicazione geografica “Champagne”, non si potesse dedurre l'esistenza di un marchio non registrato e

---

<sup>13</sup> Case No. DCO2011-0026; il testo della decisione è disponibile all'indirizzo <http://www.wipo.int/amc/en/domains/search/text.jsp?case=DCO2011-0026>.

<sup>14</sup> Reg. (CE) n. 491/2009, del Consiglio, del 25 maggio 2009, che modifica il reg. (CE) n. 1234/2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM). Il reg. (CE) n. 1234/2007 è stato, poi, abrogato dal reg. (UE) n. 1308/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che ha abrogato anche i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 del Consiglio.

<sup>15</sup> In particolare, il *Comité* ricorrente ha richiamato l'art. 118-*quaterdecies* del reg. (CE) n. 491/2009, nella parte in cui stabilisce che «2. Le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette e i vini che usano tali denominazioni protette in conformità del relativo disciplinare sono protette contro: // a) qualsiasi uso commerciale diretto o indiretto di un nome protetto: (...) // ii) nella misura in cui tale uso sfrutti la notorietà di una denominazione di origine o di una indicazione geografica». Il contenuto di tale articolo è il medesimo dell'art. 103 del reg. (UE) n. 1308/2013 (c.d. nuovo regolamento unico OCM).

dei relativi diritti. Il *Panel* muove dalla considerazione che le indicazioni geografiche non svolgono la fondamentale funzione del marchio, ovvero sia quella di distinguere i prodotti o i servizi di un operatore da quelli di un altro: l'indicazione geografica "Champagne" non sarebbe idonea a distinguere il vino di un produttore di Champagne dal vino di un altro produttore di Champagne. Per quanto ogni indicazione geografica diventi, inevitabilmente, distintiva della reputazione e delle qualità associate a un prodotto, il *Panel* è persuaso che questa non sia il tipo di "capacità distintiva acquisita" richiesta al marchio per lo scopo della *Policy*.

4. Il caso in esame impone una riflessione sull'oggetto specifico delle indicazioni geografiche e, conseguentemente, sull'opportunità di darvi protezione. Si tratta, evidentemente, di una questione ancora irrisolta e che si pone su un piano addirittura precedente a quello normativo<sup>16</sup>.

La funzione primaria delle indicazioni geografiche è quella di proteggere e promuovere il *nesso* esistente tra le qualità, le caratteristiche o la reputazione del prodotto e la sua origine territoriale. A tal fine, l'ordinamento europeo ha predisposto dei segni *ad hoc*, di matrice essenzialmente pubblicistica: la Denominazione di origine protetta (DOP) e l'Indicazione geografica protetta (IGP)<sup>17</sup>.

Va, a questo punto, precisato che le indicazioni geografiche non esprimono un territorio qualsiasi, inteso come sede inerte dell'attività produttiva, ma un territorio concepito come "idea"<sup>18</sup>. Il concetto di territorio rimanda, cioè, a un complesso reticolo di valori, identità e pratiche, che diventano esse medesime oggetto di veicolazione tramite i segni distintivi<sup>19</sup>. In altre parole, il territorio – inteso non come mero contenitore, ma come elemento idoneo a "segnare" i prodotti, a incidere sulle caratteristiche degli stessi<sup>20</sup> – viene, così, ad acquisire capacità distintiva, concorrenziale.

---

<sup>16</sup> N. COPPOLA, *Tutela delle indicazioni geografiche*, ecc., cit., p. 66.

<sup>17</sup> Il primo regolamento che ha armonizzato la materia, istituendo, per la prima volta, i segni DOP e IGP, risale al 1992 [reg. (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari]. Oggi la normativa di riferimento è rappresentata dal Regolamento (UE) n. 1151/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

<sup>18</sup> Cfr. A. GERMANO, *Le indicazioni geografiche nell'Accordo TRIPS*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, p. 413.

<sup>19</sup> M. FERRARI, *La dimensione proprietaria delle indicazioni geografiche: uno studio di diritto comparato*, Napoli, 2015, p. 147.

<sup>20</sup> Su questo tema si veda la trattazione di F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio: nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000, p. 242.

Il territorio, quindi, è elemento attivo, in grado di determinare la qualità, le caratteristiche o la reputazione di un prodotto, attraverso l'interazione dialogica dei fattori naturali e umani che vi operano. Così, l'oggetto delle indicazioni geografiche è rinvenibile nella relazione tra le caratteristiche fisiche, chimiche e, più genericamente, naturali, proprie di un certo luogo, e il prodotto che da quel luogo trae origine. Allo stesso tempo, le pratiche tradizionali, la cultura e valori locali vengono considerati fattori (umani) che contribuiscono in misura significativa a delimitare l'oggetto di protezione delle indicazioni geografiche<sup>21</sup>.

Gli elementi che connotano le indicazioni geografiche – e che si sono, fin qui, sommariamente esposti – sono rinvenibili nella definizione contenuta nell'art. 22.1 dell'Accordo TRIPS<sup>22</sup>, ai sensi del quale le indicazioni geografiche identificano un prodotto come originario del territorio di uno Stato membro, o di una regione o località di detto territorio, quando una data qualità, la reputazione, o altre caratteristiche dello stesso siano essenzialmente attribuibili («*essentially attributable*») alla sua origine geografica. L'Accordo TRIPS rappresenta, a livello internazionale, il più importante trattato in materia: esso attribuisce alle indicazioni geografiche meritevolezza di protezione in quanto diritti di proprietà intellettuale autonomi rispetto agli altri. A tal fine, l'Accordo prevede uno *standard* minimo di tutela delle indicazioni geografiche, lasciando, tuttavia, gli Stati liberi di scegliere, in concreto, le modalità di protezione di questi peculiari segni distintivi.

---

<sup>21</sup> M. FERRARI, *Il nesso tra origine geografica e qualità dei prodotti agroalimentari: i diversi modelli di tutela europei e nordamericani*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, pp. 192 e 193.

<sup>22</sup> L'Accordo TRIPS (*Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*) è un accordo internazionale, concluso nel 1994, amministrato dall'Organizzazione mondiale del commercio e contenuto nell'Allegato 1C del Trattato di Marrakech. Sull'Accordo TRIPS si veda, *ex multis*: S. SANDRI, *La nuova disciplina della proprietà industriale dopo i GATT-TRIPS*, Padova, 1999; A. GERMANÒ, *Le indicazioni geografiche*, ecc., cit., p. 412 ss.; A. LUPONE, *Gli aspetti della proprietà intellettuale attinenti al commercio internazionale*, in G. VENTURINI (a cura di), *L'Organizzazione mondiale del commercio*, Milano, 2004, p. 131 ss.; C. DORDI, *La protezione delle indicazioni geografiche nell'accordo TRIPS*, in G. COSCIA, M. VELLANO e G. VENTURINI (a cura di), *Le nuove sfide per l'OMC a dieci anni dalla sua istituzione*, Atti del convegno di Alessandria del 8 ottobre 2004, Milano, 2005, p. 229 ss.; A. LUPONE, *Il dibattito sulle indicazioni geografiche nel sistema multilaterale degli scambi: dal Doha Round dell'Organizzazione Mondiale del Commercio alla protezione TRIPS plus*, in B. UBERTAZZI e E. MUNIZ-ESPADA (a cura di), *Le indicazioni di qualità degli alimenti. Diritto internazionale ed europeo*, Milano, 2009, p. 41 ss.; G. MORGESE, *L'accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (TRIPS)*, Bari, 2009; P. BORGHI, *Le regole del mercato internazionale*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ e E. ROOK-BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, Vol. III, Torino, 2011, p. 687 ss.; Id., *L'origine dei prodotti alimentari nell'accordo TRIPS*, in Atti dei Georgofili, Firenze, 2012, p. 31 ss.; I. TRAPE, *I segni del territorio: profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, Milano, 2012, p. 389 ss.

Come si è già avuto modo di precisare, la *Policy* di ICANN ignora le indicazioni geografiche nella loro veste di segni distintivi: di conseguenza, chi desideri far valere il nesso qualità-origine e i diritti che questo legame con il territorio fa sorgere, dovrà ricorrere allo strumento del marchio. Si percepisce, *ictu oculi*, l'analogia con l'impostazione statunitense, dove non si rinviene alcun riconoscimento dell'indicazione geografica come segno distintivo *sui generis*, ma essa viene tutelata attraverso il marchio<sup>23</sup>.

Infatti, ferma la generale preoccupazione con cui gli Stati Uniti, così come l'Unione europea, guardano alla possibilità di registrare un termine geografico come marchio individuale<sup>24</sup>, l'ordinamento americano ammette la registrazione di marchi a dimensione collettiva (i *certification marks* e i *collective marks*) costituiti, anche esclusivamente, da indicazioni o segni geografici. La tutela del nesso origine geografica-qualità può, quindi, assumere forme giuridiche eterogenee. Mentre oltreoceano si è fatto ricorso a strumenti già esistenti e di chiaro stampo privatistico, l'ordinamento europeo, al contrario, ha elaborato dei segni *ad hoc* (DOP e IGP), di matrice essenzialmente pubblicistica<sup>25</sup>.

Allo stesso tempo, non si possono trascurare le disparità funzionali e strutturali tra le DOP (e le IGP) e i marchi a caratterizzazione collettiva adoperati in Nord America. Innanzitutto, sia i marchi di certificazione, sia i marchi collettivi, non devono necessariamente esprimere il nesso origine-qualità. Infatti, è possibile registrare come *certification marks* o *collective marks* anche indicazioni geografiche *semplici*, che non esprimono, cioè, alcun collegamento a qualità o caratteristiche del prodotto dipendenti dal territorio di provenienza<sup>26</sup>.

Come si evince dalla definizione di cui all'art. 22.1 dell'Accordo TRIPS, ciò che caratterizza e distingue le indicazioni geografiche (che non siano indicazioni geografiche semplici) è che esprimono una relazione, *dimostrabile*, che lega determinate caratteristiche del prodotto alla sua origine geografica. Il regime europeo sui prodotti cc.dd. di qualità, prevede che tale relazione venga validata *ab origine* da un'autorità pubblica, tramite un

---

<sup>23</sup> M. FERRARI, *Il nesso tra origine geografica*, ecc., cit., p. 145. È bene precisare che ICANN è, da sempre, esposta a critiche di parzialità per la forte influenza statunitense. Anche per questo motivo, è stato creato il GAC (*Government Advisory Committee*), un comitato consultivo composto dai governi di diversi Paesi (*infra*).

<sup>24</sup> Sul tema cfr., *ex multis*, B. O'CONNOR, *Indicazioni Geografiche: alcune riflessioni sulla prassi dell'Ufficio Marchio e Brevetti degli Stati Uniti e l'accordo TRIPS*, in *Riv. dir. alim.*, n. 4-2013, p. 41 ss.

<sup>25</sup> M. FERRARI, *La dimensione proprietaria*, ecc., cit., p. 187.

<sup>26</sup> ID., *Il nesso tra origine geografica*, ecc., cit., p. 159.

procedimento di autorizzazione. Il sistema statunitense basato sui marchi, al contrario, non prevede alcuna verifica, precedente alla registrazione, dell'esistenza del legame tra le caratteristiche del prodotto e il territorio di provenienza<sup>27</sup>.

È, poi, necessario che vi sia un meccanismo che garantisca l'effettiva presenza e permanenza del nesso origine-qualità. Lo strumento giuridico che la maggior parte degli ordinamenti impiega per verificare che, effettivamente, a una data origine corrisponda una data qualità, consiste nelle *certificazioni*. L'attività certificativa riguarda la rispondenza del prodotto a *standard* che incorporano le particolari e specifiche qualità che derivano da una certa origine geografica<sup>28</sup>.

5. In base al par. 4 (a) della *Policy* di ICANN, il sistema di risoluzione delle controversie in via arbitrale è esperibile solo per domande basate su marchi i cui diritti siano sorti in un momento precedente alla registrazione del nome di dominio controverso. Di conseguenza, le indicazioni geografiche non possono essere invocate nel contesto della *Policy*, nonostante i nomi di dominio vengano, talvolta, registrati e utilizzati in maniera decettiva.

In una comunicazione del 18 marzo 2014, le Delegazioni della Repubblica Ceca, Germania, Ungheria, Italia, Repubblica della Moldavia e Svizzera, hanno trasmesso all'*International Bureau* dell'Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale una proposta riguardante la protezione delle indicazioni geografiche e dei «*country names*» nel sistema dei nomi di dominio Internet (*Domain Name System, DNS*)<sup>29</sup>. Successivamente, hanno chiesto e ottenuto di essere inseriti fra i promotori della suddetta proposta la Francia, la Spagna, il Portogallo e la Polonia.

Gli Stati proponenti evidenziano la necessità di modificare la *Policy* di ICANN, estendendone l'ambito di applicazione ai casi di registrazione e uso di nomi di dominio a danno delle indicazioni geografiche. Infatti, in assenza di adeguati meccanismi di protezione nel sistema dei nomi di dominio,

---

<sup>27</sup> Si veda, a tal proposito, B. O'CONNOR, *Geographical Indications in CETA, the Comprehensive Economic and Trade Agreement between Canada and EU*, in *Riv. dir. alim.*, n. 2-2015, p. 66: l'Autore denuncia l'assenza di un «*essentially attributable test*» nella normativa statunitense (e canadese) sui marchi e, pertanto, ne contesta l'idoneità a fungere da valido strumento di protezione delle indicazioni geografiche. Inoltre, la mancanza di una simile valutazione circa il legame origine-qualità, si porrebbe in aperto contrasto con quanto stabilito dall'Accordo TRIPS.

<sup>28</sup> M. FERRARI, *La dimensione proprietaria*, ecc., cit., p. 25.

<sup>29</sup> SCT/31/8 REV.5, MARCH 23, 2015, [http://www.wipo.int/edocs/mdocs/sct/en/sct\\_35/sct\\_31\\_8\\_rev\\_5.pdf](http://www.wipo.int/edocs/mdocs/sct/en/sct_35/sct_31_8_rev_5.pdf).

il rischio di violazioni di questi diritti di proprietà intellettuale aumenta considerevolmente. Per questi Paesi, dunque, sarebbe auspicabile il riconoscimento delle indicazioni geografiche come titolo valido, di per sé, per presentare ricorso dinanzi al Centro di Arbitrato e Mediazione dell'OMPI.

La proposta richiama alcune valutazioni effettuate nel corso del *Second WIPO Internet Domain Name Process*, il cui scopo consisteva nell'esaminare la problematica della registrazione e dell'utilizzo in mala fede di nomi di dominio consistenti in identificatori diversi dai marchi, tra cui le indicazioni geografiche<sup>30</sup>. Orbene, in quell'occasione, diversi commentatori hanno sottolineato come la limitatezza dello scopo della *Policy* sia di ostacolo alla tutela dei legittimi interessi degli aventi diritto su tali segni. Nonostante questa "presa di coscienza", il *Second WIPO Internet Domain Name Process* si è concluso senza che si ritenesse opportuna una raccomandazione circa l'estensione dell'ambito di applicazione della *Policy* alle indicazioni geografiche. Al riguardo, torna utile ripercorrere brevemente i profili principali della relazione finale<sup>31</sup>, pubblicata il 3 settembre 2001.

Il dibattito prende le mosse dall'esistenza acclarata di casi di illegittima registrazione e utilizzo di nomi di dominio, a detrimento dei diritti relativi alle indicazioni geografiche, da parte di soggetti che non avrebbero titolo per impiegare a scopi commerciali le denominazioni in questione. La possibilità di registrare le indicazioni geografiche come nomi di dominio discende direttamente dall'applicazione della regola "*first-come, first-served*", che non comporta adeguate verifiche sulle domande di registrazione in termini di una loro potenziale lesività verso terzi aventi diritto<sup>32</sup>.

La relazione, al punto 225, dà conto della posizione espressa dall'Orga-

---

<sup>30</sup> Il *Second WIPO Internet Domain Name Process* ha avuto ufficialmente inizio il 10 luglio 2000, per affrontare le questioni che non erano state discusse in occasione del *First WIPO Internet Domain Name Process* (il cui *Final Report* è stato pubblicato nell'aprile del 1999). Il *Second WIPO Internet Domain Name Process* ha avviato una serie di consultazioni con le parti interessate, che si sono svolte sia online, sia mediante l'organizzazione di riunioni e incontri dedicati; cfr. <http://www.wipo.int/amc/en/processes/process2/>.

<sup>31</sup> *The recognition of rights and the use of names in the Internet Domain Name System - Report of the Second WIPO Internet Domain Name Process*, 3 September 2001: il testo della relazione è disponibile all'indirizzo <http://www.wipo.int/amc/en/processes/process2/report/html/report.html>.

<sup>32</sup> Nel momento della richiesta di registrazione del nome di dominio, il registrante dichiara che il nome di dominio in questione non viola i diritti di una terza parte, non viene registrato con scopi illegali, né verrà utilizzato volontariamente in violazione dei diritti di altri soggetti (par. 2 della *Policy*). Di conseguenza, la responsabilità di determinare se la registrazione del nome di dominio viola i diritti di qualcun altro è lasciata a chi chiede la registrazione: cfr. G. ZICCARDI e P. VITIELLO, *op. cit.*, p. 76.

nizzazione Internazionale della Vigna e del Vino (OIV)<sup>33</sup>, che è intervenuta in occasione del *Second WIPO Internet Domain Name Process*, presentando uno studio che denunciava numerosi casi di appropriazione illegittima di indicazioni geografiche da parte di soggetti che, senza averne titolo, registrano nomi di dominio a queste corrispondenti. Pertanto, l'OIV auspica che alle indicazioni geografiche venga riconosciuta, nel sistema dei nomi di dominio, la stessa protezione pacificamente accordata ai marchi. A tal proposito, al punto 227 della relazione, si ammette che i casi esemplari forniti dall'OIV rivelano l'esistenza di pratiche abusive, concernenti la registrazione di indicazioni geografiche come nomi di dominio, non dissimili da quelle che si sono potute osservare in relazione ai marchi e che hanno portato all'adozione della *Policy*, proprio per risolvere situazioni di conflitto tra questi e i nomi di dominio.

Si tratta, in particolare: 1) della registrazione di un nome di dominio corrispondente a una indicazione geografica allo scopo principale di offrirlo, a un prezzo più elevato di quello della registrazione, a chi può vantare diritti su di essa (ad esempio, al Consorzio incaricato della sua gestione) e ottenere, così, un vantaggio economico; 2) dell'utilizzo di un nome di dominio corrispondente a una indicazione geografica in connessione a prodotti che non beneficiano dell'indicazione stessa, creando un rischio di confusione nei consumatori circa le qualità, le caratteristiche o la reputazione dei prodotti in questione; 3) dell'impiego di un nome di dominio corrispondente a una indicazione geografica allo scopo di attrarre utenti Internet al proprio sito *web*, il cui contenuto non ha nulla a che vedere con l'indicazione geografica usurpata; 4) della registrazione di un nome di dominio corrispondente a una indicazione geografica con l'obiettivo di impedire ad altri la registrazione del medesimo nome.

Nonostante, al punto 238, riconosca che simili condotte dispiegano un potenziale lesivo, non solo per l'impianto delle indicazioni geografiche, ma anche per la stessa credibilità e affidabilità del sistema di gestione dei nomi di dominio, la relazione in esame ritiene che non vi sia, nel diritto internazionale vigente, una solida e chiara base legale che possa essere applicata al sistema dei nomi di dominio Internet per garantire protezione alle indicazioni geografiche in questo contesto. Gli elementi di protezione

---

<sup>33</sup> Si tratta di un organismo intergovernativo cui, tra gli altri, prendono parte anche alcuni Stati membri dell'Unione europea (ma non l'Unione stessa). L'OIV ha sostituito l'Ufficio Internazionale del Vino del 1924, poi Ufficio Internazionale della Vigna e del Vino nel 1958. L'accordo che ha istituito l'OIV è stato concluso a Parigi il 3 aprile 2001; <http://www.oiv.int>.



delle indicazioni geografiche previsti negli Accordi multilaterali che si sono occupati della materia, non costituiscono un sistema completo, applicato in modo uniforme a livello mondiale.

A tal proposito, sono state richiamate le disposizioni contenute nella Parte II, Sezione III, dell'Accordo TRIPS, dedicata, appunto, alle indicazioni geografiche. Al punto 240 della relazione si osserva, innanzitutto, che queste regole riguardano il commercio delle merci e necessiterebbero degli opportuni adattamenti per trovare profittevole applicazione alle problematiche peculiari che si pongono in relazione all'utilizzo abusivo delle indicazioni geografiche nell'ambito dei nomi di dominio Internet. Infatti, si obietta che, nei casi in cui non ci sia alcuna relazione tra il nome di dominio (corrispondente a una indicazione geografica) e il commercio di beni, la normativa vigente in ambito internazionale non si rivela di alcuna utilità e offre, pertanto, una soluzione soltanto parziale alla gamma degli abusi che si possono verificare a danno delle indicazioni geografiche nel sistema dei nomi di dominio.

Inoltre, le disposizioni sulle indicazioni geografiche di cui all'Accordo TRIPS – che dettano uno *standard* minimo di tutela, lasciando gli Stati liberi di scegliere i metodi ritenuti più appropriati per darvi effettività – sono state, in effetti, implementate dai singoli ordinamenti attraverso approcci normativi profondamente diversi tra loro, che comprendono: sistemi *sui generis*, con meccanismi di registrazione delle indicazioni geografiche; il ricorso a marchi collettivi o di certificazione; leggi contro la concorrenza sleale; *passing-off*; normative sulla protezione dei consumatori<sup>34</sup>. A livello internazionale, quindi, il tema che si impone è come questi diversi regimi interagiscono tra di loro, considerando che ciò che un sistema giuridico ritiene essere specifico e distintivo, un altro potrebbe reputarlo generico o meramente descrittivo. In altre parole, stando alla relazione dell'OMPI, la difficoltà di individuare la legge applicabile pone significativi ostacoli all'applicazione della *Policy* nel settore delle indicazioni geografiche.

Per questi motivi, al punto 244, si esclude che vi siano i presupposti per estendere lo scopo della *Policy* alle indicazioni geografiche e si invita la Comunità internazionale ad avviare discussioni multilaterali per definire le circostanze in cui la registrazione di una indicazione geografica come nome di dominio dovrebbe essere vietata e individuare i meccanismi giuridici per realizzare un mutuo riconoscimento delle indicazioni geografiche protette,

---

<sup>34</sup> Punto 209 della relazione.



superando, così, le divergenze nelle normative adottate dai singoli Stati in relazione a questo particolare diritto della proprietà intellettuale. In altri termini, il precipitato del *Second WIPO Internet Domain Name Process* può essere sintetizzato come segue: fintanto che, in ambito internazionale, non verrà adeguatamente implementata la disciplina delle indicazioni geografiche, non vi sono i presupposti per introdurre nuove regole nella *Policy* e ricomprenderle nel suo raggio d'azione.

Pertanto, *rebus sic stantibus*, i termini geografici potranno ricevere protezione ai sensi della *Policy* a condizione che il ricorrente dimostri di avere diritti sull'uso dell'indicazione geografica – in quanto precedentemente registrata come marchio, magari collettivo – o che il termine è stato utilizzato come marchio di fatto, avendo acquisito capacità distintiva (c.d. *secondary meaning*)<sup>35</sup>. Tuttavia, per i Consorzi di tutela delle indicazioni geografiche, riuscire a provare l'esistenza di diritti su un marchio non registrato potrebbe rivelarsi un'operazione problematica, attesa la difficoltà di sostenere un *secondary meaning* in relazione a termini che vengono, talvolta, considerati meramente descrittivi, generici per un'intera categoria di prodotti e, quindi, privi di forza distintiva<sup>36</sup>.

6. A questo punto, merita di essere brevemente approfondita la questione dei nomi di dominio di primo livello generici (in seguito: gTLD), *.wine* e *.vin*.

La decisione del *Panel* del Centro di Arbitrato e Mediazione dell'OMPI, investito della controversia avente a oggetto il nome di dominio "*www.lambrusco.wine*", si sofferma sul punto laddove, nell'effettuare la valutazione circa il carattere identico del nome di dominio con l'indicazione geografica "Lambrusco", individua nell'estensione *.wine* l'unica differenza riscontrabile tra i due segni. A giudizio dell'Arbitro, tuttavia, ciò non sarebbe sufficiente a scongiurare il rischio di confusione ma, al contrario, sarebbe idoneo a incrementarlo considerevolmente: il gTLD *.wine*, trovandosi in stretta relazione con l'attività svolta dai Consorzi ricorrenti, costituirebbe un'aggravante nel caso di specie.

Astraendo dalla vicenda in esame, la problematica che ruota attorno ai gTLD *.wine* e *.vin* trae origine dalla decisione dell'ICANN di lanciare, nel 2011,

---

<sup>35</sup> Questione analoga la si è vista con riguardo al caso del nome di dominio "*champagne.co*": v. par. 3.

<sup>36</sup> *WIPO Overview of WIPO Panel Views on Selected UDRP Questions*, Second Edition ("WIPO Overview 2.0"), <http://www.wipo.int/amc/en/domains/search/overview2.0/>.

un programma per l'assegnazione di nuovi gTLD, con l'obiettivo di aumentare le possibilità di scelta all'interno del sistema dei nomi di dominio e, conseguentemente, di accrescere la concorrenza in questo ambito<sup>37</sup>. Infatti, lo sviluppo del commercio elettronico ha conferito ai nomi di dominio un ruolo fondamentale nell'attrarre gli utenti di Internet, consumatori "in potenza".

Nel 2012, tre società, estranee al settore del vino, hanno chiesto l'assegnazione di questi domini (.wine e .vin), creando non pochi contrasti tra l'ICANN, la cui posizione, fin da subito, è stata quella di non negarne la concessione, e le associazioni che tutelano gli interessi dei produttori di vini contrassegnati con un'indicazione geografica – europei in testa, ma anche californiani – preoccupate che il nuovo sistema potesse favorire la comparsa di siti fuorvianti per i consumatori.

In questa vicenda, è intervenuto anche il GAC (*Governmental Advisory Committee*), un comitato consultivo dell'ICANN, composto dai rappresentanti governativi di diversi Paesi e da organizzazioni internazionali, che fornisce regolarmente raccomandazioni e pareri circa l'opportunità di concedere o, eventualmente, rifiutare, l'assegnazione di un determinato gTLD. All'interno di questo consesso, si è registrata una profonda discordanza tra i governi degli Stati Uniti e dell'Australia, da una parte, e l'Unione europea (capofila di un gruppo di diversi Paesi), dall'altra, sul fatto che vi fossero o meno sufficienti garanzie di protezione per le indicazioni geografiche nel contesto dei nuovi gTLDs e, in particolare, delle estensioni .wine e .vin, considerate particolarmente sensibili quanto al rischio di appropriazione indebita della reputazione connessa a determinati vini.

Vista l'impossibilità di raggiungere una determinazione consensuale tra i membri del GAC, l'ICANN ha commissionato un'analisi legale indipendente, proprio in relazione alle obiezioni sollevate riguardo ai domini .wine e .vin. La relazione finale<sup>38</sup>, si conclude affermando che non esiste alcun principio del diritto internazionale sulla proprietà intellettuale e, in particolare, sulle indicazioni geografiche, che obblighi l'ICANN a rigettare le domande di assegnazione dei domini in questione avanzate dalle società richiedenti<sup>39</sup>.

Considerata la portata della questione per gli interessi dei produttori di vini contrassegnati con una indicazione geografica, il GAC, nel Comuni-

---

<sup>37</sup> Sul tema, si veda N. COPPOLA, *op. cit.*, p. 67 ss.

<sup>38</sup> Relazione elaborata da Jérôme Passa, Professore di giurisprudenza all'Università Panthéon-Assas di Parigi.

<sup>39</sup> Il documento di analisi è disponibile all'indirizzo <https://www.icann.org/en/system/files/files/analysis-wine-vin-22mar14-en.pdf>.

cato emesso al termine della quarantunesima riunione, tenutasi a Singapore dal 22 al 27 marzo 2014<sup>40</sup>, ha raccomandato all'ICANN di sospendere momentaneamente la procedura di assegnazione dei domini *.wine* e *.vin*, in modo tale da incoraggiare il raggiungimento di un accordo tra le società richiedenti e le associazioni a difesa delle indicazioni geografiche vitivinicole. In risposta, l'ICANN ha concesso un termine di sessanta giorni alle parti interessate per il raggiungimento di un'intesa<sup>41</sup>, decisione, questa, che è stata accolta con favore dalla Commissione europea, preoccupata che la libera assegnazione dei domini *.wine* e *.vin* potesse rappresentare un rischio per l'integrità di un settore fondamentale del Vecchio Continente<sup>42</sup>.

Nel novembre 2014, la società Donuts ha vinto l'asta per aggiudicarsi la gestione dei domini *.wine* e *.vin*<sup>43</sup> e, nel giugno 2015, ha raggiunto un accordo privato<sup>44</sup> con (il settore mondiale dei vini e, in particolare) l'Efow<sup>45</sup>, la Federazione Europea dei Vini a Denominazione di Origine: in base alle dichiarazioni rilasciate dal Presidente di Federdoc<sup>46</sup> e, ai tempi dell'accordo, di Efow, ai Consorzi viene riconosciuto un diritto di prelazione (temporalmente vincolato) nella registrazione di domini di secondo livello, corrispondenti a indicazioni geografiche, che impieghino le estensioni *.wine* e *.vin*. Quanto detto vale per le indicazioni geografiche inserite in un apposito elenco che, tuttavia, non considera anche le possibili variazioni o combinazioni con altri termini ed espressioni, che sarebbero ugualmente idonee a creare situazioni potenzialmente decettive.

7. La considerazione, ai nostri fini, inadeguata che gli ordinamenti giuridici hanno a lungo riservato al territorio è, oggi, incalzata dalla globalizzazione del mercato e dalla logica della concorrenza che, necessariamente, è anche una logica di diversità e identità di specie<sup>47</sup>.

---

<sup>40</sup> GAC Communiqué – Singapore, 27 marzo 2014, <https://gacweb.icann.org/display/gacweb/GAC+Meetings+Archive>.

<sup>41</sup> CYRUS NAMAZI (Vice President, Domain Name Services – ICANN Global Domains Division), *.WINE and .VIN: Where Does ICANN Stand?*, 14 May 2014, <https://www.icann.org/news/blog/wine-and-vin-where-does-icann-stand>.

<sup>42</sup> European Commission, STATEMENT/14/108, *European Commission reaction to ICANN/NGPC decision on wine domain names*, Bruxelles, 5 April 2014, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-14-108\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-108_en.htm?locale=en).

<sup>43</sup> Donuts è, quindi, il Registry operator per i domini *.wine* e *.vin*: [www.donuts.domains](http://www.donuts.domains).

<sup>44</sup> Federdoc, *Domini del Settore Vino ICANN – raggiunto l'accordo tra privati*, giugno 2015, <http://www.federdoc.com/2015/06/>.

<sup>45</sup> L'attuale Presidente di Efow è Bernard Farges, [www.efow.eu](http://www.efow.eu).

<sup>46</sup> Si tratta, specificamente, di Riccardo Ricci Curbastro.

<sup>47</sup> F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, ecc.*, cit., p. 240.

Le indicazioni geografiche hanno a che fare con il tema dell'identità che è, evidentemente, intimamente connessa al territorio e determinata dai suoi fattori naturali e umani. Se gli Stati sono concordi circa l'opportunità di tutelare l'identità distintiva rappresentata dai marchi, la difficoltà di trasportare il discorso da un piano individuale a uno collettivo<sup>48</sup> ha determinato lo storico contrasto in sede internazionale sulla giustificazione della protezione delle indicazioni geografiche, nonostante l'Accordo TRIPS le qualifichi come diritti di proprietà intellettuale autonomi rispetto agli altri.

La relazione locale-globale viene spesso intesa in termini antinomici di conflitto, in cui il primo è vittima del secondo e opposto a esso. A ben vedere, la globalizzazione dei mercati – con i suoi meccanismi, i suoi processi e le sue strutture, tra cui Internet – potrebbe rivelarsi non soltanto una minaccia per le indicazioni geografiche, ma anche uno strumento virtuoso per la loro promozione e protezione<sup>49</sup>. Tuttavia, fintanto che nella Comunità internazionale permarrà una profonda differenza di vedute circa la natura giuridica delle indicazioni geografiche, sarà oltremodo difficile il compito di dotare quel “non-luogo”, che Internet rappresenta, di regole e strutture in grado di preservare gli interessi di chi utilizza, in forma sovraindividuale, tali segni distintivi.

Allo stato dell'arte, la *Policy* di ICANN non riconosce le indicazioni geografiche come valido titolo legale, di per sé, per ricorrere al più rapido rimedio dell'arbitrato dinnanzi all'OMPI. I ricorrenti contro nomi di dominio usurpativi, che non riescano a dimostrare l'esistenza di diritti su un marchio registrato o non registrato, possono, comunque, esperire la via “tradizionale” del contenzioso giudiziale. In questa sede, i produttori di indicazioni geografiche e i consorzi che li rappresentano, possono invocare le norme nazionali e internazionali che tutelano i loro legittimi interessi<sup>50</sup>. Va detto, tuttavia, che, in tema di nomi di dominio, il ricorso al processo giudiziale è, spesso, considerato “l'ultima spiaggia”, innanzitutto per via dei costi e delle tempistiche che comporta. A ciò si aggiunga, poi, la questione del foro<sup>51</sup> e

---

<sup>48</sup> M. FERRARI, *La dimensione proprietaria*, ecc., cit., p. 160.

<sup>49</sup> Cfr. C. CERTOMÀ, *Sulla retorica del locale*, in E. CRISTIANI, E. SIRSI, G. STRAMBI (a cura di), *Regole delle produzioni locali e mercato globale - III Giornata sulla Sicurezza alimentare*, Pisa, 2010, p. 113 ss.

<sup>50</sup> Per quanto riguarda il diritto europeo, si potrà invocare l'art. 118-*quaterdecies* del reg. (CE) n. 491/2009, il cui contenuto è, si è già precisato, identico a quello dell'art. 103 del reg. (UE) n. 1308/2013.

<sup>51</sup> Per determinare la corte competente (c.d. giurisdizione condivisa) si farà riferimento alla sede dell'ufficio principale del *Registrar* – a condizione che ciò sia previsto nel contratto di registrazione – oppure al luogo in cui il titolare del nome di dominio dichiara di avere il

della legge applicabile. Quest'ultimo aspetto rappresenta un nodo particolarmente sensibile per quanto concerne le indicazioni geografiche. Infatti, se le diverse normative nazionali in materia di marchi possono essere considerate, sostanzialmente, equivalenti tra di loro, lo stesso non può dirsi in relazione alle indicazioni geografiche, data la vasta gamma di approcci e soluzioni normative che gli Stati hanno adottato in attuazione delle (poco stringenti) disposizioni dell'Accordo TRIPS<sup>52</sup>.

In conclusione e alla luce di quanto detto, sembra che l'aver registrato l'indicazione geografica come marchio collettivo sia fondamentale per ottenere un'efficace (ed efficiente) protezione contro nomi di dominio. Soprattutto nel contesto degli scambi internazionali, l'unione, in capo a un Consorzio di tutela, dei due summenzionati segni distintivi, riveste un'importanza avallata dalla prassi. Quanto detto riceve conferma se si considera che l'Accordo commerciale privato firmato con Donuts, ha lasciato inalterata e intatta la posizione di ICANN, la quale continua a ignorare le indicazioni geografiche come segni distintivi capaci di veicolare un valore identitario meritevole di autonoma protezione. In altre parole, il contenuto del predetto Accordo, se rappresenta un esito soddisfacente per la situazione specificamente considerata, non ha inciso sulla contrapposizione di vedute in merito alle denominazioni di origine, esistente nel contesto globale.

A parere di chi scrive – in parziale controtendenza rispetto a quanto verificatosi dopo il fallimento del Doha Round<sup>53</sup> – piuttosto che accordi bilaterali basati su una logica di scambio (in ragione degli interessi reciproci prevalenti di volta in volta), la trattativa condotta in sede multilaterale potrebbe costituire lo strumento preferibile per implementare alla radice la disciplina internazionale delle indicazioni geografiche e porre argini duraturi (e non basati su una valutazione contingente al caso concreto) al fiume procelloso in cui navigano questi segni distintivi.

---

proprio domicilio come indicato nel database *Who Is* tenuto dal Registrar: cfr. A. VALENTE, *Le controversie relative alla registrazione*, ecc., cit., p. 155.

<sup>52</sup> S. GERIEN & C. PASSARELLI, *Challenges for Geographical Indications (GIs) in the context of the ICANN new generic Top-Level Domains (gTLDs)*, oriGIN – Organization for an International Geographical Indications Network, 2016, p. 36, [http://www.origin-gi.com/images/stories/PDFs/English/oriGIN\\_Publications\\_2010/GI\\_gTLDs\\_JAN2016\\_WEB\\_VERSION.pdf](http://www.origin-gi.com/images/stories/PDFs/English/oriGIN_Publications_2010/GI_gTLDs_JAN2016_WEB_VERSION.pdf).

<sup>53</sup> Dal 9 al 14 novembre 2001 si è tenuta a Doha, in Qatar, la quarta Conferenza ministeriale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio. La Conferenza ha costituito un importante banco di prova per saggiare la predisposizione degli Stati ad una implementazione e/o estensione della disciplina contenuta nell'accordo TRIPS, ma si è conclusa con un sostanziale fallimento: in argomento si veda, *ex multis*, LOSAVIO, *Le indicazioni geografiche alla conferenza di Doha*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, II, p. 76.

**Centro de Arbitraje y Mediación de la OMPI**  
**DECISIÓN DEL PANEL ADMINISTRATIVO**  
**Caso No. D2016-0381 - 29 de abril de 2016**

Experto Único: Pablo A. Palazzi – Consorzio Vini Mantovani, Consorzio per la Tutela dei Vini Reggiano e Colli di Scandiano e di Canossa y Consorzio Tutela del Lambrusco di Modena v. Whois Privacy Service protects this Domain / DOMAINS LAND.COM  
DOMAINS LAND.COM

*1. Las Partes*

Las Demandantes son Consorzio Vini Mantovani de Mantova, Italia, Consorzio per la Tutela dei Vini Reggiano e Colli di Scandiano e di Canossa de Reggio Emilia, Italia y Consorzio Tutela del Lambrusco di Modena de Modena, Italia, representada por Jacobacci & Associati, Italia.

La Demandada es Whois Privacy Service protects this Domain de Islas Baleares, España / DOMAINS LAND.COM DOMAINS LAND.COM de Vigo, España.

*2. El Nombre de Dominio y el Registrador*

La Demanda tiene como objeto el nombre de dominio <lambrusco.wine>.

El Registrador del citado nombre de dominio es Soluciones Corporativas IP, LLC (el “Registrador”).

*3. Iter Procedimental*

La Demanda se presentó ante el Centro de Arbitraje y Mediación de la OMPI (el “Centro”) el 25 de febrero de 2016. El 25 de febrero de 2016 el Centro envió al Registrador vía correo electrónico una solicitud de verificación registral en relación con el nombre de dominio en disputa. El Registrador envió al Centro, vía correo electrónico, su respuesta develando el registrante y los datos de contacto del nombre de dominio en disputa los cuales difieren del nombre de la demandada y los datos de contacto señalados en la Demanda. El Centro envió una comunicación electrónica a las Demandantes en 1 de marzo de 2016 suministrando el registrante y los datos de contacto develados por el Registrador, e invitando a las Demandantes a realizar una enmienda a la Demanda. Las Demandantes presentaron una enmienda a la Demanda el 2 de marzo de 2016.

El 3 de marzo de 2016, el Centro notificó a las Partes que la Demanda (en inglés) había sido presentada en idioma diferente del idioma del acuerdo de registro del nombre de dominio. El 3 de marzo de 2016 las Demandantes presentaron una solicitud que

el inglés sea el idioma del procedimiento. La Demandada no ha presentado ningún comentario sobre el idioma del procedimiento.

El Centro verificó que la Demanda junto con la modificación a la Demanda cumplían los requisitos formales de la Política uniforme de solución de controversias en materia de nombres de dominio (la “Política”), el Reglamento de la Política uniforme de solución de controversias en materia de nombres de dominio (el “Reglamento”), y el Reglamento Adicional de la Política uniforme de solución de controversias en materia de nombres de dominio (el “Reglamento Adicional”).

De conformidad con los párrafos 2 y 4 del Reglamento, el Centro notificó formalmente la Demanda a la Demandada, dando comienzo al procedimiento el 9 de marzo de 2016. De conformidad con el párrafo 5 del Reglamento, el plazo para contestar la Demanda se fijó para el 29 de marzo de 2016. La Demandada no contestó a la Demanda. Por consiguiente, el Centro notificó a la Demandada su falta de personación y ausencia de contestación a la Demanda el 30 de marzo de 2016.

El Centro nombró a Pablo A. Palazzi como miembro único del Grupo Administrativo de Expertos el día 4 de abril de 2016. El Experto considera que su nombramiento se ajusta a las normas del procedimiento. El Experto ha presentado la Declaración de Aceptación y de Imparcialidad e Independencia, tal y como solicitó el Centro de conformidad con el párrafo 7 del Reglamento.

#### *4. Antecedentes de Hecho*

Las Demandantes son tres consorcios domiciliados en Italia cuya finalidad es controlar el uso de la denominación de origen y marca colectiva LAMBRUSCO para vinos.

Las Demandantes son titulares en conjunto de la marca colectiva LAMBRUSCO registrada en Italia. Asimismo las Demandantes son titulares también en conjunto de la marca comunitaria “Lambrusco”. La marca se encuentra registrada asimismo en numerosas jurisdicciones, incluyendo entre otras a la Argentina, Australia, Brasil, Chile, República de Corea, España y la India.

El nombre de dominio en disputa fue registrado el 26 de enero de 2016. A la fecha de la decisión, el nombre de dominio en disputa resuelve a una página cuyo contenido es el siguiente: como título figura la frase “Lambrusco Wine” (sin la letra S) y una explicación señalando que la página está en elaboración, hay un menú con tres opciones que contienen textos copiados de la Wikipedia relativos a la uva y al vino Lambrusco y varias fotos relacionadas con la industria del vino.

#### *5. Alegaciones de las Partes*

##### *A. Demandantes*

Las Demandantes explican en su Demanda que son las entidades que por ley en Italia están encargadas de administrar la denominación de origen “Lambrusco” para vinos. Sostienen también en su Demanda que son titulares de la marca colectiva “Lambrusco”.

Las Demandantes agregan que bajo el derecho italiano, europeo e internacional las denominaciones de origen son reconocidas oficialmente como designaciones de productos originados en ciertos territorios con ciertas características. El derecho a usar esa denominación es controlado por una entidad organizada normalmente en forma de consorcio que tiene la única autoridad para certificar los productos que lleven esa de-



nominación, en el caso se trata de los consorcios que controlan las diferentes variedades del vino conocido como “Lambrusco”. Las Demandantes son cotitulares de la marca colectiva “Lambrusco”, la cual es utilizada de conformidad con la reglamentación para el uso de la marca colectiva “Lambrusco” que se adjunta anexa a la Demanda.

Las Demandantes adjuntan numerosas publicaciones a los fines de probar la notoriedad de la denominación “Lambrusco” para identificar al vino homónimo.

Además de tener derechos provenientes de normas italianas, las Demandantes alegan el registro de varias marcas con la palabra “Lambrusco” registradas con anterioridad al registro del nombre de dominio en disputa. Entre otras señalan el registro de la marca comunitaria “Lambrusco” bajo el n. 9298258 para productos de la clase 33 (vinos).

Las Demandantes sostienen que el nombre de dominio en disputa es confundible con las marcas propiedad de las Demandantes.

Las Demandantes señalan que el registrante del nombre de dominio en disputa parece estar localizado en España, país donde las Demandantes han tenido una larga disputa legal hasta finalmente lograr el reconocimiento de parte de la oficina de marcas española acerca de que las Demandantes son las únicas titulares de la marca “Lambrusco” en España, conforme lo ha decidido el máximo tribunal español en una decisión de fecha 23 de septiembre de 2014. Concluyen que las Demandantes son las titulares de la marca “Lambrusco” para vinos en España. De acuerdo a la Demanda, cualquier uso de la marca “Lambrusco” para vinos constituye una infracción a sus derechos marcarios.

Respecto a la existencia de derechos o intereses legítimos, las Demandantes alegan que:

- la Demandada carece de derechos sobre la marca “Lambrusco”;
- no hay evidencia que la Demandada esté realizando preparaciones para usar el nombre de dominio en disputa para la oferta de bienes o servicios de buena fe;
- la Demandada nunca fue conocida en el curso de sus negocios bajo la marca o el nombre comercial “Lambrusco”;
- no existe un uso comercial leal (fair use) o de buena fe del nombre de dominio en disputa.

Respecto al registro y uso de mala fe del nombre de dominio en disputa, las Demandantes sostienen que:

- el nombre de dominio en disputa fue registrado de mala fe porque no es posible que la Demandada no estuviera al tanto de la existencia de la marca “Lambrusco” para vinos;
- una simple búsqueda en los buscadores de Internet arroja como primeros resultados menciones de la marca “Lambrusco”;
- la marca “Lambrusco” también estaba registrada en la Trademark Clearinhouse, lo cual es un indicio adicional de mala fe;
- el nombre de dominio en disputa resuelve a una página con un video del personaje conocido como Mr. Bean y en cualquier momento podrá usarse con un contenido que afecte los derechos de las Demandantes;
- se invoca uso pasivo con mención a *Telstra Corporation Limited v. Nuclear Marshmallows*, Caso OMPI No. D2000-0003.

Las Demandantes solicitan que el nombre de dominio en disputa sea transferido a una de ellas, en el caso a la Demandante Consorzio Tutela del Lambrusco di Modena.

## B. Demandada

La Demandada no contestó a las alegaciones de las Demandantes.



## 6. *Debate y conclusiones*

De acuerdo con el párrafo 4(a) de la Política, las Demandantes deben probar la concurrencia de las tres condiciones siguientes para que sus pretensiones sean estimadas:

(i) Acreditar el carácter idéntico o confusamente similar del nombre de dominio respecto de las marcas sobre las que las Demandantes tienen derechos;

(ii) Acreditar la ausencia de derechos o intereses legítimos por parte de la Demandada respecto al nombre de dominio; y

(iii) Acreditar que la Demandada ha registrado y utiliza el nombre de dominio de mala fe.

A continuación se analizará la eventual concurrencia de cada uno de los mencionados elementos por la Política respecto al presente caso.

### A. *Idioma del procedimiento*

Las Demandantes solicitan que el idioma del procedimiento sea el inglés. Para ello señalan que el contenido del nombre de dominio está únicamente en inglés, y que la Demandada tuvo en cuenta una audiencia internacional al registrar el nombre de dominio. Agregan asimismo que la Demandada comprende el idioma inglés por haber incluido contenido en dicho lenguaje en el nombre de dominio en disputa.

De acuerdo con el párrafo 11(a) del Reglamento, “A menos que las Partes acuerden lo contrario, o se especifique lo contrario en el Acuerdo de Registración, el idioma del procedimiento administrativo será el idioma del Acuerdo de Registración, sujeto a la autoridad del Panel de determinar lo contrario, teniendo en cuenta las circunstancias del procedimiento administrativo”.

El espíritu del párrafo 11 del Reglamento es asegurar la ecuanimidad en la selección del idioma teniendo en consideración la capacidad de las partes de comunicarse en cada lengua, los gastos en que se pudieran incurrir, y la posibilidad de retrasos en el procedimiento en el caso de que fueran necesarias traducciones. En el presente caso, no ha mediado acuerdo de partes y la Demandada está localizada en España, al igual que el Registrador, cuyo acuerdo de registro está en idioma español.

Conforme a lo dispuesto por el párrafo 11(a) del Reglamento, y considerando las circunstancias ya mencionadas, el Experto decide aceptar la Demanda presentada en inglés, pero dictar la decisión sobre el fondo en español.

### B. *Identidad o similitud hasta el punto de causar confusión*

Para fundamentar el cumplimiento de este requisito, las Demandantes han hecho una reseña de las marcas de las que son titulares tanto en Italia como en otras jurisdicciones, y han alegado la absoluta identidad entre la marca LAMBRUSCO y el nombre de dominio en disputa «lambrusco.wine».

Cabe aclarar que la Política admite el uso de marcas colectivas (ver *Consorzio del Formaggio Parmigiano Reggiano v. La casa del Latte di Bibulic Adriano*, Caso OMPI No. D2003-0661; *Consorzio per la Tutela dell’Asti v. Mr. Giulio Bennatto*, Caso OMPI No. D2004-0350 y *Consorzio per la Tutela dell’Asti v. Ms. Stefanella Campo*, Caso OMPI No. D2004-0355).

Se recuerda que para apreciar la similitud entre dos signos enfrentados hay que partir de una comparación objetiva entre ambos. En el presente caso el Experto considera que, efectivamente, existe identidad entre el nombre de dominio en disputa «lambrusco.wine» y la marca “Lambrusco” propiedad de las Demandantes.

La única diferencia existente entre las marcas de las Demandantes y el nombre de dominio en disputa se refiere a la extensión “.wine”. El añadido de dicha extensión al nombre de dominio en disputa no evita la confusión. Por el contrario, el Experto entiende que dado que la extensión “.wine” está relacionada con la actividad de las Demandantes, el uso de tal extensión en el nombre de dominio en disputa es apto para generar más confusión.

Consecuentemente, el Experto entiende que se da el requisito exigido por el párrafo 4(a)(i) de la Política.

### *C. Derechos o intereses legítimos*

El párrafo 4(c) de la Política contempla tres supuestos en los que puede considerarse que la Demandada ostenta derechos o intereses legítimos sobre el nombre de dominio en disputa y que, por tanto, lo ha registrado y utiliza sin contravenir la Política.

En concreto, tales supuestos son:

- Haber utilizado, con anterioridad a la recepción de cualquier aviso de la controversia, el nombre de dominio en disputa o haber efectuado preparativos demostrables para su utilización en relación con una oferta de buena fe de productos o servicios;

- Ser conocida corrientemente por el nombre de dominio en disputa, aún cuando no haya adquirido derechos de marcas de productos o servicios; o

- Haber hecho un uso legítimo y leal o no comercial del nombre de dominio en disputa, sin intención de desviar a los consumidores de forma equívoca o de empañar el buen nombre de las marcas de las Demandantes con ánimo de lucro.

Ninguno de estos supuestos se encuentra presente en el caso bajo análisis, a saber:

No consta que el nombre de dominio en disputa coincida en parte o en su totalidad con un derecho de marca del que la Demandada sea titular.

La Demandada no realiza, ni ha sido acreditado que haya realizado desde que registró el nombre de dominio en disputa, oferta alguna de productos o servicios de buena fe bajo el nombre de dominio en disputa. Ello es así pues con anterioridad al inicio de la controversia, el nombre de dominio en disputa no estaba en uso, al punto que las Demandantes invocan la doctrina del uso pasivo para demostrar el uso de mala fe. El único contenido bajo el nombre de dominio en disputa era un video de Mr. Bean según consta en un anexo documental de la Demanda.

Con posterioridad al inicio de la Demanda, y a la fecha de adoptar esta decisión, el Experto pudo comprobar que el nombre de dominio en disputa resuelve a una página que está en elaboración y cuyo contenido es el siguiente: como título figura la frase “LAMBRUCO WINE” (sin la letra S) y una explicación señalando que la página está en elaboración. Asimismo hay un menú con tres opciones (“Home”, “History” y “Winers”) que contienen textos que citan como fuente a la Wikipedia, relativos a la uva y al vino Lambrusco junto con varias fotos.

En las circunstancias del caso, el Experto tiene la impresión de que el cambio en el uso del nombre de dominio en disputa después del inicio de la Demanda es meramente una tentativa de simular derechos o intereses legítimos sobre el nombre de dominio en disputa, como es analizado más profundamente abajo. Es más, el Experto entiende que ni el uso anterior (video de Mr. Bean) ni el uso actual del nombre de dominio en disputa otorgan ningún derecho o interés legítimo a la Demandada sobre el nombre de dominio en disputa.

La Demandada no es conocida por el nombre de dominio en disputa. En efecto, el nombre de la Demandada es “Whois Privacy Service protects this Domain/DOMAINSLAND.COM DOMAINSLAND.COM” y no utiliza a título de identificación la marca de las Demandantes.

Por ende el Experto encuentra que la Demandada no posee derechos ni intereses legítimos con respecto al nombre de dominio en disputa.

#### *D. Registro y uso del nombre de dominio de mala fe*

El último de los elementos previstos por la Política es que la Demandada haya registrado y usado el nombre de dominio en disputa de mala fe. De este modo, y de acuerdo con lo establecido desde las primeras decisiones adoptadas en el marco de la Política (World Wrestling Federation Entertainment, Inc. v. Michael Bosman, Caso OMPI No. D1999-0001 o Robert Ehen Bogen v. Mike Pearson, Caso OMPI No. D2000-0001) hay que considerar que esta exigencia se desdobra en dos condiciones cumulativas: probar la mala fe de la Demandada tanto en el momento del registro del nombre de dominio en disputa como en su posterior utilización.

El Experto entiende que la totalidad de las circunstancias del caso son demostrativas de la existencia de mala fe en el registro y uso del nombre de dominio en disputa, teniendo en cuenta lo siguiente:

- La mala fe está demostrada por el cambio del contenido del sitio bajo el nombre de dominio en disputa después del inicio de la Demanda. En efecto, tal como se reseñó más arriba, el contenido del nombre de dominio en disputa con anterioridad al inicio de la Demanda era un video del personaje conocido como Mr. Bean conforme surge de un anexo de la demanda. Una vez que la Demanda fue notificada, la Demandada cambió el contenido del nombre de dominio en disputa. El Experto visitó el sitio el 22 de abril de 2016 y pudo comprobar que contiene fotos genéricas de vendimias, uvas y cuestiones claramente relacionadas con la industria del vino, además de textos descriptivos de la uva y el vino Lambrusco. El Experto pudo comprobar rápidamente que los cambios se hicieron “a las apuradas” puesto que existen errores de tipeo en el contenido que obra en el nombre del dominio en disputa (se escribió LAMBRUCO (sin S) en vez de LAMBRUSCO), y el contenido está copiado de la Wikipedia en inglés. Por otra parte los menues con información están en algunos casos desprovistos de contenido.

- El Experto entiende que el cambio del contenido del sitio bajo el nombre de dominio en disputa no fue casual, sino que justo tuvo lugar después de la notificación de la Demanda. El Experto concluye que este cambio fue un mero pretexto para simular un uso legítimo del nombre de dominio en disputa pues tuvo lugar luego de la notificación de la Demanda, y fue hecho en forma desprolija como lo evidencian las faltas de ortografía o la copia de contenidos de la Wikipedia. Además, el Experto nota que a pesar de haber adoptado los mencionados cambios, la Demandada no ha presentado contestación a la Demanda, lo que señala que el cambio fue un mero pretexto. Todo ello es un elemento más que conlleva a concluir que la totalidad de las circunstancias prueban la mala fe en el presente caso.

- Se tiene en cuenta la identidad y nombre de la Demandada (Whois Privacy Service protects this Domain/ DOMAINS.LAND.COM DOMAINS.LAND.COM) y que la dirección de registro informada era incorrecta, conforme surge del informe adjunto al caso. En el contexto del caso, tales circunstancias se suman a lo reseñado en los párrafos anteriores.

- Asimismo la Demandada no tiene licencia para usar la marca de las Demandantes, ni es un representante o distribuidor autorizado de las mismas (V&S Vin&Sprit AB v. Karel Hajek, Caso OMPI No. D2004-0960). Tampoco hay evidencia que la Demandada desarrolle actividades en la industria del vino de manera que justifique el registro y uso del nombre de dominio en disputa.

El Experto concluye, por tanto, que tanto en virtud de la totalidad de las circuns-

tancias analizadas, el registro como el uso del nombre de dominio en disputa han sido efectuados en una violación de mala fe de los derechos marcarios de las Demandantes.

Por estas razones, el Experto concluye que también se cumple el tercer requisito exigido en el párrafo 4(a)(iii) de la Política.

#### *7. Decisión*

Por las razones expuestas, en conformidad con los párrafos 4(i) de la Política y 15 del Reglamento, el Experto ordena que el nombre de dominio en disputa <lambusco.wine> sea transferido a la Demandante Consorzio Tutela del Lambrusco di Modena.

# SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

## SANZIONI AMMINISTRATIVE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. II – 11 agosto 2016, n. 17028 – Pres. PETITTI – Rel. SCARPA – *Lidl Italia Srl c. Asl 2 Milano*.

**Sanzioni amministrative - Applicazione - Opposizione - Procedimento - Competenza - Sanzioni amministrative ex artt. 2 e 18 del d.lgs. n. 109 del 1992 - Irrogazione - Competenza - Fondamento.**

*La competenza ad irrogare le sanzioni amministrative previste dagli artt. 2 e 18 d.lgs. n. 109 del 1992 spetta all'Ispettorato centrale repressione frodi e non alle ASL, in quanto la principale finalità delle norme in materia di etichettatura dei prodotti alimentari è garantire la corretta informazione del consumatore sul bene commercializzato (1).*

*(Omissis).*

FATTO. – Con sentenza n. 3137/2015 del 16 luglio 2015, la Corte d'appello di Milano, nell'accogliere l'appello proposto dalla Azienda sanitaria locale della Provincia di Milano (*omissis*) nei confronti di Ka. Ru. e di LIDL Italia Srl, dichiarata estinta la sanzione applicata al primo, confermava l'ordinanza di ingiunzione n. 27/2010 del 12 febbraio 2010, emessa per violazione del d.lgs. n. 109 del 1992, art. 2, lett. a, (in seguito all'accertamento dell'esposizione in offerta nel punto vendita LIDL di San Donato Milanese di pomodori indicati come di provenienza dell'Olanda, ed invece di provenienza italiana) ed oggetto di opposizione accolta dal Tribunale di Milano con sentenza n. 5655/2012. Il Tribunale aveva affermato l'incompetenza dell'ASL ad irrogare la sanzione, trattandosi di problema non di igiene alimentare quanto di violazione di norme sulla correttezza commerciale, alla cui tutela è preposto l'Ispettorato Centrale Repressione Frodi. La Corte di Milano riconosceva, invece, la competenza dell'ASL ad elevare l'irrogata sanzione alla stregua del d.lgs. n. 112 del 1998, art. 41 e della legge reg. n. 90 del 1983, art. 1, comma 5. I giudici d'appello affermavano, quindi, la sussistenza della contestata violazione del d.lgs. n. 109 del 1992, art. 2, lett. a, accertata dall'ASL ed escludevano l'invalidità della notifica del verbale di accertamento avente quale destinatario Ka. Ru. ed eseguita mediante consegna in unica copia al responsabile del punto vendita LIDL. Quanto alla mancata indicazione nel verbale d'accertamento della coobbligata in solido LIDL, i giudici d'appello negavano ogni invalidità del verbale stesso e dell'ordinanza di ingiunzione, risultando la medesima coobbligata LIDL comunque individuabile alla luce del luogo delle operazioni di accertamento, della qualità del destinatario della contestazione e della natura dell'attività svolta, e quindi considerato l'avvenuto raggiungimento dello scopo dell'atto.

Per la cassazione della sentenza della Corte d'appello di Milano LIDL ITALIA SRL ha proposto ricorso strutturato in tre motivi. L'ASL (*omissis*) di Milano è rimasta

intimata senza svolgere attività difensiva. LIDL ITALIA SRL ha presentato memoria ai sensi dell'art. 378 cod. proc. civ.

DIRITTO. – Il primo motivo di ricorso deduce violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 109 del 1992, art. 18, essendo la Regione organo competente ad irrogare le relative sanzioni amministrative in materia di etichettatura dei prodotti alimentari.

Il secondo motivo censura la violazione della legge n. 689 del 1981, artt. 6 e 14, non essendo stata la sanzione contestata alla società LIDL ma solo alla persona fisica del rappresentante, ed avendo perciò errato la Corte di Milano nel ritenere che la contestazione di una violazione amministrativa al rappresentante di una società possa valere automaticamente anche nei confronti della società rappresentata.

Il terzo motivo di ricorso denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 139 e 145 cod. proc. civ., attesa l'invalidità della notifica del verbale di contestazione eseguita dagli accertatori presso il punto vendita di San Donato Milanese e non presso la sede legale di LIDL Italia.

Il primo motivo di ricorso, recante censura in ordine all'incompetenza della ASL (*omissis*) di Milano ad emettere la sanzione per violazione del d.lgs. n. 109 del 1992, art. 2, risulta fondato.

Per effetto del d.lgs. 23 giugno 2003, n. 181, art. 16, il d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109, art. 18, venne sostituito nel senso che il vigente comma 4° prescrive: «La competenza in materia di applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie spetta alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano competenti per territorio». Il d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, aggiunse poi all'art. 18 un comma 4-*bis*, che dispone: «Nelle materia di propria competenza, spetta all'Ispettorato centrale repressioni frodi l'irrogazione delle sanzioni amministrative».

La Corte d'appello di Milano ha ritenuto che la materia dell'etichettatura dei prodotti alimentari fosse stata invece devoluta alle ASL in forza della legge reg. Lombardia 5 dicembre 1983, n. 90, art. 1, comma 5°, che delegava «agli Enti responsabili dei Servizi di Zona di cui alla legge reg. 5 aprile 1980, n. 35 e successive modificazioni, le funzioni amministrative di cui al comma precedente in materia di sanità, assistenza e sicurezza sociale». In tal senso, la Corte di merito ha citato, a fini interpretativi, anche una circolare regionale esplicativa del 2003, che riconduceva i controlli sulle etichettature dei prodotti alimentari alla sfera della tutela della salute dei cittadini, e perciò alle funzioni delegate dalla regione alle ASL.

Questa Corte, tuttavia, con riguardo alla formulazione del d.lgs. n. 109 del 1992, art. 18, antecedente alla modifica apportata dal d.lgs. n. 181 del 2003, ha affermato che, in materia di sanzioni amministrative, appartenesse allo Stato, e non alle regioni o ai comuni, il potere di emettere ordinanza – ingiunzione di pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria per violazione delle norme del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109, («Attuazione delle direttive CEE n. 395/89 e n. 396/89, concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti; poi sostituito per effetto del reg. (UE) 1169/2011»), trattandosi di «disciplina a tutela del consumatore rientrante nella materia del commercio», di competenza statale, che «solo di riflesso coinvolge gli aspetti relativi all'igiene e alla sanità degli alimenti, di competenza delle amministrazioni locali» (Cass. Sez. 2, Sentenza n. 24724 del 28 novembre 2007; Cass. Sez. 1, Sentenza n. 6616 del 29 marzo 2005). Altrimenti, si è chiarito come gli illeciti amministrativi previsti dal d.lgs. n. 109 del 1992, siano

finalizzati a garantire, attraverso la disciplina del commercio, la correttezza e completezza delle indicazioni riportate dai produttori e, con esse, la tutela dei consumatori (Cass. Sez. 2, Ordinanza n. 8452 dell'11 aprile 2006). Ancora, e con riferimento ai controlli di cui alla legge reg. Lombardia n. 46 del 1983, per la violazione della normativa del d.lgs. n. 109 del 1992, pur ritenuto legittimato all'accertamento il responsabile del servizio vigilanza farmacie dell'ASL, è stato deciso che il relativo rapporto debba essere inviato all'Ufficio Provinciale Industria Commercio ed Artigianato, in quanto autorità competente alla irrogazione della relativa sanzione (Cass. Sez. 1, Sentenza n. 18955 del 1° settembre 2006).

Questo orientamento trovava fondamento altresì nella sentenza n. 401/1992 della Corte costituzionale, che, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Regione Toscana, del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109, art. 18, comma 3°, per asserita violazione degli artt. 117, 118, 121 e 97 Cost., aveva affermato che tale decreto legislativo recasse una disciplina organica relativa alla etichettatura, presentazione e pubblicità di tali prodotti «riguardata con riferimento alla materia del commercio e della connessa protezione del consumatore, tendendo ad assicurare il massimo della trasparenza nella vendita dei prodotti».

Contrasta, dunque, con tale orientamento la decisione impugnata, che ha ravvisato la competenza sanzionatoria della ASL Milano (*omissis*) per le violazioni della disciplina dell'etichettatura dei prodotti alimentari per effetto della legge reg. Lombardia 5 dicembre 1983, n. 90, art. 1, comma 5°, in quanto rientrante fra le «funzioni amministrative in materia di sanità, assistenza e sicurezza sociale».

Anche alla stregua del reg. (UE) 1169/2011, le norme (e le relative sanzioni) in tema di etichettatura di prodotti alimentari risultano volte a garantire la corretta informazione del consumatore sul bene commercializzato, in maniera da consentire a quest'ultimo di fare scelte d'acquisto e di garantire al produttore un mezzo per pubblicizzare la propria merce. Solo in via secondaria l'etichettatura degli alimenti attiene alle esigenze di informazione sulle indicazioni nutrizionali e sulla salute.

Restano assorbiti gli altri due motivi di ricorso.

Il ricorso va, dunque, accolto, la sentenza impugnata va cassata e, poiché non sono necessari ulteriori accertamenti in fatto, la causa può essere decisa nel merito, con l'accoglimento dell'opposizione all'ordinanza ingiunzione n. 27/2010 emessa dall'Azienda sanitaria locale della Provincia di Milano il 12 febbraio 2010. La novità della questione decisa, anche alla luce delle citate modifiche normative della disciplina, giustifica la compensazione tra le parti delle spese processuali sostenute nel presente giudizio di legittimità e nei pregressi gradi di merito.

### *Per questi motivi*

La Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e, pronunciando nel merito, accoglie l'opposizione proposta da LIDL ITALIA SRL all'ordinanza ingiunzione n. 27/2010 emessa dall'Azienda sanitaria locale della Provincia di Milano (*omissis*) il 12 febbraio 2010; compensa tra le parti le spese dell'intero giudizio.

(*Omissis*).

---



(1) **Violazione delle norme sulle informazioni alimentari e individuazione delle autorità competenti a irrogare le sanzioni amministrative: tanti dubbi e poche certezze.**

SOMMARIO: 1. La fattispecie fattuale sottoposta al vaglio della Suprema Corte. – 2. La depenalizzazione dei reati contemplati dall'art. 8 della legge 30 aprile 1962, n. 283 e il riproporsi ciclico della questione relativa all'individuazione delle autorità competenti a irrogare le sanzioni amministrative. – 3. La posizione della Suprema Corte circa la rilevanza secondaria delle informazioni nutrizionali e sulla salute alla luce della nuova normativa europea sulle informazioni alimentari. – 4. La riconduzione della disciplina sulle informazioni alimentari alla materia "commercio" e la necessità di una contestualizzazione della sentenza della Corte cost. n. 401 del 1992. – 5. L'auspicato intervento chiarificatore del legislatore italiano e il superamento della competenza sanzionatoria bipartita di cui all'attuale formulazione dell'art. 18 del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109.

1. Nella sentenza in esame la Cassazione torna a pronunciarsi sui criteri per la corretta individuazione dell'autorità preposta all'irrogazione delle sanzioni amministrative in caso di violazione delle disposizioni di cui al d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109, recante "Attuazione delle direttive 89/395/CEE e 89/396/CEE concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari", e successive modifiche.

Sotto il profilo fattuale la fattispecie può essere riassunta nei termini che seguono: presso il punto vendita della Lidl Italia s.r.l. di San Donato Milanese alcuni pomodori, esposti in offerta, venivano indicati come di provenienza dall'Olanda, quando provenivano invece dall'Italia. Ritenendo che tale condotta integrasse gli estremi di una violazione dell'art. 2, lett. a), del d.lgs. n. 109 del 1992<sup>1</sup>, nel febbraio 2010 l'Azienda sanitaria locale 2 della Provincia di Milano sanzionava la condotta della Lidl Italia s.r.l., contestando la violazione amministrativa al responsabile del punto vendita di San Donato Milanese, Tizio, al quale ingiungeva contestualmente il pagamento della relativa sanzione pecuniaria, fermo restando che la LIDL Italia s.r.l. doveva reputarsi coobbligata in solido.

Tizio e la Lidl Italia s.r.l. si rivolgevano allora al Tribunale di Milano, al fine di vedere dichiarata l'incompetenza dell'Azienda sanitaria locale 2 della Provincia di Milano a irrogare la sanzione in questione.

Il Tribunale di Milano accoglieva l'opposizione, ritenendo che la Lidl Italia s.r.l. con la sua condotta avesse violato non le norme sull'igiene alimentare, bensì quelle sulla correttezza commerciale, alla cui tutela è preposto l'Ispettorato Centrale Repressione Frodi, *rectius* Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (d'ora in avanti ICQRF)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Com'è noto, l'art. 2, lett. a), del d.lgs. n. 109 del 1992 richiede che l'etichettatura sia effettuata in modo da non indurre in errore l'acquirente sulle caratteristiche del prodotto alimentare e, precisamente, sulla natura, sulla identità, sulla qualità, sulla composizione, sulla quantità, sulla conservazione, sull'origine o la provenienza, sul modo di fabbricazione o di ottenimento del prodotto stesso

<sup>2</sup> L'Ispettorato Centrale Repressione Frodi, istituito nel 1986 presso il Ministero delle politiche agricole e forestali e mantenuto successivamente nonostante le riorganizzazioni del Ministero (oggi Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali), è stato ridenominato "Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari" dall'art. 1, comma 1047°, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Finanziaria 2007)", il quale ha disposto che: «Le funzioni statali di vigilanza sull'attività di controllo degli organismi pubblici e privati nell'ambito dei regimi di produzioni agroalimentari di qualità registrata sono demandate all'Ispettorato centrale repressione frodi di cui all'art. 10, comma 1°, del decreto legge 18 giugno 1986, n. 282, convertito, con



L'Azienda sanitaria locale 2 della Provincia di Milano vedeva riconosciuta, però, la sua competenza in appello: ad avviso della Corte d'appello di Milano – da essa adita –, invero, la disciplina dell'etichettatura dei prodotti alimentari di cui al d.lgs. n. 109 del 1992 doveva essere ricondotta alla sfera della tutela della salute dei cittadini; pertanto, in virtù del combinato disposto dell'art. 41 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997, n. 59”<sup>3</sup>, e dell'art. 1, comma 5°, della legge reg. Lombardia 5 dicembre 1983, n. 90, recante “Norme di attuazione della legge 24 novembre 1981, n. 689, concernente modifiche al sistema penale”<sup>4</sup>, la Regione Lombardia aveva legittimamente delegato alle Aziende sanitarie locali le funzioni amministrative a essa spettanti in tale ambito. Secondo la Corte d'appello di Milano, peraltro, che i controlli sulle etichettature dei prodotti alimentari fossero attinenti alla sfera della tutela della salute dei cittadini e, perciò, alle funzioni delegate dalla Regione alle ASL, emergeva, altresì, da una circolare esplicativa della Regione Lombardia risalente al 2003.

A quel punto la Lidl Italia s.r.l. decideva di ricorrere in Cassazione, ribadendo (tra le altre cose) che l'Azienda sanitaria locale 2 della Provincia di Milano non era competente a irrogare la sanzione amministrativa per la violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 109 del 1992, in quanto l'art. 18 di tale decreto prevede espressamente che, nelle materie di sua competenza, l'irrogazione delle sanzioni amministrative spetti all'ICQRF.

La Suprema Corte accoglie il ricorso della Lidl Italia s.r.l., statuendo l'incompetenza dell'Azienda sanitaria locale 2 della Provincia di Milano a irrogare la sanzione per la violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 109 del 1992.

La Cassazione motiva la sua decisione prendendo le mosse dal disposto dell'art. 18 del d.lgs. n. 109 del 1992, in merito al quale ricorda, innanzi tutto, che l'attuale formulazione è il frutto di modifiche introdotte, dapprima, con l'art. 16 del d.lgs. 23 giugno 2003, n. 181, recante “Attuazione della direttiva 2000/13/CE concernente l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità”, e, successi-

---

modificazioni, dalla legge 7 agosto 1986, n. 462, che assume la denominazione di “Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari” e costituisce struttura dipartimentale del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali». In seguito, ai sensi dell'art. 4 del d.P.R. 22 luglio 2009, n. 129 (“Regolamento recante riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, a norma dell'art. 74 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”), l'Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari ha assunto la denominazione di “Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari” e il relativo acronimo ICQRF.

<sup>3</sup> *Ex* art. 41, comma 2°, lett. *d*), del d.lgs. n. 112 del 1998, infatti, sono state trasferite alle Regioni le funzioni amministrative riguardanti le competenze già delegate ai sensi dell'art. 52, comma 1°, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 – recante “Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382 (trasferimento funzioni a Regioni ed enti locali) –, le quali comprendono anche l'esercizio delle funzioni amministrative relative ai pubblici esercizi di vendita e consumo di alimenti e bevande – lett. *a*) –.

<sup>4</sup> La legge reg. Lombardia 5 dicembre 1983, n. 90, all'art. 1, comma 5°, delegava «agli Enti responsabili dei Servizi di Zona di cui alla legge reg. 5 aprile 1980, n. 35 e successive modificazioni, le funzioni amministrative di cui al comma precedente in materia di sanità, assistenza e sicurezza sociale». Giova segnalare che la legge reg. Lombardia n. 90 del 1983 è stata successivamente abrogata dall'art. 41, comma 1°, lett. *d*), della legge reg. Lombardia 1° febbraio 2012, n. 1, recante “Riordino normativo in materia di procedimento amministrativo, diritto di accesso ai documenti amministrativi, semplificazione amministrativa, potere sostitutivo e potestà sanzionatoria”.

vamente, con l'art. 18 del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, recante "Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura, a norma dell'art. 1, comma 2°, lett. *d), f) g), l), ee)*, della legge 7 marzo 2003, n. 38".

L'art. 16 del d.lgs. n. 181 del 2003 ha sostituito, invero, l'intero disposto dell'art. 18 del d.lgs. n. 109 del 1992, mentre l'art. 18 del d.lgs. n. 99 del 2004 ha aggiunto a esso il comma 4-*bis*.

Nell'attuale formulazione, l'art. 18 del d.lgs. n. 109 del 1992, oltre a prevedere, al comma 1°, che la violazione delle disposizioni dell'art. 2 è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 3.500 euro a 18.000 euro, dispone, al comma 4°, che la competenza in materia di applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie spetta alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano competenti per territorio e, al comma 4-*bis*, che nelle materie di sua competenza spetta all'ICQRF l'irrogazione delle sanzioni amministrative.

Ad avviso della Cassazione, per potere stabilire se nel caso di specie spettasse all'Azienda sanitaria locale o all'ICQRF irrogare la sanzione amministrativa per la violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 109 del 1992, occorre chiarire in via preliminare quale sia la natura dell'interesse perseguito dalle disposizioni di tale decreto, vale a dire se tali disposizioni siano finalizzate a garantire l'igiene e la sanità degli alimenti o la correttezza del commercio. Nel primo caso, la competenza a irrogare le sanzioni amministrative andrebbe riconosciuta alle Regioni e agli enti da esse delegati, nel secondo sarebbe, invece, dello Stato e, quindi, dell'ICQRF.

Orbene, il ragionamento seguito dalla Corte d'appello di Milano, secondo la Suprema Corte, non è corretto e si discosta dall'orientamento costantemente espresso al riguardo dai giudici di legittimità.

Ancora prima che il d.lgs. n. 181 del 2003 sostituisse il disposto dell'art. 18, vale a dire allorché tale disposizione prevedeva, al comma 3°, che l'importo relativo alle sanzioni di cui ai commi 1° e 2° di esso dovesse essere versato all'ufficio del registro competente per territorio, la Suprema Corte ha avuto modo di chiarire, infatti, che spetta allo Stato, e non alle Regioni o ai Comuni, il potere di emettere ordinanza-ingiunzione di pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria per la violazione delle norme del d.lgs. n. 109 del 1992, in quanto tale decreto contempla una disciplina a tutela del consumatore che rientra nella materia del commercio, di competenza statale, e che solo di riflesso coinvolge gli aspetti relativi all'igiene e alla sanità degli alimenti, di competenza delle amministrazioni locali.

Del resto, la Suprema Corte ha sottolineato in più occasioni che, anche laddove le Regioni avessero delegato alle Aziende sanitarie locali il compito di accertare, mediante gli opportuni controlli, la violazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 109 del 1992, sussisterebbe comunque, in capo al responsabile del servizio di vigilanza, l'obbligo di inviare il relativo rapporto all'Ufficio Provinciale Industria Commercio ed Artigianato, affinché questi provveda all'irrogazione della relativa sanzione. Così statuendo, la Cassazione avrebbe di fatto ulteriormente confermato che gli illeciti amministrativi previsti dal d.lgs. n. 109 del 1992 sono finalizzati a garantire, attraverso la disciplina del commercio, la correttezza e la completezza delle indicazioni riportate dai produttori e, con esse, la tutela dei consumatori.

Per avvalorare la conclusione alla quale addiuvano nella sentenza che qui si annota, la Cassazione fa, poi, riferimento a una pronuncia della Corte costituzionale, risalente agli inizi degli anni Novanta, nella quale si trova espressamente affermato che la disciplina dell'etichettatura, della presentazione e della pubblicità dei prodotti alimentari di cui al d.lgs. n. 109 del 1992, essendo finalizzata a garantire il massimo della trasparenza nella vendita dei prodotti, concerne la materia del commercio e della connessa prote-

zione del consumatore ed è, quindi, di competenza statale<sup>5</sup>. È del tutto evidente che la pronuncia della Corte d'appello di Milano, fondandosi sul presupposto che, in virtù di quanto previsto dall'art. 1, comma 5°, della legge reg. Lombardia n. 90 del 1983, la competenza sanzionatoria dell'Azienda sanitaria locale per la violazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 109 del 1992 rientri tra le funzioni amministrative in materia di sanità, assistenza e sicurezza sociale a essa delegate, contrasta con tale orientamento e pertanto va cassata.

Tanto più che anche il reg. (UE) n. 1169/2011<sup>6</sup>, di più recente adozione, consentirebbe di ritenere che le norme (e le relative sanzioni) in tema di etichettatura dei prodotti alimentari siano volte a garantire, da un lato, che il consumatore sia informato correttamente in merito al bene commercializzato, in vista dell'effettuazione della scelta di acquisto, dall'altro, che il produttore disponga di un adeguato mezzo «per pubblicizzare la propria merce»<sup>7</sup>. Ad avviso della Cassazione, l'etichettatura degli alimenti attiene comunque anche alle esigenze di informazione sulle indicazioni nutrizionali e sulla salute, ma solo in via secondaria, pertanto ciò non basta a escludere che la disciplina di cui al d.lgs. n. 109 del 1992 rientri nella materia "commercio" di competenza dello Stato.

2. La decisione in esame contiene interessanti spunti di riflessione, non tanto – o, per lo meno, non solo – per la conclusione alla quale addivene la Suprema Corte, in buona sostanza in linea con i precedenti giurisprudenziali sul punto<sup>8</sup>, quanto piuttosto per l'*iter* argomentativo seguito dal giudice di legittimità, un *iter* che in taluni passaggi suona come un *ipse dixit* e offre l'occasione per rilevare ancora una volta lo stato di grande confusione in cui versa il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento per gli illeciti amministrativi in materia alimentare.

È un campo, quello degli illeciti amministrativi in materia alimentare, in cui nel nostro ordinamento giuridico non sono mancati gli interventi normativi. L'interventismo del legislatore italiano, però, anche se può essere considerato l'espressione dell'acquisita consapevolezza in ordine all'importanza di assicurare una risposta efficace alle infrazioni commesse da coloro che operano nel settore alimentare, purtroppo non sempre si è rivelato all'altezza dell'obiettivo perseguito e, pertanto, non riesce ad andare immune da critiche.

Diverse sono le criticità che, in linea generale, si possono riscontrare nelle modalità con cui è stata architettata la normativa sugli illeciti amministrativi in materia alimentare: innanzi tutto, non è raro imbattersi in disposizioni, succedutesi anche a breve distanza di tempo, dalla formulazione incerta, mal coordinate tra di loro e collocate in fonti di rango differente<sup>9</sup>. In secondo luogo, talvolta risultano disattese le logiche alle

---

<sup>5</sup> La Suprema Corte richiama, invero, la pronuncia della Corte costituzionale 26 ottobre 1992, n. 401, in *Cons. Stato*, 1992, II, p. 1423 ss., sulla quale si avrà modo di tornare ampiamente in seguito.

<sup>6</sup> Reg. (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 reg. (CE) n. 608/2004 della Commissione, in *GUUE* L 304 del 22 novembre 2011, p. 18 ss.

<sup>7</sup> Così, espressamente, nel testo della pronuncia.

<sup>8</sup> Si vedano *ex multis* Cass. civ., sez. II, 28 novembre 2007, n. 24724; Cass. civ., sez. I, 29 marzo 2005, n. 6616; Cass. civ. [ord.], sez. II, 11 aprile 2006, n. 8452.

<sup>9</sup> Pienamente condivisibili paiono, in proposito, le considerazioni di V. PACILEO, *Il diritto degli alimenti. Profili civili, penali ed amministrativi*, Padova, 2003, p. 473, ad avviso del quale «Il

quali si ispirano le normative di matrice europea, che, con sempre maggiore frequenza e incisività, interessano il settore alimentare.

In un simile contesto, il compito dell'interprete si prospetta non solo molto complesso, ma anche, per certi versi, defatigante: assai gravosi risultano sia l'individuazione sia il raccordo delle disposizioni pertinenti, il che rende tutt'altro che agevole la ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Le difficoltà che si incontrano nello stabilire quali siano le autorità competenti a irrogare le relative sanzioni in presenza di illeciti amministrativi in materia alimentare, sotto tale profilo sono emblematiche: com'è stato opportunamente sottolineato in dottrina, il compito di accertare le violazioni amministrative in campo alimentare è affidato spesso a soggetti diversi, il che costringe inevitabilmente a porsi il problema dei confini entro i quali ciascuna autorità sia legittimata a intervenire<sup>10</sup>.

Quanto si è appena osservato si presta in modo particolare a essere esteso alle violazioni aventi ad oggetto la normativa in materia di etichettatura dei prodotti alimentari. L'individuazione dell'autorità competente a irrogare le sanzioni amministrative in presenza di una violazione della normativa inerente all'etichettatura dei prodotti alimentari è stata oggetto di ampie discussioni, peraltro ancora prima che fosse emanato il d.lgs.

---

quadro della legislazione alimentare è sempre stato affetto da ipertrofismo normativo, con la presenza di centinaia di leggi, decreti legislativi, regolamenti, decreti presidenziali, ordinanze e decreti ministeriali, senza contare la produzione comunitaria, di larga incidenza nella materia. Tale situazione è in parte necessitata dalla esigenza di normative settoriali per ciascun tipo di prodotto (ciò è inevitabile da un punto di vista, per esempio, merceologico) o di attività; ma – a parte la difficoltà stessa di conoscenza della legislazione vigente – essa determina risorgenti problemi di ricomposizione interpretativa per le tensioni di sovrapposizione, congruenza o conflitto che tra i singoli segmenti normativi si possono sviluppare e finisce con il minare il principio di certezza del diritto». Analogamente S. RIZZIOLI, *Le principali norme sanzionatorie relative al settore alimentare*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA e L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, 8ª ediz., Padova, 2017, p. 288, rileva che: «L'apparato sanzionatorio delle violazioni alle norme in materia di produzione e commercio di alimenti è contenuto in centinaia di disposizioni sparse in leggi, decreti legislativi, regolamenti, decreti presidenziali, ordinanze e decreti ministeriali. Tale "alluvione normativa" ha creato non poche difficoltà a chi è chiamato ad applicare ed interpretare tali norme. Anzitutto, vi è il problema di individuare, tra le molte, la sanzione applicabile per una determinata fattispecie». Si vedano, altresì, C. PIERGALLINI, *Depenalizzazione e riforma del sistema sanzionatorio nella materia degli alimenti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, p. 1452 e C. MALAGUTI, *Commento all'art. 18*, in *Profili soggettivi dell'impresa agricola, integrità aziendale e semplificazione nel settore agrario (d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99)*, a cura di L. Costato, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2004, p. 986.

<sup>10</sup> Si veda V. PACILEO, *Il diritto degli alimenti. Profili civili, penali ed amministrativi*, cit., p. 500, il quale osserva, in proposito, che «Stante la pleora di competenze per l'accertamento di violazioni amministrative in materia alimentare, ripartite tra plurimi organismi, non sempre è immediata l'individuazione delle autorità deputate alla irrogazione delle sanzioni amministrative». Ad avviso dell'Autore, il legislatore avrebbe potuto riordinare la materia in occasione dell'adozione del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, recante «Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'art. 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205 (Depenalizzazione dei reati minori)»: purtroppo, però, nonostante con tale decreto legislativo numerose fattispecie di reato siano state trasformate in illeciti amministrativi, il legislatore, anziché individuare espressamente le competenze sanzionatorie, ha preferito rinviare a quelle già esistenti (fatta eccezione per le ipotesi in cui tale rinvio non era oggettivamente possibile). In senso analogo si vedano, altresì, A. BERNARDI, *La riforma del sistema sanzionatorio in materia di alimenti*, in *Depenalizzazione e nuova disciplina dell'illecito amministrativo*, a cura di G. Lattanzi e di E. Lupo, Milano, 2001, p. 103; C. MALAGUTI, *Commento all'art. 18*, cit., p. 986, nt. 3 e S. MANSERVISI, *Commento all'art. 18 del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99*, in *Riv. dir. agr.*, 2004, I, p. 481.

n. 109 del 1992 e che l'art. 18 di esso riconoscesse come competenti a irrogare le sanzioni amministrative (per le violazioni delle disposizioni di cui agli artt. 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 10-*bis*, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17 di esso) tanto le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, quanto l'ICQRF. Anzi, con buona approssimazione, si può affermare che la questione relativa all'attribuzione di tale competenza allo Stato o alle Regioni si sia posta, in un certo senso ciclicamente, a partire dagli anni Ottanta, da quando, cioè, è stata disposta la depenalizzazione dei reati contemplati dall'art. 8 della legge 30 aprile 1962, n. 283 (recante "Modifica degli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con r.d. 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita e delle sostanze alimentari e delle bevande").

Prima di prendere posizione in merito alle conclusioni alle quali addiuvine la Suprema Corte nella pronuncia in esame, è opportuno, allora, ripercorrere quanto meno le tappe salienti dell'evoluzione normativa verificatasi in tale ambito<sup>11</sup>.

Giova ricordare, innanzi tutto, che originariamente l'etichettatura dei prodotti alimentari era regolata dall'art. 8 della legge n. 283 del 1962, il quale, oltre a prevedere che i prodotti alimentari o le bevande confezionati dovessero riportare sulla confezione, a caratteri leggibili e indelebili, una serie di indicazioni, sanzionava i contravventori con un'ammenda<sup>12</sup>. Successivamente, la disposizione, dopo essere stata sostituita dall'art. 5 della l. 26 febbraio 1963, n. 441 (recante "Modifiche ed integrazioni alla legge 30 aprile 1962, n. 283, sulla disciplina igienica della produzione della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande ed al decreto del presidente della Repubblica 11 agosto 1959, n. 750")<sup>13</sup>, ha visto depenalizzata la sanzione da essa contemplata a opera del combinato disposto degli artt. 32 e 34, comma 1°, lett. e), della legge 24 novembre 1981, n. 689 (recante "Modifiche al sistema penale")<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Per una sintetica, ma efficace, ricostruzione di tale evoluzione si veda V. PACILEO, *Il diritto degli alimenti. Profili civili, penali ed amministrativi*, cit., p. 500 ss.

<sup>12</sup> L'art. 8 della legge n. 283 del 1962 prevedeva, invero, che: «I prodotti alimentari o le bevande confezionati debbono riportare, a caratteri leggibili ed indelebili, sulla confezione, oltre il nome o la ragione sociale e la sede dell'impresa produttrice, i singoli ingredienti, elencati in ordine decrescente di quantità presente, riferita a peso o volume, nonché la data di confezionamento, mese ed anno ed il quantitativo netto in peso o volume. Invece che sull'etichetta le predette indicazioni potranno essere riportate su un talloncino apposto sul recipiente sotto la etichetta principale, altrimenti sulla confezione. I prodotti venduti sfusi debbono essere posti in commercio con la denominazione rispondente alla loro natura, sostanza e qualità. I contravventori sono puniti con l'ammenda da lire 100.000 e lire 500.000».

<sup>13</sup> Più precisamente, l'art. 5 della legge n. 441 del 1963 disponeva quanto segue: «L'art. 8 della legge 30 aprile 1962, n. 283, è sostituito dal seguente: 'I prodotti alimentari e le bevande confezionate debbono riportare sulla confezione o su etichette appostevi, l'indicazione a caratteri leggibili ed indelebili, della denominazione del prodotto, nonché la indicazione del nome o della ragione sociale o del marchio depositato, e la indicazione della sede dell'impresa produttrice e dello stabilimento di produzione, con la elencazione degli ingredienti in ordine decrescente di quantità presente, riferita a peso o volume, secondo le norme che saranno stabilite nel regolamento di cui all'art. 23, ed infine il quantitativo netto in peso o volume.

Il regolamento determinerà altresì l'elenco dei prodotti alimentari o delle bevande confezionati per i quali, oltre alle indicazioni di cui al comma precedente, dovrà essere riportata anche la data di confezionamento secondo le modalità da stabilirsi nel regolamento stesso.

I prodotti alimentari o le bevande venduti sfusi debbono essere posti in vendita con l'indicazione degli ingredienti, elencati in ordine decrescente di quantità presente riferita a peso o volume, secondo le norme che saranno stabilite nel regolamento di cui all'art. 23.

I contravventori sono puniti con l'ammenda da lire 100.000 a lire 500.000».

<sup>14</sup> L'art. 32 della legge n. 689 del 1981 ha previsto che: «Non costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte le violazioni

La legge n. 689 del 1981 non ha disposto, però, solamente la depenalizzazione di taluni reati e la conseguente sostituzione della multa o dell'ammenda prevista, con una sanzione amministrativa pecuniaria: ha statuito, altresì, che la violazione debba essere contestata immediatamente o, laddove ciò non fosse possibile, con notificazione della stessa<sup>15</sup>, con possibilità di un pagamento in misura ridotta entro sessanta giorni<sup>16</sup>. Qualora il contravventore non si avvalga della possibilità di pagare la sanzione amministrativa in misura ridotta, sussiste l'obbligo, in capo al funzionario o all'agente che ha accertato la violazione, di presentare rapporto, con la prova delle eseguite contestazioni o notificazioni. Tale rapporto deve essere presentato a un ufficio ministeriale periferico (o, in mancanza, al Prefetto), fatta eccezione per l'ipotesi in cui la violazione si riferisca a una materia di competenza delle Regioni o a funzioni amministrative a esse delegate, nel qual caso deve essere presentato all'ufficio regionale competente<sup>17</sup>.

L'art. 17 della legge n. 689 del 1981 prevedeva, in proposito, che gli uffici periferici competenti a ricevere il rapporto in questione dovessero essere individuati con un decreto presidenziale, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, entro centottanta giorni dalla pubblicazione della legge<sup>18</sup>; del pari, le Regioni, entro lo stesso termine, avrebbero dovuto provvedere, con legge, per le materie di loro competenza<sup>19</sup>. L'art. 29 della medesima legge stabiliva, poi, che i proventi delle sanzioni dovessero essere devoluti agli enti cui era attribuito, secondo le leggi anteriori, l'ammontare della multa o dell'ammenda, tranne il caso delle sanzioni relative a materie di competenza delle Regioni, o a esse delegate, i cui proventi spettavano alle Regioni stesse<sup>20</sup>.

L'emanazione della legge n. 689 del 1981 è stata accompagnata, pertanto, dall'adozione del d.P.R. 29 luglio 1982, n. 571 (recante "Norme per l'attuazione degli artt. 15, ultimo comma, e 17, penultimo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, concernente modifiche al sistema penale"), il cui art. 1, in attuazione di quanto previsto dall'art. 17 della legge n. 689 del 1981, ha individuato gli uffici periferici dello Stato legittimati a ricevere il rapporto relativo all'avvenuta contestazione/notificazione della violazione. Tale disposizione ha determinato l'insorgere di diversi conflitti di attribuzione fra le Regioni e lo Stato, in merito ai quali è stata chiamata a intervenire la Corte costituzionale, in particolare con la sentenza n. 1034 del 1988<sup>21</sup>.

In tale pronuncia, per quanto più interessa in questa sede, la Corte costituzionale ha dovuto prendere posizione anche in merito all'indicazione, presente nell'art. 1 del

---

per le quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda, salvo quanto disposto, per le violazioni finanziarie, dall'art. 39. La disposizione del precedente comma non si applica ai reati in esso previsti che, nelle ipotesi aggravate, siano punibili con pena detentiva, anche se alternativa a quella pecuniaria. La disposizione del primo comma non si applica, infine, ai delitti in esso previsti che siano punibili a querela». L'art. 34 contemplava, poi, le ipotesi di esclusione della depenalizzazione e, per quanto qui di interesse, disponeva che: «La disposizione del primo comma dell'art. 32 non si applica ai reati previsti: (...) e) dalla legge 30 aprile 1962, n. 283, modificata con legge 26 febbraio 1963, n. 441, sulla disciplina igienica degli alimenti, salvo che per le contravvenzioni previste dagli artt. 8 e 14 della stessa legge 30 aprile 1962, n. 283». Si segnala, inoltre, che, ai sensi dell'art. 38 della legge n. 689 del 1981, l'importo della sanzione amministrativa per la violazione dell'art. 8 della legge n. 283 del 1962 è stato elevato (da lire 100.000 a lire 1.000.000, anziché da lire 100.000 a lire 500.000).

<sup>15</sup> Si veda l'art. 14 della legge n. 689 del 1981.

<sup>16</sup> Si veda l'art. 16 della legge n. 689 del 1981.

<sup>17</sup> Si veda l'art. 17 della legge n. 689 del 1981.

<sup>18</sup> Così disponeva l'art. 17, penultimo comma, della legge n. 689 del 1981.

<sup>19</sup> Così disponeva l'art. 17, ultimo comma, della legge n. 689 del 1981.

<sup>20</sup> Si vedano l'art. 29, comma 1° e comma 3°, della legge n. 689 del 1981.

<sup>21</sup> Corte cost., 15 novembre 1988, n. 1034, in *Foro it.*, 1989, I, c. 1707 ss.



d.P.R. n. 571 del 1982, degli Uffici Provinciali dell'industria del Commercio e Dell'artigianato (i cc.dd. UPICA) come destinatari del rapporto per le violazioni delle disposizioni concernenti le denominazioni e l'etichettatura dei prodotti tessili e, in genere, di ogni altro prodotto che, per essere posto in commercio, dovesse essere preventivamente etichettato. Così formulata, la disposizione si prestava a essere interpretata come riferentesi anche all'etichettatura dei prodotti alimentari. Tuttavia, la Regione Toscana aveva obiettato al riguardo che la competenza in tale ambito era attribuita alle Regioni, alle quali spettava indicare, dunque, l'ufficio competente a ricevere il rapporto e a irrogare la sanzione amministrativa.

La Corte costituzionale, muovendo dalla considerazione che l'art. 8 della legge n. 283 del 1962 sanzionava «il mancato rispetto di prescrizioni dettate per garantire la bontà e le qualità organolettiche di prodotti alimentari e di bevande confezionate, al fine di prevenire danni alla salute pubblica», e che, ai sensi dell'art. 6, lett. b), della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (recante «Istituzione del servizio sanitario locale»), erano riservate allo Stato solo le funzioni amministrative concernenti la determinazione degli indici di qualità e di salubrità degli alimenti e delle bevande alimentari, ha qualificato la sanzione amministrativa contemplata da tale disposizione come una misura di polizia amministrativa attinente a competenze regionali.

Nel frattempo, l'art. 8 della legge n. 283 del 1962 è stato sostituito dal d.P.R. 18 maggio 1982, n. 322, con il quale sono state recepite nel nostro ordinamento giuridico le prime normative di matrice europea in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, prima fra tutte la direttiva n. 79/112/CEE<sup>22</sup>).

In virtù di quanto disposto dall'art. 16 del d.P.R. n. 322 del 1982, salvo che il fatto non costituisse reato, chiunque avesse confezionato, detenuto per vendere o venduto, prodotti alimentari non conformi alle norme stabilite da tale decreto, avrebbe dovuto essere punito con la sanzione amministrativa da lire 1.000.000 a lire 5.000.000.

Nemmeno il d.P.R. n. 322 del 1982 stabiliva, però, a chi spettasse la competenza a irrogare la sanzione amministrativa prevista dal suo art. 16. Tale circostanza in talune ipotesi ha indotto gli Uffici Provinciali dell'Industria del Commercio e dell'Artigianato a rivendicare, sulla base dell'art. 1 del d.P.R. n. 571 del 1982, la competenza a irrogare le sanzioni amministrative per la violazione delle disposizioni in materia di etichettatura dei prodotti alimentari: doveva ritenersi, invero, che la disciplina di cui al d.P.R. n. 322 del 1982 fosse diretta in via primaria alla tutela dei consumatori da un punto di vista commerciale, essendo finalizzata a porre gli stessi nella condizione di effettuare delle scelte di acquisto consapevoli. In seguito a un ricorso presentato dalla Regione Toscana<sup>23</sup>, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 166 del 1989<sup>24</sup>, ha ribadito, però, quanto da essa affermato in precedenza, cioè che, non avendo il d.P.R. n. 322 del 1982 disposto in merito all'assetto della competenza a irrogare le sanzioni amministrative, doveva ritenersi che esso fosse rimasto quello conseguente all'attuazione dell'ordinamento

---

<sup>22</sup> Com'è noto, il d.P.R. n. 322 del 1982 è intitolato «Attuazione della direttiva (CEE) n. 79/112 relativa alla etichettatura dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale ed alla relativa pubblicità nonché della direttiva (CEE) n. 77/94 relativa ai prodotti alimentari destinati ad una alimentazione particolare».

<sup>23</sup> Il giudizio è stato promosso con ricorso della Regione Toscana per conflitto di attribuzione sorto a seguito della ordinanza ingiunzione dell'Ufficio provinciale dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato di Massa Carrara n. 3313 del 4 febbraio 1988, con la quale veniva comminata una sanzione amministrativa per la violazione prevista e sanzionata dagli artt. 13 e 16 del d.P.R. n. 322 del 1982.

<sup>24</sup> Corte cost., 29 marzo 1989, n. 166, in *Foro it.*, 1989, I, c. 1707 ss. e in *Rass. dir. tecnica alimentaz.*, 1989, p. 257 ss., con nota di R. PICCININO, *Conflitti di «attribuzioni» preesistenti e presunte.*

regionale e che, pertanto, la competenza a irrogare le sanzioni amministrative in caso di violazione delle prescrizioni in materia di etichettatura dei prodotti alimentari spettasse ancora alle Regioni, alle quali andava rimessa, conseguentemente, l'individuazione dell'ufficio regionale competente a ricevere il rapporto.

In seguito all'adozione del d.lgs. n. 109 del 1992, che ha abrogato e sostituito il d.P.R. n. 322 del 1982, la questione si è riproposta, in quanto l'art. 18, comma 3°, di esso prevedeva originariamente che l'importo relativo alle sanzioni amministrative previste per le infrazioni alle norme contenute nello stesso decreto, dovesse essere versato «all'ufficio del registro competente del territorio».

In merito a tale disposizione la Regione Toscana ha sollevato una questione di legittimità costituzionale: ad avviso della ricorrente, la disposizione, nonostante si prestasse a essere interpretata in due modi differenti, in entrambi i casi avrebbe comportato una violazione delle competenze regionali in materia di tutela igienica degli alimenti e delle bevande.

La norma avrebbe potuto essere interpretata, infatti, nel senso che il legislatore avesse attribuito la potestà sanzionatoria allo Stato: ad avviso della Regione Toscana, però, doveva essere tenuto presente che il d.lgs. n. 109 del 1992 aveva sostituito, abrogandolo, il d.P.R. n. 322 del 1982, il quale a sua volta aveva sostituito la norma fondamentale in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, contenuta nell'art. 8 della legge n. 283 del 1962, recante la disciplina sulla tutela igienico-sanitaria degli alimenti. Poiché tale materia era devoluta alle competenze regionali ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost., l'attività sanzionatoria doveva essere ritenuta funzionale alle attribuzioni costituzionalmente garantite; pertanto, ai sensi della legge n. 689 del 1981, la competenza a ricevere il rapporto sulle infrazioni, ad applicare le sanzioni amministrative e a incamerare i relativi proventi, non poteva che essere riconosciuta alle Regioni.

Al contempo, anche laddove la norma fosse stata interpretata nel senso che, ferma la competenza regionale a irrogare le sanzioni amministrative previste dal d.lgs. n. 109 del 1992 e a riscuotere le somme dovute, gli importi riscossi dovessero essere versati dalle Regioni all'ufficio statale (quale l'ufficio del registro), si sarebbe violato comunque l'art. 119 Cost., vale a dire l'autonomia finanziaria regionale, in quanto somme spettanti alle Regioni, in relazione all'esercizio di loro competenze, sarebbero state introitate invece dallo Stato.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, costituitosi in giudizio, per il tramite dell'Avvocatura di Stato si era difeso osservando che il d.lgs. n. 109 del 1992, nel dare attuazione alle direttive nn. 89/395/CEE e 89/396/CEE, aveva riordinato, con una normativa organica, l'intera materia dell'etichettatura, della presentazione e della pubblicità degli alimenti, già disciplinata dal d.P.R. n. 322 del 1982, abrogando tutte le precedenti disposizioni diverse o incompatibili con quelle di nuova introduzione<sup>25</sup>.

La nuova disciplina, avendo recepito direttive europee volte a garantire una migliore informazione dei consumatori, aveva necessariamente inciso sulle competenze regionali: mentre la prima norma sull'etichettatura (art. 8 della legge n. 283 del 1962) era

---

<sup>25</sup> Ai sensi dell'art. 29, comma 2°, del d.lgs. n. 109 del 1992: «Sono abrogati il d.P.R. 18 maggio 1982, n. 322, nonché tutte le disposizioni in materia di etichettatura, di presentazione e di pubblicità dei prodotti alimentari e relative modalità, diverse o incompatibili con quelle previste dal presente decreto, ad eccezione di quelle contenute nei regolamenti comunitari e nelle norme di attuazione di direttive comunitarie relative a singole categorie di prodotti». Il comma 3° dell'art. 29 prevede, inoltre, che le disposizioni del d.lgs. n. 109 del 1992 possano essere modificate o integrate, in attuazione di norme europee in materia, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con il Ministro della sanità.



contenuta in una legge che recava la “disciplina igienica” degli alimenti, con una finalità, dunque, tipicamente igienico-sanitaria (ragione per cui le funzioni amministrative erano state ritenute di spettanza delle Regioni), con lo sviluppo di una politica europea della legislazione alimentare si era inteso separatamente, da un lato, proteggere la salubrità degli alimenti e, dall’altro, assicurare lealtà e trasparenza nelle relazioni commerciali. Doveva ritenersi, pertanto, che le nuove norme sull’etichettatura recate dal d.lgs. n. 109 del 1992 costituissero un corpo organico, con funzione tecnico-commerciale e non di protezione sanitaria, com’era dimostrato anche dal fatto che le indicazioni richieste (denominazione di vendita del prodotto, nome del responsabile della commercializzazione, quantità, titolo alcolometrico, ecc.), al di là di qualche aspetto sanitario concorrente, erano finalizzate a tutelare il consumatore sul piano economico, mettendolo in condizioni di effettuare scelte consapevoli. Si trattava, in buona sostanza, di una disciplina del commercio, con la conseguenza che la competenza sanzionatoria dello Stato e l’attribuzione allo stesso dei proventi delle sanzioni amministrative non potevano essere negate.

Nella pronuncia n. 401 del 1992 – alla quale fa riferimento la Cassazione nella sentenza che qui si annota –, la Corte costituzionale, sempre muovendo dal presupposto che, per risolvere correttamente la questione relativa all’individuazione dell’autorità competente a irrogare le sanzioni amministrative in caso di violazione della normativa sull’etichettatura dei prodotti alimentari, occorre chiedersi, innanzi tutto, quale sia la natura dell’interesse perseguito da tale normativa<sup>26</sup>, è giunta alla conclusione che effettivamente il d.lgs. n. 109 del 1992 ha riordinato l’intera materia disciplinata in precedenza dal d.P.R. n. 322 del 1982 (e, ancora prima, dall’art. 8 della legge n. 283 del 1962) e che, nel farlo, si è collocato in un contesto completamente differente rispetto ai precedenti provvedimenti normativi.

Il d.lgs. n. 109 del 1992 ha dato attuazione a direttive di matrice europea «riguardanti una materia, come quella del commercio, in funzione precipua della protezione del consumatore, una materia cioè di spettanza dello Stato». Nonostante tale normativa coinvolgesse anche aspetti attinenti all’igiene e alla sanità degli alimenti, questi ultimi non potevano reputarsi predominanti rispetto a quello della trasparenza nella vendita dei prodotti, al quale era palesemente indirizzata la disciplina dell’etichettatura dei prodotti alimentari<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Come ricorda V. PACILEO, *Il diritto degli alimenti. Profili civili, penali ed amministrativi*, cit., p. 501, «La giurisprudenza costituzionale ha individuato nella natura dell’interesse perseguito dalla normativa di volta in volta in oggetto il criterio per distribuire tra Stato e regioni le rispettive prerogative»: si veda, a titolo di esempio, Corte cost., 28 dicembre 1990, n. 590, in *Foro it.*, 1991, I, c. 1040 ss.

<sup>27</sup> Ad avviso della Corte costituzionale ciò risulterebbe evidente anche dal fatto che l’art. 2 del d.lgs. n. 109 del 1992 prescrive che: «L’etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari non devono indurre in errore gli acquirenti». Si veda, in proposito, V. PACILEO, *Il diritto degli alimenti. Profili civili, penali ed amministrativi*, cit., p. 321 ss., il quale sottolinea, altresì, che il d.lgs. n. 109 del 1992 è stato adottato in attuazione dell’art. 45 della l. 29 dicembre 1990, n. 428, recante “Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee (legge comunitaria per il 1990)”, il quale riguardava tutti i prodotti e non solo quelli alimentari ed era inserito, pertanto, nel titolo V della legge dedicato alla tutela dei consumatori. L’Autore ricorda anche che, in seguito all’adozione del d.lgs. 3 marzo 1993 n. 123, recante “Attuazione della direttiva 89/397/CEE relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari”, un orientamento dottrinale ha rimesso in discussione le conclusioni alle quali è pervenuta la Corte costituzionale nella pronuncia *de qua*. Tale orientamento ha fatto leva sull’art. 2 del d.lgs. n. 123 del 1993, che aveva attribuito agli organi di controllo anche la verifica della regolarità della etichettatura (riconoscendo come organi competenti a effettuare tali controlli anche i laboratori delle unità sanitarie locali, i laboratori degli istituti zooprofilattici, i laboratori

La Corte costituzionale ha sancito, quindi, la piena legittimità costituzionale dell'art. 18, laddove attribuiva agli uffici statali, implicitamente, la competenza a ricevere il rapporto relativo alla contestazione/notificazione delle infrazioni ed, esplicitamente, quella di ricevere il versamento degli importi.

3. La sentenza della Corte costituzionale n. 401 del 1992 ha determinato l'affermarsi, in seno ai giudici di legittimità, di un orientamento, pressoché costante, ad avviso del quale competerebbe allo Stato irrogare la sanzioni amministrative previste per la violazione delle disposizioni in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, con la conseguente sussistenza dell'obbligo di inviare il rapporto relativo alla contestazione/notificazione dell'infrazione agli Uffici Provinciali dell'Industria del Commercio e dell'Artigianato<sup>28</sup>.

Quanto asserito dalla Suprema Corte nella sentenza che qui si annota corrisponde, dunque, al vero e consentirebbe di ritenere senz'altro condivisibili le conclusioni alle quali essa addiuvine, se il quadro normativo di riferimento fosse rimasto immutato dal 1992 a oggi.

Purtroppo, però, come ricorda del resto la stessa Suprema Corte, il disposto dell'art. 18 del d.lgs. n. 109 del 1992 è stato sostituito dall'art. 16 del d.lgs. n. 181 del 2003 e arricchito di un nuovo comma a opera del d.lgs. n. 99 del 2004<sup>29</sup>: la competenza (a

---

dell'ICQRF e altri laboratori pubblici indicati dalle autorità competenti), per sostenere la natura sanitaria dell'etichettatura alimentare: in tal senso C. CORRERA, *Prodotti alimentari. Sicurezza, igiene e qualità. Manuale giuridico del controllo ufficiale e dell'autocontrollo aziendali*, Rimini, 1998, p. 343 s. Ad avviso di V. PACILEO, *Il diritto degli alimenti. Profili civili, penali ed amministrativi*, cit., p. 322, «Un indiretto conforto a una simile impostazione si potrebbe farlo discendere dal reg. (CE) 178/2002 in materia di sicurezza alimentare, laddove all'art. 14 si precisa che ai fini della valutazione del rischio per la salute che possa coinvolgere un alimento occorre prendere in considerazione anche le informazioni contenute nella etichettatura».

<sup>28</sup> In proposito V. PACILEO, *Il diritto degli alimenti. Profili civili, penali ed amministrativi*, cit., p. 322 s. ricorda, altresì, che la giurisprudenza di legittimità si è allineata alla posizione della Corte costituzionale anche allorché è stata chiamata a operare un confronto fra il disposto dell'art. 13 della legge n. 283 del 1962 e la normativa in materia di etichettatura alimentare di cui al d.lgs. n. 109 del 1992: l'Autore richiama, *ex multis*, la pronuncia Cass. pen., sez. III, 24 maggio 1999, in *Cass. pen.*, 2000, p. 2740 ss., in cui la Suprema Corte ha affermato che: «La violazione dell'art. 13 della legge 30 aprile 1962 n. 283 costituisce tuttora reato, pur a seguito della entrata in vigore del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109, che ha soltanto aggiornato ed adeguato alle direttive europee la normativa sulla etichettatura e pubblicità degli alimenti; l'art. 13 attiene alla tutela igienico-sanitaria degli alimenti ed alla protezione della salute dei consumatori, bene, quest'ultimo, che non trova espressa tutela nel d.lgs. n. 109 del 1992, volto ad evitare l'induzione in errore dell'acquirente determinata da una etichettatura ingannevole».

<sup>29</sup> Va segnalato, altresì, che già in precedenza l'art. 8 del d.lgs. 25 febbraio 2000, n. 68 (recante «Attuazione della direttiva 97/4/CE, che modifica la direttiva 79/112/CEE, in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale») aveva introdotto diverse modifiche all'art. 18 del d.lgs. n. 109 del 1992, prevedendo la sostituzione della formulazione allora impressa a tale norma con la seguente: «1. La violazione delle disposizioni dell'art. 2 è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire sei milioni a lire trentasei milioni. 2. La violazione delle disposizioni degli articoli 3, 10, comma 7, e 14 è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire tre milioni a lire diciotto milioni. 3. La violazione delle disposizioni degli artt. 4, 5, 6, 8, 9, 10, commi 1°, 2°, 3° e 5°, 11°, 12°, 13°, 15°, 16° e 17° è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire un milione a lire sei milioni. 4. L'importo relativo alle sanzioni di cui al presente articolo dev'essere versato all'ufficio del registro o, laddove istituito, all'ufficio delle entrate, competenti per territorio». L'art. 8 del d.lgs. n. 66 del 2000 ha eliminato dall'art. 18 il riferimento alla c.d. clausola di riserva penale che, in precedenza,

sanzionare gli illeciti amministrativi relativi all'etichettatura alimentare) bipartita fra le Regioni (e le Province autonome di Trento e di Bolzano) e l'ICQRF, lungi dall'essere il risultato di un'operazione ermeneutica, è espressamente sancita da disposizioni di legge. Già solo questo dato induce a nutrire qualche perplessità nei confronti di una decisione che, di fatto, priva di qualsivoglia portata precettiva il comma 4° dell'art. 18 del d.lgs. n. 109 del 1992.

Vi sono, però, anche altre due ragioni che impediscono di reputare soddisfacente l'*iter* argomentativo seguito dalla Suprema Corte nella sentenza in esame: nonostante sia indubbio che una pronuncia della Corte costituzionale rappresenti un precedente da tenere in debito conto, non vi è chi non veda come anche l'operato del giudice delle leggi necessiti di essere contestualizzato. Non può essere passato sotto silenzio, allora, che la sentenza n. 401 del 1992, oltre a riguardare una disposizione dalla formulazione differente da quella attuale, è stata pronunciata allorquando anche il riparto della competenza legislativa e amministrativa fra lo Stato e le Regioni era differente, così come differente era la normativa europea relativa all'etichettatura dei prodotti alimentari.

È vero che, nella parte finale delle sue motivazioni, la Suprema Corte accenna al reg. (UE) n. 1169/2011. Tuttavia, il riferimento alla nuova disciplina europea sulle informazioni alimentari è finalizzato solo a ribadire l'attualità della sentenza della Corte costituzionale n. 401 del 1992: la Cassazione si limita, invero, ad affermare che: «Anche alla stregua del reg. (UE) 1169/2011, le norme (e le relative sanzioni) in tema di etichettatura di prodotti alimentari risultano volte a garantire la corretta informazione del consumatore sul bene commercializzato, in maniera da consentire a quest'ultimo di fare scelte d'acquisto e di garantire al produttore un mezzo per pubblicizzare la propria merce» e che «Solo in via secondaria l'etichettatura degli alimenti attiene alle esigenze di informazione sulle indicazioni nutrizionali e sulla salute». Dalla pronuncia non è dato evincere, però, sulla base di quale ragionamento la Suprema Corte sia giunta a una simile conclusione, conclusione che pare discutibile sotto diversi profili, soprattutto se si pensa che alla base di essa vi è una sentenza – la n. 401 del 1992 – in cui la Corte costituzionale ha suggerito, correttamente, di indagare la natura dell'interesse protetto dalla disciplina sull'etichettatura alimentare guardando, innanzi tutto, alla normativa di matrice europea.

Ebbene, optare per un simile *modus procedendi* significa dovere acquisire la consapevolezza che a livello europeo la normativa in materia di etichettatura alimentare si è evoluta secondo una prospettiva diversa da quella nazionale: mentre nel nostro ordinamento giuridico, originariamente la disciplina dell'etichettatura alimentare era collocata in un contesto igienico-sanitario<sup>30</sup>, a livello europeo, la dir. n. 79/112/CEE, che com'è noto costituisce il primo provvedimento a carattere orizzontale e generale in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, era finalizzata a evitare che la presenza, nei singoli Stati membri, di normative nazionali differenti in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, si traducesse di fatto nel mantenimento di barriere tecniche e giuridiche agli scambi e potesse compromettere, così, la libera circolazione delle merci<sup>31</sup>.

---

era rinvenibile all'inizio del comma 1°; del pari, la disposizione ha introdotto nell'ultimo comma un riferimento all'ufficio delle entrate. Si veda in proposito C. CORRERA, *La difesa del consumatore dalle frodi in commercio*, 3ª ediz., Milano, 2002, p. 361 ss.

<sup>30</sup> Osserva al riguardo F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare*, 2ª ediz., Torino, 2015, p. 184 che: «L'ispirazione originaria della normativa nazionale era prevalentemente intesa a comunicare al consumatore l'esistenza di specifiche qualità intrinseche del prodotto. In questo disegno regolatore, i profili della leale concorrenza fra produttori e della tutela del consumatore restavano in secondo piano rispetto alle esigenze della salubrità e genuinità degli alimenti».

<sup>31</sup> A conferma di ciò, il 1° *considerando* della direttiva n. 79/112/CEE fa espresso riferimento al fatto che «le differenze attualmente esistenti tra le disposizioni legislative, regolamentari e

Al contempo, imponendo a tutti i produttori l'obbligo di fornire al consumatore la stessa tipologia di informazioni (necessarie a identificare e a mettere a confronto la pluralità dei prodotti presenti sul mercato), si mirava ad assicurare che il gioco della concorrenza si svolgesse correttamente<sup>32</sup>.

L'obiettivo della prima normativa europea in materia di etichettatura alimentare non era, dunque, quello di garantire al consumatore di prodotti alimentari la più ampia tutela possibile in ordine ai suoi interessi economici, alla sua salute, alla sua sicurezza e/o alla sua informazione: la tutela del consumatore assurgeva al rango di risultato da perseguire nella misura in cui si rivelava funzionale al regolare svolgersi delle dinamiche concorrenziali<sup>33</sup>.

Il legislatore europeo, però, mentre in una fase iniziale, nel contemperare le molteplici istanze riconducibili all'etichettatura alimentare, ha dato la precedenza al soddisfacimento di quelle più propriamente di natura economica, successivamente ha iniziato a maturare una più compiuta consapevolezza circa l'opportunità di imprimere al bilanciamento dei diversi interessi in gioco un contenuto differente, maggiormente orientato verso il riconoscimento e il recepimento di valori non necessariamente di carattere economico.

All'evolversi, seppure graduale, di una simile presa di coscienza, hanno contribuito in modo decisivo sia l'introduzione di norme primarie convenzionali specificamente volte a rafforzare il rilievo assunto in ambito europeo dalla protezione dei consumatori e dalla tutela della salute pubblica, sia l'attenzione prestata verso tali problematiche dalla Corte di giustizia<sup>34</sup>.

---

amministrative degli Stati membri in materia di etichettatura dei prodotti alimentari ne ostacolano la libera circolazione e possono creare disparità nelle condizioni di concorrenza». Si veda in proposito F. ALBISINI, *Strumentario di diritto alimentare*, cit., p. 189 ss., il quale (a p. 191) sottolinea altresì che: «Risulta evidente la novità dell'impianto rispetto alla precedente legislazione di diritto interno propria dell'ordinamento italiano, interessata soprattutto ai profili di tutela igienico-sanitaria».

<sup>32</sup> Si vedano, a tal proposito, A. JANNARELLI, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, in *Trattato di diritto privato europeo*, a cura di N. Lipari, III, *L'attività e il contratto*, Padova, 2003, p. 37 e A. GERMANÒ, *Sull'etichetta degli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 81, i quali sottolineano che il mercato, come luogo della gara tra imprenditori, come mercato concorrenziale, presuppone un sistema di informazioni nel quale i protagonisti delle operazioni economiche siano messi su di un piede di parità. Si veda, altresì, E. ROOK BASILE, *L'informazione dei prodotti alimentari, il consumatore e il contratto*, in A. GERMANÒ ed E. ROOK BASILE, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005, p. 19, la quale osserva che la scelta consapevole del consumatore non può che fondarsi sul confronto obiettivo dei prodotti o servizi e, quindi, si giova dei dati che concorrono a identificare i prodotti, vale a dire delle etichette. Si veda, infine, R. SAJJA, *L'etichetta dei prodotti agroalimentari. Funzioni e natura giuridica*, Catania, 2007, p. 109, il quale sottolinea come il sistema dell'etichettatura sia nato per far fronte a esigenze concorrenziali.

<sup>33</sup> Conseguentemente, l'etichettatura alimentare era concepita e regolata non tanto come uno strumento volto a garantire al consumatore la massima protezione possibile, quanto, piuttosto, come una sorta di strategia di mercato o, meglio, "per" il mercato. Come opportunamente osservato da A. JANNARELLI, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, cit., p. 64 s., la tutela del consumatore rilevava in termini di mezzo più che di fine e il consumatore, più che soggetto bisognoso di una particolare protezione sociale, da perseguirsi correggendo il mercato, veniva preso in considerazione come soggetto economico chiamato a svolgere un ruolo importante ai fini del corretto funzionamento di esso.

<sup>34</sup> Ci sia consentito rinviare a S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012, p. 46 ss., ove ulteriori indicazioni bibliografiche.

Il progressivo ampliamento delle competenze europee nei campi della protezione dei consumatori e della tutela della salute pubblica<sup>35</sup> ha determinato, da un lato, una più compiuta affermazione del carattere ambivalente dell'etichettatura alimentare, estrinsecantesi nel suo essere uno strumento, al tempo stesso, di strutturazione e di funzionamento del mercato e di tutela del consumatore<sup>36</sup>; dall'altro, una migliore definizione e, per certi versi, un ulteriore ampliamento delle funzioni a essa demandate<sup>37 38</sup>.

L'attenzione mostrata dalle istituzioni europee nei confronti della sicurezza alimentare come volano per il perseguimento di un elevato livello di tutela della salute umana, al punto da rivendicare il potere di adottare misure nei settori veterinario e fitosanitario il cui obiettivo primario sia la protezione della sanità pubblica<sup>39</sup>, ha consentito

---

<sup>35</sup> In particolare, le modifiche apportate, dapprima, dall'Atto unico europeo e, successivamente, dal Trattato di Maastricht e dal Trattato di Amsterdam, hanno consentito alla protezione dei consumatori e alla sanità pubblica di assurgere al rango di vere e proprie politiche, nonché di vedere prese in considerazione le esigenze connesse alla protezione dei consumatori e alla necessità di assicurare un livello elevato di tutela della salute umana nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e le attività realizzate a livello europeo.

<sup>36</sup> Si veda in proposito P. LATTANZI, *Informazione e rischio alimentare*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2005, fasc. 3, p. 383.

<sup>37</sup> L'ambivalenza ascrivibile alla comunicazione nel mercato agroalimentare era già emersa, anche se a uno stadio meramente embrionale, nei documenti programmatici per una politica di protezione e di informazione dei consumatori elaborati dalle istituzioni europee, in particolare, a partire dagli anni Ottanta; ciò nondimeno, se ha potuto conquistare uno spazio via via sempre più ampio nella disciplina europea dell'etichettatura alimentare è principalmente grazie alla capacità con cui la protezione dei consumatori e la tutela della salute pubblica hanno saputo imporsi sulla scena europea, attraverso varie fasi di sviluppo e fino a un espresso riconoscimento normativo.

<sup>38</sup> Sono un portato di tale processo evolutivo senz'altro le modifiche apportate al testo originario della direttiva n. 79/112/CEE, volte, innanzi tutto, ad ampliarne l'ambito di applicazione, sotto il profilo sia soggettivo, sia oggettivo, la cui numerosità, com'è noto, ha successivamente costretto il legislatore europeo a procedere alla sua codificazione – con contestuale abrogazione – mediante l'adozione della direttiva n. 2000/13/CE: al fine di assicurare una migliore informazione al consumatore e una più ampia protezione della salute pubblica, il legislatore europeo ha ritenuto, invero, opportuno estendere l'ambito di applicazione della normativa orizzontale in materia di etichettatura anche ai prodotti alimentari destinati alle «collettività», vale a dire ai ristoranti, agli ospedali, alle mense e ad altre collettività analoghe, nonché ampliare il novero delle indicazioni obbligatorie in etichetta. Al contempo, il legislatore europeo ha reputato necessario adottare una serie di disposizioni specifiche, di cui, peraltro, solo alcune sono state inserite nel testo della direttiva orizzontale in materia di etichettatura, indirizzate a regolamentare la somministrazione – in taluni casi volontaria – al consumatore di informazioni relative tanto alla presenza, nei prodotti alimentari, di ingredienti aggiuntivi (quali, ad esempio, aromi e additivi) e allergenici, quanto all'apporto nutrizionale di essi.

<sup>39</sup> Si veda l'art. 168, par. 4, lett. b), Trattato FUE, il quale, in deroga all'art. 2, par. 5, e all'art. 6, lett. a), e in conformità dell'art. 4, par. 2, lett. k), legittima il Parlamento europeo e il Consiglio a contribuire alla realizzazione degli obiettivi previsti nell'art. 168 stesso, adottando, mediante la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico sociale e del Comitato delle regioni, al fine di affrontare i problemi comuni di sicurezza, misure nei settori veterinario e fitosanitario, il cui obiettivo primario sia la protezione della sanità pubblica. Giova, nondimeno, ricordare che la versione precedente di tale disposizione – vale a dire, l'art. 152, par. 4, lett. b), Trattato CE – prevedeva espressamente che tali misure potessero essere adottate in deroga a quanto previsto dall'art. 37 Trattato CE, il quale, com'è noto, consentiva l'adozione degli atti agrari mediante la procedura di consultazione. Ora l'inciso relativo a tale deroga non ha più ragion d'essere, dal momento che anche gli atti agrari, ai sensi dell'art. 43 Trattato FUE, devono essere adottati secondo la procedura legislativa ordinaria. Va segnalato, nondimeno, che il reg. (CE) n. 178/2002, tra le molteplici basi giuridiche poste a fondamento della sua adozione, an-

poi di riconoscere all'etichettatura alimentare il compito di rendere edotto il consumatore circa la presenza, nel prodotto, di ingredienti che possano rivelarsi dannosi per la sua salute. La svolta decisiva in tale direzione si è avuta con il reg. (CE) n. 178/2002<sup>40</sup>, il quale, nel dettare i principi e i requisiti generali cui la legislazione alimentare (sia europea, sia nazionale) è tenuta a uniformarsi per il raggiungimento di un più elevato grado di tutela della salute dei consumatori, ha riconosciuto espressamente, all'art. 14, la rilevanza assunta dalle informazioni presenti in etichetta ai fini della valutazione della rischiosità dell'alimento per la salute<sup>41</sup>.

Ciò ha permesso di giungere a una vera e propria esplicitazione, nel reg. (UE) n. 1169/2011<sup>42</sup>, della duplice finalità ascrivibile all'informazione alimentare: l'art. 3,

---

novera, oltre all'art. 37 Trattato CE (ora art. 43 Trattato FUE), che è la base giuridica propria delle normative agricole europee, all'art. 95 Trattato CE (ora art. 114 Trattato FUE), che contempla la procedura di ravvicinamento delle legislazioni nazionali per l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno, e all'art. 133 Trattato CE (ora art. 207 Trattato FUE), che regola le attività europee in materia di politica commerciale, anche l'art. 152, par. 4, lett. b), Trattato CE (ora art. 168, par. 4, lett. b), Trattato FUE): ciò, evidentemente, in ragione del fatto che tale regolamento interviene su di un campo talmente vasto da interessare sia i prodotti agricoli, sia la generale ed elevata protezione della salute, sia il commercio con l'estero dei prodotti alimentari, sia la realizzazione e il funzionamento del mercato interno. Si veda, sul punto, F. ALBISINNI, *La sicurezza alimentare veicolo di innovazione istituzionale*, in *Riv. dir. alim.*, 2009, fasc. 4, p. 7 ss.

<sup>40</sup> Reg. (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, in *GUCE L 31* dell'1 febbraio 2002, p. 1 ss.

<sup>41</sup> L'art. 14 del reg. (CE) n. 178/2002, al par. 1, vieta l'immissione sul mercato di prodotti alimentari a rischio e precisa, al par. 2, che i prodotti sono considerati a rischio se sono dannosi per la salute o inadatti al consumo umano. Il par. 3 chiarisce, poi, che, per determinare se un alimento sia, o non, a rischio, occorre prendere in considerazione le condizioni d'uso normali di esso da parte del consumatore in ciascuna fase della produzione, della trasformazione e della distribuzione e le informazioni messe a disposizione del consumatore, comprese le informazioni riportate sull'etichetta o altre informazioni generalmente accessibili al consumatore sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o categoria di alimenti. Il par. 4 precisa, inoltre, che per determinare se un alimento sia dannoso per la salute occorre prendere in considerazione non soltanto i probabili effetti immediati e/o a breve termine, e/o a lungo termine dell'alimento sulla salute di una persona che lo consuma, ma anche su quella dei discendenti; al contempo, è necessario tenere in considerazione anche i probabili effetti tossici cumulativi di un alimento, e la particolare sensibilità, sotto il profilo della salute, di una specifica categoria di consumatori, nel caso in cui l'alimento sia destinato ad essa. Ai sensi del par. 5, invece, per determinare se un alimento sia inadatto al consumo umano, occorre verificare se l'alimento sia inaccettabile per il consumo umano secondo l'uso previsto, in seguito a contaminazione dovuta a materiale estraneo o ad altri motivi, o in seguito a putrefazione, deterioramento o decomposizione. Il par. 6 ha introdotto, poi, una presunzione, in forza della quale se un alimento a rischio fa parte di una partita, lotto o consegna di alimenti della stessa classe o descrizione, si presume che tutti gli alimenti contenuti in quella partita, lotto o consegna siano a rischio a meno che, a seguito di una valutazione approfondita, risulti infondato ritenere che il resto della partita, lotto o consegna sia a rischio.

<sup>42</sup> Giova ricordare che la base giuridica del reg. (UE) n. 1169/2011 è l'art. 114 Trattato FUE; il riferimento a tale articolo, perlomeno ad avviso di chi scrive, va, comunque, letto alla luce di quanto previsto dall'art. 169, par. 2, Trattato FUE, in forza del quale l'Unione contribuisce al conseguimento degli obiettivi in esso indicati mediante misure adottate a norma dell'art. 114 Trattato FUE nel quadro della realizzazione del mercato interno. A favore di una simile interpretazione sembrerebbero deporre, da un lato, il fatto che in più passaggi del reg. (UE) n. 1169/2011 il legislatore dichiara di volere perseguire un elevato livello di tutela dei consumatori; dall'altro, la con-



parr. 1 e 2, di tale regolamento domanda, infatti, alla fornitura delle informazioni alimentari il contemporaneo perseguimento di due obiettivi, quali il raggiungimento di un elevato livello di protezione della salute e degli interessi dei consumatori, mediante l'instaurazione di condizioni di acquisto ideali, idonee a consentire l'effettuazione di scelte di consumo consapevoli e un impiego sicuro degli alimenti, e l'effettiva realizzazione dei presupposti necessari affinché, all'interno dell'Unione europea, gli alimenti prodotti e commercializzati nel rispetto della legislazione alimentare possano circolare liberamente<sup>43</sup>.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla Cassazione nella pronuncia in esame, il reg. (UE) n. 1169/2011 non si allinea ai precedenti provvedimenti normativi, ma valorizza ulteriormente l'importanza acquisita dalle informazioni alimentari ai fini della tutela del consumatore e, in particolare, della sua salute<sup>44</sup>.

---

statazione che l'art. 169 Trattato FUE viene menzionato già nel 1° *considerando* del regolamento. Si veda in proposito quanto osservato da L. RUSSO, *La responsabilità del produttore e del distributore*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, fasc. 1, p. 34, il quale nota: «Si osservi, inoltre, che la base giuridica adottata per l'approvazione del regolamento è rappresentata in via esclusiva dall'art. 114 TFUE, ovvero dalla disposizione che prevede l'adozione di atti di armonizzazione che abbiano per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno, cui fa rinvio l'art. 169 TFUE per contribuire al conseguimento degli obiettivi da esso indicati, rappresentati dalla promozione degli interessi dei consumatori e dall'assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, da raggiungersi mediante la tutela della salute, della sicurezza e degli interessi economici dei consumatori stessi». Si vedano, a tal proposito, anche le osservazioni (in senso concorde) di P. LATTANZI, *La futura disciplina delle informazioni alimentari (Prima parte)*, cit., p. 64, ad avviso della quale la menzione dell'art. 169 Trattato FUE (già art. 153 Trattato CE) nel 1° *considerando* deve essere letta come un chiaro intento di strumentalizzare il funzionamento del mercato interno alla protezione dei consumatori. Attribuisce un'importanza significativa al fatto che l'art. 169 Trattato FUE (già art. 153 Trattato CE) sia la prima norma cui viene fatto riferimento nei *considerando* del regolamento anche F. CAPELLI, *Evoluzione del ruolo dell'etichettatura degli alimenti: dalle proprietà nutritive agli effetti sulla salute, alla luce della proposta di nuovo regolamento sull'informazione ai consumatori di prodotti alimentari*, in *Dir. comun. e scambi int.*, 2009, p. 836 (specialmente nt. 6). Peraltro, C. LOSAVIO, *Il consumatore di alimenti nell'Unione europea e il suo diritto a essere informato*, Milano, 2007, p. 108, già in relazione alla dir. 2000/13/CE aveva espresso talune considerazioni critiche circa la scelta, operata dal legislatore europeo, di non far figurare l'art. 153 Trattato CE (ora art. 169 Trattato FUE) tra le basi giuridiche. Sul punto si vedano, altresì, E. ROOK BASILE, *L'informazione dei prodotti alimentari, il consumatore e il contratto*, cit., p. 20 e P. PUOTI, *Etichettatura dei prodotti agroalimentari: aspetti problematici*, in *Dir. comun. e scambi int.*, 2004, p. 635.

<sup>43</sup> In proposito ci sia consentito rinviare nuovamente a S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit., p. 117 ss., ove ulteriori indicazioni bibliografiche.

<sup>44</sup> Si veda F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare*, cit., p. 210, ad avviso del quale «questa disciplina si propone come componente essenziale della più ampia legislazione in tema di concorrenza, regolazione del mercato, protezione dalle frodi e dalle contraffazioni, ma nel medesimo tempo costituisce elemento centrale nel processo inteso ad assicurare la qualità e la sicurezza degli alimenti, in linea con le disposizioni dell'art. 17 del reg. n. 178/2002 in tema di obblighi e responsabilità degli operatori del settore alimentare e delle autorità pubbliche. Con riferimento allo specifico contenuto delle disposizioni introdotte dal reg. n. 1169/2011, occorre sottolineare che non si tratta solo di un consolidamento delle disposizioni già esistenti, ma di una codificazione in un testo sistematico, con alcune rilevanti novità, ad esempio in tema di individuazione del *paese di origine* e del *luogo di provenienza*, e con la previsione di un'estensione dell'indicazione obbligatoria del luogo di origine, fra l'altro anche per carni diverse da quelle bovine, per il latte, per i prodotti non trasformati, per i prodotti a base di un unico ingrediente». L'Autore, a p. 211, osserva poi che «il nuovo regolamento sull'informazione del consumatore di prodotti alimentari assume l'informazione e la comunicazione come strumento di partecipazione, all'interno di un



Diviene difficile allora condividere l'affermazione della Suprema Corte in forza della quale, alla luce dell'attuale disciplina europea, l'etichettatura degli alimenti attiene «solo in via secondaria» alle esigenze di informazione sulle indicazioni nutrizionali e sulla salute. Tanto più che il reg. (UE) n. 1169/2011 ha reso obbligatoria sia la dichiarazione nutrizionale, sia l'indicazione degli allergeni anche in relazione ai prodotti non preimballati, mostrando in questo modo di andare nella direzione opposta<sup>45</sup>.

4. Altrettanto discutibile, nonché povera di argomentazioni, risulta la riconduzione della disciplina dell'etichettatura alimentare alla materia “commercio” e, quindi, alla competenza dello Stato: la Cassazione si limita in buona sostanza a ribadire che così è, perché così è stato deciso in passato, ma trascura di chiedersi se, alla luce delle modifiche introdotte dalla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, la quale, com'è risaputo, ha modificato il Titolo V della Parte II della Costituzione (e, all'interno di esso, la formulazione – anche – degli artt. 117 e 118 Cost.), le conclusioni alle quali è addivenuta la Corte costituzionale all'inizio degli anni Novanta possano essere reputate ancora condizionali o debbano essere quanto meno attualizzate.

---

dialogo fra imprese, consumatori ed istituzioni, che punta ad attivare una condivisione di impegni, per il condiviso fine della tutela della salute e della trasparenza del mercato, pur nel rispetto delle responsabilità di ciascuno».

<sup>45</sup> Né sembrerebbe possibile addivenire a una conclusione differente laddove nell'affermazione, presente nella pronuncia in esame, in forza della quale «solo in via secondaria l'etichettatura degli alimenti attiene alle esigenze di informazione sulle indicazioni nutrizionali e sulla salute», si volesse leggere un riferimento alla specifica disciplina europea relativa ai *claims* nutrizionali e sulla salute, vale a dire al reg. (CE) n. 1924/2006, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, in *GUCÉ* L 404 del 30 dicembre 2006, p. 9. Non solo il reg. (CE) n. 1924/2006 conferma l'attenzione del legislatore europeo nei confronti delle informazioni alimentari – nel caso delle indicazioni nutrizionali e sulla salute, volontarie, e non obbligatorie – che possono in qualche modo indurre il consumatore a effettuare una scelta di acquisto non consapevole idonea a incidere sulla sua salute, ma la circostanza che tale tipologia di indicazioni non venga disciplinata all'interno del reg. (UE) n. 1169/2011 è dovuta al fatto che esso contempla una disciplina generale valevole per tutte le informazioni alimentari obbligatorie e volontarie, mentre il reg. (CE) n. 1924/2006, al pari di altre normative europee, regola profili specifici delle informazioni alimentari. Peraltro, merita di essere sottolineato che l'art. 49 del reg. (UE) n. 1169/2011, rubricato “Modifiche al regolamento (CE) n. 1924/2006”, al fine di assicurare la coerenza fra le novità da esso introdotte in merito alla dichiarazione nutrizionale e le previsioni di cui al reg. (CE) n. 1924/2006, modifica l'art. 7 di quest'ultimo, prevedendo che «all'art. 7 del regolamento (CE) n. 1924/2006, il primo e il secondo comma sono sostituiti dai seguenti: 'L'etichettatura nutrizionale dei prodotti sui quali è formulata un'indicazione nutrizionale e/o sulla salute è obbligatoria, ad eccezione della pubblicità generica. Le informazioni da fornire consistono in quanto specificato all'art. 30, par. 1, del reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sui prodotti alimentari ai consumatori. Qualora sia formulata un'indicazione nutrizionale e/o sulla salute per una sostanza nutritiva di cui all'art. 30, par. 2, del reg. (UE) n. 1169/2011, la quantità di detta sostanza nutritiva è dichiarata in conformità degli articoli da 31 a 34 di tale regolamento.

La quantità della sostanza cui fa riferimento un'indicazione nutrizionale o sulla salute che non figura nell'etichettatura nutrizionale è indicata nello stesso campo visivo dell'etichettatura nutrizionale ed è espressa a norma degli artt. 31, 32 e 33 del reg. (UE) n. 1169/2011. Le unità di misura utilizzate per esprimere la quantità della sostanza sono appropriate alle singole sostanze interessate».

Si vedano altresì il 38° e il 53° *considerando* del reg. (UE) n. 1169/2011, i quali sottolineano la necessità di coordinare la disciplina della dichiarazione nutrizionale con quella delle indicazioni nutrizionali e sulla salute di cui al reg. (CE) n. 1924/2006.

Ne è una prova il fatto che la Cassazione continua ad annoverare il «commercio» tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, nonostante esso non trovi espressa menzione nell'elenco di cui all'attuale formulazione dell'art. 117, comma 2°, Cost. e sia stato (conseguentemente) ricondotto dalla stessa Corte costituzionale alla competenza legislativa residuale delle Regioni *ex art. 117, comma 4°, Cost.* (fermi restando i rilievi operati dal giudice delle leggi in ordine alla trasversalità di tale materia)<sup>46</sup>.

Nondimeno, a non convincere è anche la facilità con cui la Suprema Corte fa discendere dall'accostamento della disciplina dell'etichettatura alimentare alla materia «commercio» la competenza sanzionatoria dell'ICQRF, che è un organo tecnico del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. Al riguardo viene del tutto trascurata l'annosa questione relativa alla suddivisione dei compiti di gestione del settore alimentare fra il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. Com'è stato opportunamente osservato da un autorevole orientamento dottrinale, neppure le ultime riorganizzazioni del Ministero per le politiche agricole alimentari e forestali hanno finalmente e definitivamente chiarito come siano ripartite fra i due diversi Ministeri le competenze amministrative relative a tale settore, tant'è che secondo alcuni, allo stato attuale della normativa di riferimento, in linea di principio l'etichettatura dovrebbe rientrare ancora nella competenza amministrativa del Ministero dello sviluppo economico<sup>47</sup>.

Del pari, una riflessione merita di essere sviluppata in relazione al metodo seguito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 401 del 1992, che la Cassazione fa proprio nella pronuncia che qui si annota, palesemente ispirato (com'era giusto che fosse nel 1992) al c.d. principio del parallelismo delle funzioni, in forza del quale, com'è noto, «l'amministrazione seguiva la legislazione»<sup>48</sup>. Poiché una delle principali novità introdotte dalla riforma del 2001 consiste nella sostituzione di tale principio con quello della c.d. dissociazione, in forza del quale le funzioni amministrative sono assegnate di regola a enti diversi da quelli titolari delle potestà legislative sulle relative materie<sup>49</sup>, ci si chiede

---

<sup>46</sup> Si veda in proposito la pronuncia Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 1, in *Foro it.*, 2005, I, c. 3287 ss. e in *Commercio*, 2004, p. 128 ss., con nota di G. DELL'AQUILA, *Corte costituzionale: la prima decisione sulla potestà legislativa regionale nel commercio*. Si vedano altresì G. MAGRINI, *Il commercio tra competenza legislativa regionale, tutela della concorrenza ed iniziativa economica privata*, in *Gazzetta amministrativa*, 2012, p. 336 e S. LA PORTA, *Il commercio: una materia al vaglio del "custode della tutela della concorrenza"*, in <http://www.rivistaaic.it/il-commercio-una-materia-al-vaglio-del-custode-della-tutela-della-concorrenza.html>.

<sup>47</sup> Si vedano in proposito L. COSTATO e L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, 4ª ediz., Milano, 2015, p. 60, i quali osservano che: «Il problema non è stato risolto neppure con il decreto legge del 2001; tuttavia il Ministero si adopera per 'conquistarsi' una competenza più decisa nel settore alimentare, pur mancando un supporto normativo efficiente. Occorre, d'altra parte, notare che anche prima di queste riforme l'agroalimentare era gestito in condominio da quello che è oggi il Ministero dello sviluppo economico e dal Ministero agricolo, non essendo mai stata nettamente chiarita la linea di demarcazione fra le due amministrazioni. Di massima, si può dire che l'etichettatura, le norme tecniche regolanti i prodotti alimentari (in quanto non adottate dalla UE), e le industrie di seconda trasformazione fanno ancora capo al Ministero dello sviluppo economico, mentre parte della prima trasformazione e alcuni interventi strutturali – come quelli a tempo elargiti agli zuccherifici – sono gestiti in buona misura dal Ministero agricolo».

<sup>48</sup> L'efficace espressione è di A. D'ATENA, *La riforma del Titolo V: profili generali e assetto delle competenze in agricoltura*, in *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Atti dell'incontro di Studio, Firenze 13 aprile 2002, a cura e con un saggio di A. Germanò, Milano, 2003, p. 18.

<sup>49</sup> Com'è noto, l'art. 118, comma 1°, Cost. dispone ora che «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Provin-

se abbia ancora senso ragionare in questi termini o se non sia, invece, più corretto chiamare in causa la regola – anch'essa introdotta con la riforma costituzionale del 2001 – in virtù della quale la legge ordinaria, statale o regionale, è abilitata a scorporare dalla competenza amministrativa generale dei Comuni le funzioni di cui si richieda l'esercizio unitario sulla base dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza<sup>50</sup>.

Va detto che la stessa dottrina, di fronte alle modifiche introdotte nella formulazione dell'art. 18 del d.lgs. n. 109 del 1992, dapprima, dal d.lgs. n. 181 del 2003 e, successivamente, dal d.lgs. n. 99 del 2004, ha faticato a individuare una linea interpretativa univoca e ha ceduto alla tentazione di individuare la *ratio* sottesa alle scelte operate dal legislatore, rispettivamente, nel 2003 e nel 2004, nel riparto della competenza legislativa fra lo Stato e le Regioni.

In merito alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 181 del 2003, un orientamento ha sostenuto, infatti, che esse risponderebbero alla necessità di adeguare il disposto dell'art. 18 del d.lgs. n. 109 del 1992 al riparto della competenza legislativa fra lo Stato e le Regioni così come risultante dall'art. 117 Cost. dopo l'adozione della l. cost. n. 3 del 2001<sup>51</sup>.

Ad avviso di un diverso orientamento, invece, il legislatore avrebbe riassegnato alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano il potere di comminare le sanzioni amministrative in caso di violazione delle norme sull'etichettatura alimentare, in quanto in precedenza il d.lgs. 3 marzo 1993, n. 123, recante "Attuazione della direttiva 89/397/CEE relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari", avrebbe restituito vigore alla tesi secondo la quale all'etichettatura alimentare andrebbe riconosciuta una valenza sanitaria<sup>52</sup>.

Del resto, la dottrina ha stentato a comprendere anche le *rationes* sottese alla successiva introduzione, nell'art. 18 del d.lgs. n. 109 del 1992, del comma 4-*bis*, vale a dire della disposizione in forza della quale, nelle materie di sua competenza, l'ICQRF è legittimato a sanzionare le violazioni della normativa in materia di etichettatura alimentare. Si

---

ce, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

<sup>50</sup> Si vedano in proposito le riflessioni di A. D'ATENA, *La riforma del Titolo V: profili generali e assetto delle competenze in agricoltura*, cit., p. 19 s.

<sup>51</sup> Secondo un orientamento, si sarebbe ritenuto opportuno riconoscere alle Regioni il compito di irrogare le sanzioni amministrative in presenza di violazioni della normativa sull'etichettatura dei prodotti alimentari, in quanto l'art. 117, comma 3°, Cost., contempla l'«alimentazione» tra le materie di competenza concorrente: si veda sul punto S. MANSERVISI, *Commento all'art. 18 del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99*, cit., p. 480, la quale osserva, però, che, soprattutto dopo l'adozione del reg. (CE) n. 178/2002, i confini fra la materia alimentazione e quella (non menzionata nell'art. 117 Cost.) dell'agricoltura sono divenuti più confusi, con la conseguenza che è divenuto difficile stabilire quando l'agricoltura non sia alimentazione.

<sup>52</sup> Si è già avuto modo di ricordare che il d.lgs. n. 123 del 1993, il quale, com'è stato sottolineato da più parti, si muoverebbe in una prospettiva prettamente igienico-sanitaria, ha incluso nelle operazioni in cui si esplica l'attività di controllo anche l'ispezione dell'etichettatura e della presentazione dei prodotti alimentari, riconoscendo come legittimati a espletare gli accertamenti analitici i laboratori delle unità sanitarie locali, i laboratori degli istituti zooprofilattici, i laboratori dell'ICQRF e gli altri laboratori pubblici indicati dalle autorità competenti. Sulla natura sanitaria delle infrazioni in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari si veda C. CORRERA, *Prodotti alimentari. Sicurezza, igiene e qualità. Manuale giuridico del controllo ufficiale e dell'autocontrollo aziendali*, 2ª ediz., Rimini, 2000, p. 371 s.; ID., *La difesa del consumatore dalle frodi in commercio*, cit., p. 373 s. Giova segnalare che le affermazioni dell'Autore si riferiscono alla formulazione dell'art. 18 del d.lgs. n. 109 del 1992 precedente alle modifiche introdotte con il d.lgs. n. 181 del 2003 e con il d.lgs. n. 99 del 2004.

è sostenuto in proposito che, con ogni probabilità, l'ampliamento dei poteri sanzionatori dell'ICQRF è dovuto al fatto che il d.lgs. n. 123 del 1993 lo ha indicato come uno degli organismi incaricati del controllo ufficiale degli alimenti e ne ha consentito in tal modo il coinvolgimento in numerosi programmi specifici prioritari in materia di etichettatura alimentare, predisposti proprio in ottemperanza della normativa sui controlli ufficiali<sup>53</sup>.

Tale affermazione, per quanto risulti ragionevole e, quindi, meritevole di considerazione, non risolve, però, il problema dell'individuazione di una chiave ermeneutica che consenta di "salvare" il combinato disposto dei commi 4° e 4-bis dell'art. 18 del d.lgs. n. 109 del 1992, per lo meno fino a quando tale decreto resterà in vigore. Il nuovo assetto della normativa europea in materia di informazioni alimentari di cui al reg. (UE) n. 1169/2011 ha costretto, infatti, il legislatore italiano a prendere atto che l'impianto sanzionatorio previsto dal d.lgs. n. 109 del 1992 è superato e che, pertanto, è necessaria l'adozione di un nuovo provvedimento normativo. Al momento è in corso l'iter di adozione del decreto legislativo con il quale il sistema sanzionatorio nazionale per le violazioni amministrative verrà adeguato alla nuova normativa europea in materia di informazioni alimentari; tuttavia, com'è stato chiarito dal Ministero dello Sviluppo economico con una Circolare del 6 marzo 2015<sup>54</sup>, poiché il reg. (UE) n. 1169/2011 è divenuto applicabile a partire dal 13 dicembre 2014, nelle more dell'adozione della nuova disciplina sanzionatoria, l'art. 18 del d.lgs. n. 109 del 1992 è destinato a ricevere ancora applicazione, seppure sulla base della tabella di concordanza allegata alla Circolare stessa.

Ad avviso di chi scrive, in tale prospettiva potrebbe rivelarsi utile cercare di razionalizzare il dato normativo di cui ai commi 4° e 4-bis dell'art. 18 del d.lgs. n. 109 del 1992 inserendolo nel contesto di quella che un autorevole orientamento dottrinale ha definito la "decostituzionalizzazione" del riparto delle competenze amministrative<sup>55</sup>.

Il riconoscimento, dapprima, alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano e, successivamente, all'ICQRF, della potestà sanzionatoria in relazione alle violazioni delle disposizioni in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, sembrerebbe rispondere, invero, alla necessità di assicurare l'esercizio unitario di essa, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, di territorialità e di adeguatezza.

Così come formulate, le due disposizioni di cui ai commi 4° e 4-bis dell'art. 18 del d.lgs. n. 109 del 1992 si prestano, infatti, a ipotizzare che il legislatore abbia voluto demandare l'esercizio della potestà sanzionatoria, di regola, alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano e, in via eccezionale, vale a dire solo in determinati casi, all'ICQRF. Il comma 4-bis precisa, infatti, che l'irrogazione delle sanzioni amministrative spetta all'ICQRF solo «nelle materie di propria competenza». Il che equivale a ritenere che in taluni casi lo scorporo dalla competenza amministrativa generale dei Comuni della potestà sanzionatoria a favore delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano non si è rivelato sufficiente a garantire l'esercizio unitario di essa, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, di territorialità e di adeguatezza.

A ben vedere, allora, il problema interpretativo riguarda l'inciso relativo alle competenze dell'ICQRF. Si potrebbe essere tentati di interpretare l'espressione «Nelle materie di propria competenza» con cui si apre il comma 4-bis dell'art. 18, rinvenendo delle indicazioni utili nell'art. 10 del d.l. 18 giugno 1986, n. 282, convertito con modificazioni

<sup>53</sup> Si veda, in tal senso, C. MALAGUTI, *Commento all'art. 18*, cit., p. 989.

<sup>54</sup> Il testo della Circolare è rinvenibile al link [http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/normativa/Circolare\\_6marzo2015\\_Applicabilita\\_sanzioni.pdf](http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/normativa/Circolare_6marzo2015_Applicabilita_sanzioni.pdf).

<sup>55</sup> Si veda, in proposito, A. D'ATENA, *La riforma del Titolo V: profili generali e assetto delle competenze in agricoltura*, cit., p. 19.

in legge 7 agosto 1986, n. 462, recante “Misure urgenti in materia di prevenzione e repressione delle sofisticazioni alimentari”, il quale, com'è noto, ha previsto l'istituzione di tale organo tecnico presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. Tale disposizione demanda, invero, all'ICQRF «l'esercizio delle funzioni inerenti alla prevenzione e repressione delle infrazioni nella preparazione e nel commercio dei prodotti agro-alimentari e delle sostanze di uso agrario forestale, al controllo di qualità alle frontiere ed, in genere, al controllo nei settori di competenza del Ministero stesso, ivi compresi i controlli sulla distribuzione commerciale non espressamente affidati dalla legge ad altri organismi»<sup>56</sup>.

Una simile soluzione, però, rischia di rivelarsi poco congrua alla delimitazione di una potestà sanzionatoria, per ragioni evidenti di certezza del diritto. Parrebbe allora preferibile interpretare l'inciso «nelle materie di propria competenza» come “sinonimo” dell'espressione «ove previsto», ovvero come un rinvio a disposizioni di legge che prevedano espressamente la potestà sanzionatoria dell'ICQRF in relazione a talune specifiche fattispecie attinenti in qualche modo all'etichettatura alimentare.

Una conferma in tal senso sembrerebbe essere offerta anche dalla relazione illustrativa che accompagna lo schema di decreto legislativo per l'adeguamento della nor-

---

<sup>56</sup> Per comprendere a pieno in che cosa si estrinsechi l'operato dell'Ispettorato vi sono due possibilità: passare in rassegna un quantitativo impressionante di decreti, non solo legislativi, oppure prendere visione della sintesi che compare nel sito del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, laddove si legge che «Il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari – ICQRF – è uno dei maggiori organismi europei di controllo dell'agroalimentare. L'ICQRF ha 29 uffici sul territorio italiano. Tra i suoi compiti a livello nazionale ci sono: la prevenzione e la repressione delle frodi nel commercio dei prodotti agroalimentari e dei mezzi tecnici di produzione per l'agricoltura; la vigilanza sulle produzioni di qualità registrata (DOP, IGP, Bio, ...); il contrasto dell'irregolare commercializzazione dei prodotti agroalimentari introdotti da Stati membri o Paesi terzi e i fenomeni fraudolenti che generano situazioni di concorrenza sleale tra gli operatori e sanzioni per il corretto funzionamento degli accordi interprofessionali». Sempre dal sito del Ministero è dato evincere che «a livello europeo e mondiale, l'ICQRF è Autorità *ex officio* e autorità di coordinamento sul vino e difende il made in Italy di qualità in tutti i paesi europei, contrastando le contraffazioni al di fuori dei confini UE anche con accordi di cooperazione», e che «l'ICQRF svolge controlli sul WEB per la tutela delle produzioni di qualità italiane stringendo accordi con i principali *players* mondiali dell'*e-commerce*» e che «con 6 laboratori, tutti accreditati UE, l'ICQRF svolge inoltre controlli analitici su migliaia di prodotti all'anno». Poiché anche il d.lgs. n. 123 del 1993 è stato chiamato in causa dalla dottrina per giustificare l'estensione della competenza sanzionatoria all'Ispettorato, vale la pena andare a verificare quale fosse la finalità dei controlli regolati da tale decreto: all'art. 2, comma 2°, veniva specificato, in proposito, che il controllo aveva la finalità di «assicurare la conformità dei prodotti alimentari alle disposizioni dirette a prevenire i rischi per la pubblica salute, a proteggere gli interessi dei consumatori, tra cui quelli inerenti la corretta informazione, e ad assicurare la lealtà delle transazioni commerciali».

Giova segnalare, altresì, che l'art. 4 del d.P.C.M. 27 febbraio 2013, n. 105 (“Regolamento recante organizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, a norma dell'art. 2, comma 10-*ter* del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135”) ha ribadito che «il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari, di seguito denominato 'Ispettorato', ferme restando le competenze del Ministero dello sviluppo economico, ha competenze in materia di prevenzione e repressione delle infrazioni nella preparazione e nel commercio dei prodotti agroalimentari e dei mezzi tecnici di produzione per il settore primario; vigilanza sulle produzioni di qualità registrata che discendono da normativa comunitaria e nazionale; programmi di controllo per contrastare l'irregolare commercializzazione dei prodotti agroalimentari introdotti da Stati membri o Paesi terzi e i fenomeni fraudolenti che generano situazioni di concorrenza sleale tra gli operatori a supporto degli interventi a sostegno delle produzioni colpite da crisi di mercato».

mativa nazionale alle disposizioni europee in materia di informazioni sugli alimenti<sup>57</sup>, attualmente all'esame del Parlamento: in essa è dato rinvenire, invero, l'affermazione (relativa all'attuale formulazione dell'art. 18 del d.lgs. n. 109 del 1992), in forza della quale in base all'attuale assetto di competenze «le autorità competenti ad irrogare le sanzioni sono le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, che si avvalgono degli organismi preposti a svolgere i controlli (ASL, Camere di Commercio, NAS), fatte salve le competenze, *ove previste*, dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali»<sup>58</sup>.

Certamente optare per la chiave ermeneutica ora proposta comporterebbe un aggravio non di poco conto per l'interprete, in quanto lo costringerebbe, di volta in volta, a verificare se vi siano disposizioni di legge che prevedono espressamente la potestà sanzionatoria dell'ICQRF, ma se non altro consentirebbe di attribuire un senso al combinato disposto dei commi 4° e 4-*bis* dell'art. 18 del d.lgs. n. 109 del 1992.

5. Da ultimo, merita di essere ricordato che, all'indomani dell'introduzione, nell'art. 18 del d.lgs. n. 109 del 1992, del nuovo comma 4-*bis*, la dottrina ha manifestato compatta il timore che una competenza sanzionatoria bipartita in tale ambito potesse «creare – stante la diversa organizzazione e preparazione tecnica degli organismi coinvolti nel procedimento sanzionatorio – ingiustificate difformità applicative o interpretative in un settore complesso qual è quello dell'etichettatura»<sup>59</sup> e, sempre all'unanimità, ha auspicato un intervento chiarificatore del legislatore sul punto<sup>60</sup>.

Non v'è dubbio che il d.lgs. n. 99 del 2004 abbia introdotto nel sistema sanzionatorio relativo alle violazioni delle norme in materia di etichettatura alimentare una disposizione destinata a creare dei problemi sotto il profilo attuativo. La sentenza della Cassazione che qui si annota ne è in certa misura la riprova, in quanto dimostra che l'introduzione del comma 4-*bis* ha inciso sull'efficacia del sistema sanzionatorio: nel caso di specie, paradossalmente, è proprio la presenza di una competenza sanzionatoria bipartita a consentire a coloro che hanno commesso l'infrazione di ottenere l'annullamento dell'ordinanza-ingiunzione con cui è stata comminata la sanzione.

Fortunatamente, il legislatore sembra essersi reso conto della necessità di un intervento chiarificatore in proposito. Lo schema di decreto legislativo per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni europee in materia di informazioni sugli alimenti, al momento all'esame del Parlamento, all'art. 26, che reca le disposizioni in materia di irrogazione delle sanzioni, modifica, invero, l'attuale assetto di competenze: la potestà sanzionatoria viene demandata esclusivamente allo Stato e viene individuato, come autorità competente a irrogare le sanzioni amministrative, il Dipartimento dell'ICQRF. In ogni caso, restano ferme le competenze degli organi che sono preposti sulla base della legislazione vigente all'accertamento delle violazioni e sono fatte salve le competenze spettanti all'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella repressione degli illeciti, ai sensi del d.lgs. 2 agosto 2007, n. 145 e del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (c.d. Codice del consumo).

Per comprendere le ragioni che hanno indotto a imprimere all'art. 26 tale formula-

---

<sup>57</sup> Tale relazione è rinvenibile al link: [http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.aspx?file=0456\\_F001.pdf&leg=XVII](http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.aspx?file=0456_F001.pdf&leg=XVII).

<sup>58</sup> Il corsivo è nostro.

<sup>59</sup> Espressamente in tal senso C. MALAGUTI, *Commento all'art. 18*, cit., p. 989.

<sup>60</sup> Si veda S. MANSERVISI, *Commento all'art. 18 del decreto legislativo 29 marzo 2004*, n. 99, cit., p. 481.



zione, occorre prendere visione del criterio di delega di cui all'art. 5, comma 3°, lett. b), della legge 12 agosto 2016, n. 170 (recante "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2015")<sup>61</sup>: da tale disposizione si evince, invero, che la scelta di riservare la competenza a irrogare le sanzioni amministrative per la violazione delle disposizioni in materia di informazioni alimentari esclusivamente allo Stato, risponde alla necessità di disporre di un quadro sanzionatorio di riferimento unico e di consentirne l'applicazione uniforme a livello nazionale.

Nonostante sia piuttosto insolito che un criterio di delega individui già l'autorità alla quale dovrà essere attribuita la potestà sanzionatoria, è agevole rinvenire in esso un'eco di quanto disposto dall'art. 118 Cost. Com'è stato opportunamente osservato in dottrina, «il tema dell'etichettatura dei prodotti alimentari si colloca al crocevia di plurime discipline, aventi differenziate origini e finalità, ma tutte in vario modo incidenti sulle regole della comunicazione nel mercato»<sup>62</sup>. Il contesto nel quale ci si muove è, dunque, quello della tutela della concorrenza intesa necessariamente nella sua accezione dinamica, che – come ha avuto modo di affermare anche la Corte costituzionale<sup>63</sup> – le-

---

<sup>61</sup> L'art. 5 della legge n. 170/2016 dispone infatti che: «1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con le procedure di cui all'art. 31 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, uno o più decreti legislativi per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, e della direttiva 2011/91/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa alle diciture o marche che consentono di identificare la partita alla quale appartiene una derrata alimentare, anche mediante l'eventuale abrogazione delle disposizioni nazionali relative a materie espressamente disciplinate dalla normativa europea. 2. I decreti legislativi di cui al comma 1° sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri dello sviluppo economico, della salute e delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della giustizia, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. 3. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo è tenuto a seguire, oltre ai principi e criteri direttivi generali di cui all'art. 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, in particolare, i seguenti principi e criteri direttivi specifici: a) prevedere, previo svolgimento della procedura di notifica prevista dalla vigente normativa europea, l'indicazione obbligatoria nell'etichetta della sede e dell'indirizzo dello stabilimento di produzione o, se diverso, di confezionamento, al fine di garantire una corretta e completa informazione al consumatore e una migliore e immediata rintracciabilità dell'alimento da parte degli organi di controllo, anche per una più efficace tutela della salute, nonché gli eventuali casi in cui tale indicazione possa essere alternativamente fornita mediante diciture, marchi o codici equivalenti, che consentano comunque di risalire agevolmente alla sede e all'indirizzo dello stabilimento di produzione o, se diverso, di confezionamento; b) fatte salve le fattispecie di reato vigenti, adeguare il sistema sanzionatorio nazionale per le violazioni amministrative delle disposizioni di cui al reg. (UE) n. 1169/2011 ai relativi atti di esecuzione e alle disposizioni nazionali, individuando sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate alla gravità della violazione, demandando la competenza per l'irrogazione delle sanzioni amministrative allo Stato al fine di disporre di un quadro sanzionatorio di riferimento unico e di consentirne l'applicazione uniforme a livello nazionale, con l'individuazione, quale autorità amministrativa competente, del Dipartimento dell'Ispektorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, evitando sovrapposizioni con altre autorità, fatte salve le competenze spettanti ai sensi della normativa vigente all'Autorità garante della concorrenza e del mercato nonché quelle degli organi preposti all'accertamento delle violazioni. (Omissis)».

<sup>62</sup> Si veda, in tal senso, F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare*, cit., p. 183.

<sup>63</sup> Si veda, in particolare, la pronuncia Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 14, in *Foro it.*, 2006, I, c. 37 ss., con nota di richiami; in *Giur. it.*, 2004, p. 2235 ss., con nota di V. TALENTI, *Le politi-*



gittima la realizzazione di interventi pubblici volti a «ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali»<sup>64</sup>.

È di tutta evidenza che la realizzazione di un mercato veramente concorrenziale passa anche attraverso la previsione di un complesso sanzionatorio unitario e la garanzia di una sua applicazione uniforme. La frantumazione delle competenze sanzionatorie rischia, peraltro, di minare l'efficacia della tutela degli interessi – non solo economici – dei consumatori, tutela che a ben vedere è complementare a quella del libero gioco della concorrenza<sup>65</sup>.

Rimane qualche perplessità in ordine all'individuazione, quale autorità amministrativa competente, del Dipartimento dell'ICQRF, non solo perché esso viene ad affiancarsi all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, di cui vengono fatte salve le competenze, ma anche perché l'Ispettorato opera con diversi uffici dislocati sul territorio nazionale, il che forse avrebbe potuto offrire alle Regioni (in sede di Conferenza Stato-Regioni) un elemento utile per rivendicare un maggiore ambito di intervento<sup>66</sup>.

---

*che statali di sostegno del mercato alla luce del diritto comunitario e delle competenze legislative regionali nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione, con particolare riferimento alla «tutela della concorrenza»; in Giur. cost., 2004, p. 237 ss., con note di A. PACE, Gli aiuti di Stato sono forme di «tutela» della concorrenza?, di G.P. DOLSO, Tutela dell'interesse nazionale sub specie di tutela della concorrenza?, e di C. BUZZACCHI, Principio della concorrenza e aiuti di Stato tra diritto interno e diritto comunitario; in Regioni, 2004, p. 978 ss., con note di R. CARANTA, La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione, e di F. PIZZETTI, Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma?. Si veda altresì la pronuncia Corte cost., 27 luglio 2004, n. 272, in Foro it., 2005, I, c. 2648 ss., con nota di V. MOLASCHI, La gestione dei servizi pubblici «privi di rilevanza economica»: prospettive e problemi in materia di servizi sociali a seguito di Corte cost. n. 272 del 2004; in Giornale di dir. amm., 2005, p. 25 ss., con nota di G. MARCHI, I servizi pubblici locali tra potestà legislativa statale e regionale; in Giur. it., 2005, p. 836 ss., con nota di E. ROLANDO, Servizi pubblici locali in continuo movimento e novità in tema di riparto di competenze fra Stato e Regioni nella «materia trasversale» della tutela della concorrenza; in Nuovo dir., 2005, p. 27 ss., con nota di L. IERA, La competenza legislativa nei servizi pubblici locali tra tutela della concorrenza e criteri di aggiudicazione delle gare; in Guida al dir., 2004, fasc. 35, p. 86 ss., con nota di G. CARUSO, Assegnate alle Regioni nel solco della devolution le regole per attività senza rilevanza economica; in Giur. cost., 2004, p. 2748 ss., con nota di S. BELLONIA, A proposito di servizi privi di rilevanza economica e di gestione dei beni culturali; in Regioni, 2005, p. 261 ss., con nota di F. CASALOTTI, Il riparto della potestà legislativa «alla prova» della disciplina dei servizi pubblici locali.*

<sup>64</sup> Cfr. Corte cost. n. 14 del 2004, cit.

<sup>65</sup> Pienamente condivisibili ci paiono in proposito le considerazioni di M. TAMPONI, *La tutela del consumatore di alimenti tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò ed E. Rook Basile, vol. III, *Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, p. 608, laddove osserva: «In siffatto prisma, l'informazione finisce per svolgere un ruolo complementare a quello della concorrenza e la disciplina che la concerne si rivela diretta a strutturare il mercato sotto profili pubblicistici di matrice imperativa bensì, ma capaci di assicurare una reale concorrenza tra le imprese sotto il profilo della componente economica dell'offerta. È evidente, infatti, che un consumatore protetto sul versante normativo potrà esplicitare la propria libertà di scelta sulle condizioni economiche, attribuendo la propria preferenza alle imprese che presentino la migliore offerta nel rapporto qualità-quantità-prezzo o che, a parità di oggetto offerto, pratichino il prezzo più contenuto. La sua opzione finirà così per penalizzare l'impresa che pretenderà di riversare sul prezzo finale in maniera più elevata delle concorrenti l'onere sostenuto per assicurare qualità, igiene e sicurezza dell'alimento immesso sul mercato».

<sup>66</sup> Se è vero che, per assicurare che le medesime condotte siano sanzionate allo stesso modo, è necessario che l'individuazione del quadro sanzionatorio venga demandato allo Stato, ci si chiede se un'eventuale attribuzione alle Regioni della competenza ad applicare le sanzioni in questione determinerebbe effettivamente una disparità di trattamento. A coloro che obiettano che le Regioni non opererebbero allo stesso modo, si potrebbe rispondere che anche l'Ispettorato

Ma vi è anche un altro profilo che merita di essere messo in evidenza ed è quello della coerenza del sistema sanzionatorio relativo alle violazioni delle disposizioni in materia di informazioni alimentari: in proposito, non ci si può esimere dall'osservare che nel processo di adozione dell'apparato sanzionatorio portato avanti dal legislatore nazionale in questi ultimi mesi, lo schema di decreto legislativo (per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni europee in materia di informazioni sugli alimenti) al momento all'esame del Parlamento, è stato preceduto, dapprima, dall'emanazione del d.lgs. 7 febbraio 2017, n. 27, recante "Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al reg. (CE) n. 1924/2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari", e, successivamente, dal d.lgs. 15 settembre 2017, n. 145, recante "Disciplina dell'indicazione obbligatoria nell'etichetta della sede e dell'indirizzo dello stabilimento di produzione o, se diverso, di confezionamento, ai sensi dell'art. 5 della legge 12 agosto 2016, n. 170 – Legge di delegazione europea 2015".

Orbene, in tali provvedimenti, ai fini dell'individuazione delle autorità competenti a irrogare le sanzioni amministrative previste per la violazione delle disposizioni relative alle informazioni alimentari dagli stessi contemplate, il legislatore ha seguito criteri differenti: il d.lgs. n. 27 del 2017, dopo avere chiarito, all'art. 1, che il decreto «reca la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, (...)», fatto salvo quanto previsto dal decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145 e dal decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, relativamente alle attribuzioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato», all'art. 2, comma 2°, dispone che per l'applicazione del decreto, «le autorità competenti sono il Ministero della salute, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e le aziende sanitarie locali secondo agli ambiti di rispettiva competenza».

L'art. 6 del d.lgs. n. 145 del 2017 individua, invece, come autorità competente il Dipartimento dell'ICQRF, ma prevede, al comma 3°, che «il 50 per cento dei proventi derivanti dal pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie affluiti sul capitolo dell'entrata del bilancio statale di cui al comma 2° di tale disposizione, venga riassegnato, per una quota pari al 35 per cento, ad un apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e, per una quota del 15 per cento, ad un apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero della salute, per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle attività di controllo e di vigilanza dei predetti Ministeri»<sup>67</sup>.

---

opera con organismi periferici, il che, per quanto possano essere impartite delle linee guida, non esclude del tutto che possa esservi un minimo di discrezionalità nell'applicazione delle sanzioni. Ciò nondimeno, le Regioni non hanno sollevato alcuna osservazione in merito allo schema di decreto in questione, tant'è che il 26 ottobre 2017 la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano ha espresso parere favorevole in relazione a esso: si veda il "Parere, ai sensi dell'art. 5, comma 2 della legge 12 agosto 2016, n. 170, sullo schema di decreto legislativo recante la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del medesimo reg. (UE) n. 1169/2011 e della direttiva 2011/91/UE" (Rep. Atti n. 173/CRS del 26 ottobre 2017), il cui testo è rinvenibile anche al *link* <http://www.statoregioni.it/DettaglioDoc.asp?IDDoc=60780&IdProv=20002&tipodoc=2&CONF=CSR>.

<sup>67</sup> Ai sensi dell'art. 6, comma 2°, del d.lgs. n. 145 del 2017, invero, «il pagamento delle somme dovute per le sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente decreto è effettuato presso le Tesorerie dello Stato territorialmente competenti su apposito capitolo del capo XVII dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato».

Nonostante la previsione, nel d.lgs. n. 145 del 2017, del Dipartimento dell'ICQRF come autorità competente a irrogare le sanzioni amministrative pecuniarie da esso contemplate, si giustifichi alla luce del fatto che anche tale decreto è stato adottato in attuazione dell'art. 5 della legge n. 170 del 2016 e, quindi, anche del criterio di delega di cui al comma 3°, lett. b), di tale disposizione<sup>68</sup>, risulta di difficile comprensione come il legislatore pensi di assicurare la coerenza del sistema sanzionatorio in presenza di un provvedimento, come il d.lgs. n. 27 del 2017, che, stando a quanto è dato rinvenire nella Relazione illustrativa che ne ha accompagnato l'adozione, ha attribuito la competenza sanzionatoria al Ministero della Salute, alle Regioni, alle Province autonome di Trento e Bolzano e alle aziende sanitarie locali (secondo agli ambiti di rispettiva competenza), allo scopo di «offrire risalto ed unitarietà alla potestà sanzionatoria regionale in tema di etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti»<sup>69</sup>.

Non ci pare, peraltro, che possa contribuire a fare chiarezza sul punto la rilevanza assunta dai *claims* nutrizionali e sulla salute ai fini della tutela della salute dei consumatori, non solo perché la disciplina del reg. (CE) n. 1924/2006, al pari di qualsivoglia disciplina europea in materia di informazioni alimentari, mira ad assicurare anche il corretto funzionamento del mercato, ma anche perché pure nella Relazione illustrativa che ha accompagnato l'adozione del d.lgs. n. 145 del 2017 si rinvenivano numerosi riferimenti alla tutela della salute<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> Peraltro, nell'Analisi tecnico-normativa dello Schema di decreto legislativo recante la disciplina dell'indicazione obbligatoria nell'etichetta della sede e dell'indirizzo dello stabilimento di produzione o, se diverso, di confezionamento, ai sensi dell'art. 5 della legge 12 agosto 2016, n. 170, "Legge di delegazione europea 2015" (rinvenibile al *link* [http://www.governo.it/sites/governo.it/files/ATN\\_CONFEZIONAMENTO.pdf](http://www.governo.it/sites/governo.it/files/ATN_CONFEZIONAMENTO.pdf)), a p. 4, al punto 5, relativo all'"Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali", viene precisato che: «L'intervento normativo è conforme al riparto di competenze previsto dalla normativa vigente tra Stato, Regioni e Province autonome in materia di accertamento e irrogazione di sanzioni amministrative. La proposta di decreto legislativo attribuisce la funzione sanzionatoria nell'alveo della competenza statale, in ragione di quanto previsto all'art. 5, comma 3°, della legge n. 170/2016. Il provvedimento in oggetto è stato inoltre elaborato nel rispetto del principio di sussidiarietà, che prevede la possibilità di esercitare «funzioni amministrative e legislative di rango statale, quando un normale livello di governo allocato istituzionalmente in ambiti locali, risulti inadeguato alle finalità che si intendono raggiungere» (Corte cost. 1° ottobre 2003, n. 303). La materia oggetto della disciplina sanzionatoria in questione attiene alla tutela della concorrenza e del mercato annoverate tra quelle di competenza legislativa statale. (art. 117, comma 2°, lett. e) e s), Cost.)». Si noti che viene richiamato anche l'art. 117, comma 2°, lett. s), che in verità non è in alcun modo pertinente, perché, com'è noto, la materia indicata in tale disposizione è quella della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». Giova ricordare, altresì, che la Conferenza delle Regioni e delle Province a statuto autonomo aveva chiesto la soppressione dell'art. 6 del d.lgs. n. 145 del 2017.

<sup>69</sup> Si veda la Relazione illustrativa relativa allo Schema di decreto legislativo recante: "Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al reg. (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 relative alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari" reperibile al *link*: [https://giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_2\\_1.page;jsessionid=uc9DGwboMkD5jqyfw+O+7Vvk?contentId=SAN939656&previousPage=mg\\_1\\_2\\_1](https://giustizia.it/giustizia/it/mg_1_2_1.page;jsessionid=uc9DGwboMkD5jqyfw+O+7Vvk?contentId=SAN939656&previousPage=mg_1_2_1).

<sup>70</sup> Si veda la Relazione illustrativa relativa allo Schema di decreto legislativo recante la disciplina dell'indicazione obbligatoria nell'etichetta della sede e dell'indirizzo dello stabilimento di produzione o, se diverso, di confezionamento, ai sensi dell'art. 5 della legge 12 agosto 2016, n. 170, "Legge di delegazione europea 2015" (rinvenibile al *link* [http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.aspx?file=0411\\_F001.pdf&leg=XVII](http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.aspx?file=0411_F001.pdf&leg=XVII)), in cui, in particolare a p. 2, è dato leggere: «Particolare rilievo assume, infatti, per gli aspetti connessi alla tutela

Del pari, non si capisce perché nello schema di decreto legislativo (per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni europee in materia di informazioni sugli alimenti) al momento all'esame del Parlamento, non vi sia una disposizione del medesimo tenore di quella di cui all'art. 6, comma 3°, del d.lgs. n. 145 del 2017, relativa al riparto del 50 per cento dei proventi derivanti dal pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie – seppure in percentuali diverse – fra il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero della salute.

Da ultimo, dal testo dei due decreti legislativi già emanati e da quello del decreto legislativo ancora in fase di discussione non risulta per nulla chiaro come il legislatore abbia inteso coordinare il sistema sanzionatorio da essi contemplato con quello relativo alla disciplina delle pratiche scorrette di cui al Codice del consumo<sup>71</sup>. È vero che nel d.lgs. n. 27 del 2017 e nello schema di decreto legislativo ancora in discussione viene fatta salva la competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (non solo, peraltro, con riferimento alle pratiche scorrette)<sup>72</sup>, ma è anche vero che i decreti in questione continuano a prevedere sanzioni amministrative pecuniarie per condotte che con ogni probabilità integrano pratiche scorrette: sia sufficiente ricordare che l'art. 3 dello schema di decreto prevede espressamente una sanzione amministrativa pecuniaria specifica per la violazione delle pratiche leali di informazione di cui all'art. 7 del reg. (UE) n. 1169/2011, il cui importo, peraltro, va da 3.000 a 24.000 euro (e non da 5.000 a 5.000.000 euro come quello contemplato dall'art. 27, comma 9°, del Codice del consumo)<sup>73</sup>.

---

della salute pubblica, la necessità di mantenere ferma, nell'ambito della normativa nazionale, l'indicazione obbligatoria in etichetta della sede e dell'indirizzo dello stabilimento di produzione o di confezionamento non solo al fine di garantire una corretta informazione al consumatore, ma in particolar modo per assicurare una più efficace e celere tutela della salute, mediante una migliore ed immediata rintracciabilità dell'alimento. Tale esigenza è già fortemente sentita anche da molte aziende di produzione che ad oggi hanno optato per il mantenimento di tale indicazione in etichetta su base volontaria».

<sup>71</sup> In proposito si vedano, *ex multis*, A. DI LAURO, *Le regole dell'etichettatura e della pubblicità degli alimenti: pratiche sleali e tutela del consumatore*, in *Valorizzazione dei prodotti alimentari fra denominazioni d'origine e tracciabilità e fra etichettatura e pubblicità*, Atti della Giornata di studio organizzata dall'Accademia dei Georgofili, Firenze 22 maggio 2008, in *I Georgofili*, Atti dell'Accademia dei Georgofili 2008, Firenze, 2009, p. 339 ss.; EAD., *I punti di debolezza della disciplina delle pratiche sleali*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò ed E. Rook Basile, vol. III, *Il diritto agroalimentare*, cit., p. 571 ss.; I. CANFORA, *Informazioni sugli alimenti e pratiche ingannevoli. Quando l'elenco degli ingredienti non è sufficiente a tutelare il "consumatore medio"*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, II, p. 196 ss.; M. GIUFFRIDA, *Pratiche leali di informazione e informazioni volontarie*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 79 ss.; F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare*, cit., p. 193 ss.; S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, 3ª ediz., Milano, 2015, p. 304 ss.; S. RIZZIOLI, *Il Regolamento (UE) n. 1169/2011 e le informazioni sugli alimenti: campo di applicazione, finalità e principi generali della nuova disciplina sulla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*, in L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA e L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 182 ss.

<sup>72</sup> Si noti che il d.lgs. n. 145 del 2017 non contempla, invece, una disposizione del medesimo tenore.

<sup>73</sup> Un'altra questione delicata riguarda, poi, l'ambito di applicazione dell'istituto della diffida, introdotto con il d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, recante «Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea», al quale l'art. 27, comma 2°, dello schema di decreto legislativo attualmente in discussione al Parlamento fa espresso riferimento.

Ciò nonostante, poiché non è dato sapere se la formulazione dell'art. 26 rimarrà immutata nel corso dell'*iter* di adozione del provvedimento, anche se appare assai probabile che ciò si verifichi, ci pare più saggio (e più confacente a un'agricoltore) "non mettere il carro davanti ai buoi" e rinviare ulteriori osservazioni a un momento successivo all'adozione del nuovo decreto legislativo.

SILVIA BOLOGNINI

## MARCHIO DELL'UNIONE EUROPEA

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Seconda Sezione – 14 settembre 2017, in causa C56/16 P – Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) e Commissione europea (sost) v Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto IP e Repubblica portoghese (sost), Bruichladdich Distillery Co. Ltd (sost) – Pres. A. PRECHAL (Rel) – Avv. gen. M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA.

**Marchio dell'Unione europea - Reg. (CE) n. 207/2009 - Marchio denominativo dell'Unione europea "Port Charlotte" - Protezione conferita alle denominazioni di origine anteriori "Porto" e "Port" in forza del reg. (CE) n. 1234/2007 e del diritto nazionale - Carattere esauriente della protezione conferita a tali denominazioni di origine.**

*Il reg. (CE) n. 1234/07 (oggi UE n. 1308/13) concernente la OCM Unica, come risultante dalla incorporazione della OCM vino a seguito del reg. (UE) n. 491/2009, al pari del reg. (CE) n. 510/06 sulle DOP-IGP dei prodotti alimentari diversi dai vini e dalle bevande alcoliche, ha carattere esauriente, nel senso che agli Stati membri non è più concesso consentire ai propri produttori di fruire sul territorio nazionale di*

---

L'art. 1, commi 3° e 4°, del decreto legge n. 91 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 116 del 2014, dispone, invero, che: «3. Per le violazioni alle norme in materia agroalimentare, per le quali è prevista l'applicazione della sola sanzione amministrativa pecuniaria, l'organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerta per la prima volta l'esistenza di violazioni sanabili, diffida l'interessato ad adempiere alle prescrizioni violate entro il termine di venti giorni dalla data di ricezione dell'atto di diffida e ad elidere le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito amministrativo. Per violazioni sanabili si intendono errori e omissioni formali che comportano una mera operazione di regolarizzazione ovvero violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose sono eliminabili. In caso di mancata ottemperanza alle prescrizioni contenute nella diffida di cui al presente comma, entro il termine indicato, l'organo di controllo procede ad effettuare la contestazione, ai sensi dell'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689. In tale ipotesi è esclusa l'applicazione dell'art. 16 della citata legge n. 689 del 1981. (Omissis) 4. Per le violazioni alle norme in materia agroalimentare per le quali è prevista l'applicazione della sola sanzione amministrativa pecuniaria, se già consentito il pagamento in misura ridotta, la somma, determinata ai sensi dell'art. 16, primo comma, della citata legge n. 689 del 1981, è ridotta del trenta per cento se il pagamento è effettuato entro cinque giorni dalla contestazione o dalla notificazione. La disposizione di cui al primo periodo si applica anche alle violazioni contestate anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto, purché l'interessato effettui il pagamento e trasmetta la relativa quietanza entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto all'autorità competente, di cui all'art. 17 della citata legge n. 689 del 1981 e all'organo che ha accertato la violazione».

*una tutela autonoma delle denominazioni geografiche dei vini con diciture o simboli registrati a livello dell'Unione europea né creare sistemi di protezione alternativi a quello dell'Unione.*

*Ne consegue che una normativa nazionale precedente alla ultima riforma della OCM vino, che tuteli a livello nazionale il nome "Porto" o "Port" quale toponimo di un vino di qualità, non può più essere presa in considerazione ai fini della individuazione di un "diritto anteriore" ai sensi del reg. n. 207/2009 sul marchio dell'Unione europea ed essere per ciò solo considerata fattore di impedimento assoluto alla registrazione di un marchio quale "Port Charlotte" per un Whisky di cui si assuma la conflittualità con la denominazione geografica vitivinicola "Porto" (1).*

*(Omissis).*

1. Con la sua impugnazione, l'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea, del 18 novembre 2015, Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto/ UAMI - Bruichladdich Distillery ("Port Charlotte") (T659/14; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2015:863), con la quale quest'ultimo ha annullato la decisione della quarta commissione di ricorso dell'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (marchi, disegni e modelli), dell'8 luglio 2014 (procedimento R 946/2013-4), relativa a un procedimento di dichiarazione di nullità tra l'Istituto dos Vinhos do Douro e do Porto IP e la Bruichladdich Distillery Co. Ltd (in prosieguo: la «decisione controversa»).

2. Con la sua impugnazione incidentale, l'Istituto dos Vinhos do Douro e do Porto (in prosieguo: l'«IVDP») chiede l'annullamento parziale della sentenza impugnata.

*(Omissis).*

#### FATTI E DECISIONE CONTROVERSA

7. Ai punti da 1 a 15 della sentenza impugnata, i fatti all'origine della controversia e la decisione controversa sono così riassunti:

«1. Il 27 ottobre 2006, la Bruichladdich Distillery Co. Srl [(in prosieguo: la "Bruichladdich")] (...) ha presentato una domanda di registrazione di marchio [dell'Unione europea] presso l'[EUIPO], ai sensi del regolamento [n. 207/2009].

2. Il marchio di cui è stata chiesta la registrazione è il segno denominativo PORT CHARLOTTE (in prosieguo: il "marchio contestato").

3. I prodotti per i quali è stata chiesta la registrazione rientrano nella classe 33 ai sensi dell'Accordo di Nizza, del 15 giugno 1957, relativo alla classificazione internazionale dei prodotti e dei servizi ai fini della registrazione dei marchi, come riveduto e modificato, e corrispondono alla seguente descrizione: "Bevande alcoliche".

4. Il marchio contestato è stato registrato, il 18 ottobre 2007, con il numero 5 421 474 e tale registrazione è stata pubblicata nel *Bollettino dei marchi comunitari* n. 60/2007, del 29 ottobre 2007.



5. Il 7 aprile 2011, l'IVDP ha presentato presso l'EUIPO una domanda di dichiarazione di nullità del marchio contestato, ai sensi dell'art. 53, par. 1, lett. c), in combinato disposto con l'art. 8, par. 4, nonché dell'art. 53, par. 2, lett. d), e dell'art. 52, par. 1, lett. a), in combinato disposto con l'art. 7, par. 1, lett. c) e g), del reg. n. 207/2009, laddove il marchio suddetto designava i prodotti di cui al precedente punto 3.

6. In risposta alla domanda di dichiarazione di nullità [la Bruichladdich] ha limitato l'elenco dei prodotti per i quali il marchio contestato era stato registrato ai prodotti corrispondenti alla seguente descrizione: "Whisky".

7. A sostegno della sua domanda di dichiarazione di nullità [l'IVDP] ha invocato le denominazioni di origine "[P]orto" e "[P]ort", le quali (...) sarebbero protette, in tutti gli Stati membri, da varie disposizioni del diritto portoghese e dall'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, del reg. [n. 1234/2007] (...).

8. Con decisione del 30 aprile 2013, la divisione di annullamento ha respinto la domanda di dichiarazione di nullità.

9. Il 22 maggio 2013, [l'IVDP] ha proposto ricorso dinanzi all'EUIPO, ai sensi degli articoli da 58 a 64 del reg. n. 207/2009, avverso la decisione della divisione di annullamento.

10. Con [la decisione controversa], la quarta commissione di ricorso dell'EUIPO ha respinto il ricorso.

11. In primo luogo, la commissione di ricorso ha respinto il motivo attinente a una violazione dell'art. 53, par. 1, lett. c), del reg. n. 207/2009, letto in combinato disposto con l'art. 8, par. 4, dello stesso regolamento, sulla base del rilievo, sostanzialmente, che la protezione delle denominazioni di origine per i vini era disciplinata esclusivamente dal regolamento [n. 1234/2007] e, pertanto, rientrava nella competenza esclusiva dell'Unione europea. (...)

12. Inoltre, tali indicazioni geografiche sarebbero protette unicamente per i vini e, pertanto, per prodotti né identici né comparabili a un prodotto denominato "whisky", ossia una bevanda spiritosa dall'aspetto e dal grado alcolico diversi, che non può rispettare il disciplinare di produzione di un vino ai sensi dell'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. a), [punto] i), del regolamento [n. 1234/2007]. Atteso che [l'IVDP] ha invocato la notorietà di dette denominazioni di origine, a mente dell'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. a), punto ii), del medesimo regolamento, la commissione di ricorso ha ritenuto che il marchio contestato non "utilizzasse" né "evocasse" le indicazioni geografiche "porto" o "port", sicché non era necessario verificare se esse godessero di una qualche notorietà. (...) Il consumatore portoghese saprebbe che "il termine geografico è effettivamente 'Oporto' o 'Porto' e che 'Port' è semplicemente la sua forma abbreviata, usata sulle etichette delle bottiglie di vino per designare il tipo di vino protetto da questa indicazione geografica" (punti da 19 a 26 della decisione [controversa]).

13. A tale proposito, la commissione di ricorso ha respinto l'argomento [dell'IVDP] secondo il quale la protezione di cui all'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, del regolamento [n. 1234/2007] dovrebbe essere estesa a qualsiasi segno "che includa" il termine "port". Non sussisterebbe neanche un'"evocazione" di un vino di Porto ai sensi dell'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, lett. b), dello stesso regolamento, in quanto il whisky è un prodotto diverso e nessun elemento del marchio contestato contiene un'indicazione potenzialmente ingannevole o fallace. Pertanto, secondo la commissione di ricorso, senza che sia necessario valutare se il marchio contestato goda o



meno di notorietà, il ricorso non può essere accolto sulla base delle disposizioni del diritto dell'Unione che proteggono le indicazioni geografiche per i vini (punti da 27 a 29 della decisione [controversa]).

14. In secondo luogo, la commissione di ricorso ha respinto il motivo vertente su una violazione dell'art. 53, par. 2, lett. *d*), del reg. n. 207/2009, fondato sulle presunte denominazioni di origine “[P]orto” e “[P]ort” registrate presso l'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI), il 18 marzo 1983, con il numero 682, conformemente all'Accordo di Lisbona. (...)

15. In terzo luogo, la commissione di ricorso ha respinto i motivi vertenti su una violazione dell'art. 52, par. 1, lett. *a*), del reg. n. 207/2009, in combinato disposto con l'art. 7, par. 1, lett. *c*) e *g*), dello stesso regolamento. (...)».

#### *Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata*

18. Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 15 settembre 2014, l'IVDP ha proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa.

19. A sostegno del suo ricorso, l'IVDP ha dedotto sei motivi, di cui uno di fatto e cinque di diritto.

20. Ai fini della presente impugnazione, sono rilevanti il terzo motivo, vertente sul fatto che la commissione di ricorso avrebbe erroneamente ritenuto che la protezione delle denominazioni di origine per i vini fosse disciplinata esclusivamente dal reg. n. 1234/2007 e non anche dal diritto nazionale, la prima parte del quarto motivo, vertente sulla violazione dell'art. 53, par. 1, lett. *c*), del reg. n. 207/2009, in combinato disposto con l'art. 8, par. 4, del medesimo regolamento, in quanto la commissione di ricorso avrebbe ommesso di applicare le regole pertinenti del diritto portoghese, e la seconda parte del quarto motivo, vertente sulla violazione dell'art. 118-*quaterdecies*, par. 2, del reg. n. 1234/2007, poiché la commissione di ricorso avrebbe erroneamente ritenuto che la registrazione o l'impiego del marchio contestato non costituissero né un uso né un'evocazione della denominazione di origine “Porto” o “Port”, sicché non era necessario accertarne la notorietà.

21. Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha accolto il terzo motivo e la prima parte del quarto motivo, laddove con essi si contestava, in sostanza, alla commissione di ricorso il fatto di non aver applicato le regole pertinenti del diritto portoghese in materia di protezione delle denominazioni di origine “Porto” o “Port”, e ha respinto gli altri motivi.

22. Pertanto, il Tribunale ha annullato la decisione controversa.

#### *Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti*

23. Con atto introduttivo del 22 gennaio 2016, l'EUPO ha proposto un'impugnazione contro la sentenza del Tribunale. Con atto separato del 27 maggio 2016, l'IVDP ha proposto un'impugnazione incidentale contro la stessa sentenza.

24. Con ordinanza del presidente della Corte del 7 luglio 2016, la Repubblica portoghese è stata ammessa a intervenire a sostegno delle conclusioni dell'IVDP.

25. Con ordinanza del presidente della Corte del 12 agosto 2016, la Commissione europea è stata ammessa a intervenire a sostegno delle conclusioni dell'EUPO durante la fase orale del procedimento.

(*Omissis*)

### *Giudizio della Corte*

#### *Sul primo motivo dell'impugnazione incidentale*

73. Occorre esaminare in primo luogo il primo motivo dell'impugnazione incidentale proposta dall'IVDP.

74. Tale motivo riguarda i punti 38 e 41 della sentenza impugnata nei quali il Tribunale ha dichiarato quanto segue:

«38. Conformemente allo spirito e al sistema del quadro normativo unico della politica agricola comune (*considerando* 1° del reg. n. 491/2009; v. anche, in tal senso e per analogia con il reg. n. 510/2006, sentenza dell'8 settembre 2009, Budějovický Budvar, C478/07, (...) EU:C:2009:521, punti 107 e ss.), per quanto attiene all'ambito di applicazione del regolamento [n. 1234/2007], le condizioni precise e la portata di tale protezione sono invece stabilite esclusivamente dall'art. 118-*quaterdecies*, parr. 1 e 2, dello stesso regolamento.

(...)

41. Da ciò occorre concludere che, per quanto attiene all'ambito di applicazione del regolamento [n. 1234/2007], l'art. 118-*quaterdecies*, parr. 1 e 2, disciplina, in maniera uniforme ed esclusiva, sia l'autorizzazione sia i limiti, ossia il divieto di utilizzo commerciale delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette dal diritto dell'Unione, sicché, in tale preciso contesto, la commissione di ricorso non doveva applicare le condizioni di protezione specificamente stabilite nelle regole pertinenti del diritto portoghese che erano all'origine dell'inserimento delle denominazioni di origine “[P]orto” o “[P]ort” nella banca dati E-Bacchus».

75. Contrariamente a quanto sostiene l'IVDP, il Tribunale non è incorso in errori di diritto avendo applicato al regime previsto dal reg. n. 1234/2007 i principi espressi dalla Corte nella sentenza dell'8 settembre 2009, Budějovický Budvar (C478/07, EU:C:2009:521), relativamente al carattere uniforme ed esclusivo del regime di protezione previsto dal reg. n. 510/2006.

76. Se è vero infatti che il regime di protezione instaurato dal reg. n. 1234/2007 non è certamente identico a quello previsto dal reg. n. 510/2006, il Tribunale poteva tuttavia giustamente considerare che questi due regimi presentavano in sostanza lo stesso carattere, in quanto i loro obiettivi e le loro caratteristiche erano comparabili, come rilevato anche dall'avvocato generale al par. 63 delle sue conclusioni.

77. Al fine di esaminare gli obiettivi del regime di protezione del reg. n. 1234/2007, occorre richiamare i *considerando* del reg. n. 479/2008, giacché il reg.

n. 491/2009, che ha modificato il reg. n. 1234/2007 nella sua versione precedente, si è in sostanza limitato a incorporare in quest'ultimo le disposizioni relative alle denominazioni di origine e alle indicazioni geografiche nel settore vitivinicolo che erano state introdotte dal reg. n. 479/2008.

78. A tale riguardo, dai «visto» del reg. n. 479/2008 risulta che quest'ultimo, al pari del reg. n. 510/2006, è stato adottato sul fondamento delle disposizioni del Trattato CE in materia di politica agricola comune.

79. Per quanto riguarda gli obiettivi di tali strumenti, il *considerando* 27° del reg. n. 479/2008 dispone che il regime di protezione di cui trattasi è diretto a consentire ai consumatori di individuare, grazie alle denominazioni di origine protette e alle indicazioni geografiche protette, i vini «di qualità». A tal fine, questo stesso *considerando* dispone che occorrerà esaminare le domande di tali indicazioni geografiche in linea con l'impostazione seguita nell'ambito della normativa trasversale della qualità applicata dall'Unione ai prodotti alimentari diversi dal vino e dalle bevande spiritose nel reg. n. 510/2006.

80. Inoltre, occorre constatare che gli obiettivi del reg. n. 1234/2007 sono analoghi a quelli di cui al reg. n. 510/2006, che la Corte ha esposto ai punti da 110 a 113 della sentenza dell'8 settembre 2009, *Budějovický Budvar* (C478/07, EU:C:2009:521). In tale sentenza, la Corte ha dichiarato che l'indicazione geografica registrata in forza del reg. n. 510/2006 offriva una garanzia di qualità ai consumatori quanto ai prodotti cui era attribuita.

81. A tale proposito, essa ha ricordato che le denominazioni di origine rientrano nei diritti di proprietà industriale e commerciale. La normativa pertinente tutela i beneficiari contro l'uso illegittimo di dette denominazioni da parte di terzi che intendano profittare della reputazione da esse acquisita. Tali denominazioni sono dirette a garantire che il prodotto cui sono attribuite provenga da una zona geografica determinata e possieda talune caratteristiche particolari. Le stesse possono godere di una grande reputazione presso i consumatori e costituire per i produttori che soddisfano le condizioni per usarle un mezzo essenziale per costituirsi una clientela. La reputazione delle denominazioni di origine dipende dall'immagine di cui queste godono presso i consumatori. A sua volta tale immagine dipende, essenzialmente, dalle caratteristiche particolari e, in generale, dalla qualità del prodotto. È quest'ultima, in definitiva, che costituisce il fondamento della reputazione del prodotto. Nella percezione del consumatore, il nesso tra la reputazione dei produttori e la qualità dei prodotti dipende, inoltre, dalla sua convinzione che i prodotti venduti con la denominazione di origine siano autentici (sentenza dell'8 settembre 2009, *Budějovický Budvar*, C478/07, EU:C:2009:521, punto 110 e giurisprudenza ivi citata).

82. Ne discende che il reg. n. 1234/2007 costituisce uno strumento della politica agricola comune mirante essenzialmente a garantire ai consumatori che i prodotti agricoli muniti di un'indicazione geografica registrata in forza di detto regolamento presentino, a causa della loro provenienza da una determinata zona geografica, talune caratteristiche particolari e, pertanto, offrano una garanzia di

qualità dovuta alla loro provenienza geografica, allo scopo di consentire agli operatori agricoli che abbiano compiuto effettivi sforzi qualitativi di ottenere in contropartita migliori redditi e di impedire che terzi si avvantaggino abusivamente della reputazione discendente dalla qualità di tali prodotti (v., per analogia, sentenza dell'8 settembre 2009, *Budějovický Budvar*, C478/07, EU:C:2009:521, punto 111).

83. Orbene, se fosse lecito per gli Stati membri consentire ai loro produttori di utilizzare sui loro territori nazionali una delle diciture o uno dei simboli riservati dal reg. n. 1234/2007 alle denominazioni registrate in forza di detto regolamento, basandosi su un titolo nazionale il quale potrebbe rispondere ad obblighi meno severi di quelli imposti nell'ambito di detto regolamento per i prodotti di cui trattasi, la garanzia di qualità in parola, che costituisce la funzione essenziale dei titoli conferiti in forza del reg. n. 1234/2007, rischierebbe di non essere garantita. Conferire una simile facoltà a tali produttori nazionali rischierebbe altresì di compromettere la realizzazione di una concorrenza libera e non falsata nel mercato interno fra i produttori di prodotti recanti tali diciture o simboli e potrebbe, in particolare, ledere i diritti che devono essere riservati ai produttori che abbiano compiuto effettivi sforzi qualitativi al fine di poter utilizzare un'indicazione geografica registrata in forza di detto regolamento (v., per analogia, sentenza dell'8 settembre 2009, *Budějovický Budvar*, C478/07, EU:C:2009:521, punto 112).

84. Il rischio di pregiudicare così l'obiettivo principale perseguito dal reg. n. 1234/2007, consistente nel garantire la qualità dei prodotti agricoli considerati, è tanto più elevato in quanto, contrariamente ai marchi, non è stata adottata ad oggi alcuna misura di armonizzazione di eventuali sistemi nazionali di tutela delle indicazioni geografiche da parte del legislatore dell'Unione (v., per analogia, sentenza dell'8 settembre 2009, *Budějovický Budvar*, C478/07, EU:C:2009:521, punto 113).

85. Occorre inoltre constatare che le caratteristiche del regime di protezione previsto dal reg. n. 1234/2007 sono analoghe a quelle instaurate dal reg. n. 510/2006 e che sono esposte ai punti 115 e seguenti della sentenza dell'8 settembre 2009, *Budějovický Budvar* (C478/07, EU:C:2009:521).

86. In primo luogo, contrariamente ad altri sistemi del diritto dell'Unione di tutela dei diritti di proprietà industriale e commerciale, quali quelli relativi al marchio dell'Unione europea di cui al reg. n. 207/2009 o quelli relativi ai ritrovati vegetali di cui al reg. n. 2100/94, la procedura di registrazione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche in forza del reg. n. 1234/2007 si basa su una ripartizione delle competenze tra lo Stato membro considerato e la Commissione, poiché la decisione di registrare una denominazione può essere adottata dalla Commissione soltanto se lo Stato membro interessato le ha presentato una domanda a tal fine e una siffatta domanda può essere presentata solo se lo Stato membro ha verificato che essa è giustificata (v., per analogia, sentenza dell'8 settembre 2009, *Budějovický Budvar*, C478/07, EU:C:2009:521, punto 116).

87. Le procedure nazionali di registrazione sono quindi integrate nella procedura decisionale a livello dell'Unione e ne costituiscono una parte fondamentale. Le stesse non possono esistere al di fuori del sistema di tutela dell'Unione

(v., per analogia, sentenza dell'8 settembre 2009, Budějovický Budvar, C478/07, EU:C:2009:521, punto 117).

88. Quanto alla procedura di registrazione, è del pari significativo il fatto che l'art. 118 septies, par. 7, del reg. n. 1234/2007, disposizione in sostanza identica all'art. 38, par. 7, del reg. n. 479/2008, dispone che gli Stati membri possono accordare, a titolo esclusivamente transitorio, una protezione nazionale a una denominazione finché una decisione sia adottata dalla Commissione sulla domanda di registrazione (v., per analogia, per quanto riguarda l'art. 5, par. 6, del reg. n. 510/2006, sentenza dell'8 settembre 2009, Budějovický Budvar, C478/07, EU:C:2009:521, punto 118).

89. Da tale disposizione discende che, nel sistema istituito dal reg. n. 1234/2007, quando gli Stati membri dispongono della competenza ad adottare decisioni, anche solo transitorie, in deroga alle disposizioni di detto regolamento, tale competenza risulta da norme esplicite (v., per analogia, per quanto riguarda l'art. 5, par. 6, del reg. n. 510/2006, sentenza dell'8 settembre 2009, Budějovický Budvar, C478/07, EU:C:2009:521, punto 119).

90. Inoltre, una disposizione di tale natura sarebbe priva di effetto utile se gli Stati membri potessero mantenere i propri sistemi di tutela di denominazioni di origine e di indicazioni geografiche ai sensi dei regolamenti nn. 1234/2007 e 479/2008 e farli coesistere con quello che risulta da tali regolamenti (v., per analogia, sentenza dell'8 settembre 2009, Budějovický Budvar, C478/07, EU:C:2009:521, punto 120).

91. In secondo luogo, la natura esauriente del sistema di tutela quale previsto dai regolamenti n. 1234/2007 e 479/2008 è del pari attestata dalle disposizioni transitorie previste per le denominazioni geografiche vigenti, quali la denominazione di origine "Porto" o "Port" (v., per analogia, sentenza dell'8 settembre 2009, Budějovický Budvar, C478/07, EU:C:2009:521, punto 121).

92. L'art. 118-*vicies* del reg. n. 1234/2007, disposizione in sostanza identica all'art. 51 del reg. n. 479/2008, prevede infatti un sistema transitorio di protezione diretto a mantenere, per ragioni di certezza del diritto, la tutela delle denominazioni di vini già prevista prima del 1° agosto 2009 nel diritto interno. Tale sistema transitorio di protezione è, come risulta dal testo dell'art. 118-*vicies*, par. 1, del reg. n. 1234/2007, organizzato a livello dell'Unione in forza del reg. n. 1493/1999 e accordato automaticamente alle denominazioni di vini già protette in applicazione in particolare di quest'ultimo regolamento (v., in tal senso, sentenza del 13 febbraio 2014, Ungheria/Commissione, C31/13 P, EU:C:2014:70, punto 58).

93. Inoltre, l'art. 118-*vicies*, par. 4, del reg. n. 1234/2007 prevede che, fino al 31 dicembre 2014, la Commissione poteva disporre la cancellazione della protezione automatica di denominazioni di vini di propria iniziativa, se esse non rispettavano le condizioni previste dall'art. 118-*ter* di detto regolamento.

94. Orbene, un tale regime di protezione transitorio di denominazioni di origine e di indicazioni geografiche esistenti non avrebbe ragione di esistere se il regime di protezione di tali denominazioni previsto dal reg. n. 1234/2007 presentasse

una natura non esauriente che implichi che gli Stati membri conserverebbero in ogni caso la facoltà di mantenerli senza limiti di durata (v., per analogia, sentenza dell'8 settembre 2009, *Budějovický Budvar*, C478/07, EU:C:2009:521, punto 128).

95. In aggiunta, se è pur vero che il *considerando* 28° del reg. n. 479/2008 dispone che «[p]er preservare le particolari caratteristiche di qualità dei vini a denominazione di origine o a indicazione geografica, gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati ad applicare norme più rigorose», resta tuttavia il fatto, come rilevato anche dall'avvocato generale al par. 74 delle sue conclusioni, che tale *considerando* riguarda unicamente l'art. 28 di detto regolamento, intitolato «Regole più rigorose decise dagli Stati membri», che concerne le sole pratiche enologiche.

96. Analogamente, il Tribunale ha giustamente dichiarato, ai punti 38 e 41 della sentenza impugnata, che, per quanto riguarda le denominazioni di origine "Porto" o "Port", protette in forza del reg. n. 1234/2007, tale regolamento contiene un regime di protezione uniforme e esclusivo, sicché la commissione di ricorso non era tenuta ad applicare le regole pertinenti del diritto portoghese all'origine dell'inserimento delle suddette denominazioni di origine nella banca dati EBacchus.

97. Pertanto, il primo motivo dell'impugnazione incidentale dev'essere respinto.

#### *Sul motivo unico dell'impugnazione principale*

98. Con il suo motivo unico dedotto nell'ambito dell'impugnazione principale, vertente sulla violazione dell'art. 53, par. 1, lett. c), del reg. n. 207/2009, in combinato disposto con l'art. 8, par. 4, e dell'art. 53, par. 2, lett. d), di tale regolamento, l'EUIPO contesta il punto 44 della sentenza impugnata con il quale il Tribunale ha dichiarato quanto segue:

«Per quanto riguarda il presunto carattere esauriente della protezione conferita in forza dell'art. 118-*quaterdecies*, par. 1 e 2, del regolamento [n. 1234/2007], come riconosciuto dalla commissione di ricorso e invocato dall'[EUIPO], occorre rilevare che né dalle disposizioni del regolamento [n. 1234/2007] né da quelle del reg. n. 207/2009 risulta che la protezione prevista dal primo regolamento debba essere intesa come esaustiva nel senso che non può essere integrata, al di fuori del suo specifico ambito di applicazione, da un altro sistema di protezione. Risulta, al contrario, dalla formulazione univoca dell'art. 53, par. 1, lett. c), del reg. n. 207/2009, in combinato disposto con il suo art. 8, par. 4, nonché da quella dell'art. 53, par. 2, lett. d), dello stesso regolamento, che i motivi di nullità possono essere basati, in maniera alternativa o cumulativa, su diritti anteriori "in base alla normativa [dell'Unione] o al diritto interno che ne disciplina la protezione". Ne deriva che la protezione conferita alle denominazioni di origine e alle indicazioni geografiche (protette) in forza del regolamento [n. 1234/2007], a condizione che esse costituiscano "diritti anteriori" a mente delle disposizioni del reg. n. 207/2009 summenzionate, può essere integrata dal diritto nazionale pertinente che accorda un'ulteriore protezione».

99. Dal rigetto del primo motivo dell'impugnazione incidentale deriva che il Tribunale non ha commesso alcun errore di diritto, basandosi sull'interpretazione

effettuata dalla Corte ai punti 107 e seguenti della sentenza dell'8 settembre 2009, Budějovický Budvar (C478/07, EU:C:2009:521), delle disposizioni relative al regime di protezione previsto dal reg. n. 510/2006, quando ha dichiarato in sostanza, ai punti 38 e 41 della sentenza impugnata, che il regime di protezione delle denominazioni di origine "Porto" o "Port", quale previsto all'art. 118-*quaterdecies*, parr. 1 e 2, del reg. n. 1234/2007, rivestiva, per le denominazioni di origine che rientrano nell'ambito di applicazione di tale regolamento, un carattere uniforme ed esclusivo.

100. Orbene, occorre ricordare che, nella sentenza dell'8 settembre 2009, Budějovický Budvar (C478/07, EU:C:2009:521), la Corte ha considerato che il regime di protezione delle denominazioni di origine previsto dal reg. n. 510/2006 doveva essere interpretato nel senso che esso presentava un carattere sia uniforme sia esauriente.

101. In conseguenza di tale carattere esauriente del suddetto regime di protezione, la Corte ha considerato che il reg. n. 510/2006 doveva parimenti essere interpretato nel senso che esso ostava all'applicazione di un regime di protezione previsto da trattati che vincolano due Stati membri diretto a conferire ad una denominazione, riconosciuta secondo il diritto di uno Stato membro come una denominazione di origine, una protezione in un altro Stato membro dove tale tutela è effettivamente richiesta allorquando siffatta denominazione di origine non ha costituito oggetto di una domanda di registrazione in forza di detto regolamento.

102. Non risulta peraltro dalla sentenza dell'8 settembre 2009, Budějovický Budvar (C478/07, EU:C:2009:521), che la conseguenza in tal modo tratta dalla Corte quanto al carattere esaustivo del regime di protezione previsto dal reg. n. 510/2006 non coprirebbe l'ipotesi nella quale il regime di diritto nazionale di cui trattasi accordi un'«ulteriore» protezione a un'indicazione geografica o a una denominazione di origine protetta, ossia una protezione rinforzata o una protezione di livello superiore a quella che risulterebbe da questo solo regolamento.

103. Per le ragioni esposte ai punti 83 e da 89 a 93 della presente sentenza, il regime di protezione previsto dal reg. n. 1234/2007 riveste un carattere esaustivo e, pertanto, tale regolamento osta all'applicazione di un regime di protezione nazionale di indicazioni geografiche protette in forza di tale regolamento.

104. Tuttavia, il Tribunale ha dichiarato, al punto 44 della sentenza impugnata, che la protezione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche in forza del reg. n. 1234/2007 non dovesse essere intesa come esaustiva, ossia nel senso che non può essere integrata, «al di fuori del suo specifico ambito di applicazione», da un altro regime di protezione.

105. Nel caso di specie, occorre constatare che la controversia riguarda un procedimento di dichiarazione di nullità intentato contro il titolare del marchio "Port Charlotte" per il motivo che quest'ultimo viola, segnatamente, la protezione conferita dal diritto portoghese alla denominazione di origine "Porto" o "Port".

106. Orbene, tale denominazione di origine rientra chiaramente nello specifico ambito di applicazione del reg. n. 1234/2007, giacché si tratta di un'indicazione



geografica di cui gode un tipo di vino, che è stata registrata ed è protetta in forza di tale regolamento.

107. Sebbene il reg. n. 1234/2007 non osti, in linea di principio, a una protezione in forza del diritto nazionale di un'«indicazione di provenienza geografica semplice», vale a dire una denominazione per cui non esiste un nesso diretto tra una determinata qualità, la reputazione o un'altra caratteristica del prodotto, da un lato, e la sua origine geografica specifica, dall'altro, e che, pertanto, non rientra nell'ambito di applicazione del reg. n. 1234/2007 (v., per analogia, sentenza dell'8 settembre 2009, *Budějovický Budvar*, C478/07, EU:C:2009:521, punto 73 e giurisprudenza ivi citata), lo stesso non vale tuttavia laddove, come nella fattispecie, la controversia verta su una denominazione di origine attribuita a un vino, la quale rientra nell'ambito di applicazione di detto regolamento.

108. Ne consegue che il Tribunale è incorso in un errore di diritto statuendo, al punto 44 della sentenza impugnata, che la protezione conferita alle denominazioni di origine e alle indicazioni geografiche protette in forza del reg. n. 1234/2007, a condizione che esse costituiscano «diritti anteriori», ai sensi dell'art. 53, par. 1, lett. c), del reg. n. 207/2009, in combinato disposto con l'art. 8, par. 4, dello stesso, nonché dell'art. 53, par. 2, lett. d), di detto regolamento, «può essere integrata dal diritto nazionale pertinente che accorda un'ulteriore protezione».

109. Alla luce di quanto precede, occorre accogliere il motivo unico dell'impugnazione principale.

(*Omissis*).

---

(1) **Marchi, denominazioni geografiche e menzioni tradizionali nella normativa sui vini dell'Unione europea.**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La vicenda controversa ed i passaggi più significativi nell'argomentazione della Corte di giustizia sul marchio “Port Charlotte”. – 3. Le ricadute della sentenza in commento: il nuovo regime delle indicazioni geografiche vitivinicole e le categorie qualitative nazionali previgenti. – 4. (*Segue*): sulle differenze fra l'OCM Unica e le norme di tutela delle DOP-IGP degli altri prodotti alimentari. – 5. (*Segue*): sul mutamento di funzione delle “menzioni tradizionali” a seguito di queste differenze e della sentenza in commento. – 6. Valutazioni conclusive.

1. La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 14 settembre 2017 sul marchio “*Port Charlotte*”<sup>1</sup> riforma parzialmente la precedente pronuncia del Tribunale UE 18 novembre 2015<sup>2</sup>, correggendone un passaggio “in diritto” cruciale per la

---

<sup>1</sup> Cfr. la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 14 settembre 2017, causa C-56/16 P, *Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) c. Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto IP e Bruichladdich Distillery Co. Ltd.*, non ancora pubblicata in *Raccolta*, disponibile sul sito *web curia.eu*.

<sup>2</sup> Cfr. la sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 18 novembre 2015, causa

corretta interpretazione della nuova disciplina scaturita dalla riforma della OCM Vino del 2008<sup>3</sup>, ossia la necessità di leggere le disposizioni concernenti la tutela delle indicazioni geografiche in essa contenute come “esaurienti” al pari di quelle contenute negli altri regimi previsti per i prodotti alimentari di qualità.

Dall'indicazione discende l'inevitabile conseguenza di rendere incompatibili con la normativa dell'Unione tutte le disposizioni nazionali sottese anche in questo specifico campo ad assicurare ai toponimi vitivinicoli forme di protezione autonome o aggiuntive in ragione della loro natura di titoli di proprietà industriale<sup>4</sup>, e, dunque, la sentenza idealmente si propone di suggerire l'ormai definitiva transizione della disciplina sui vini verso il modello delle DOP-IGP adottato nel 1992 per gli altri alimenti<sup>5</sup>.

---

T-659/14, *Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto IP c. Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno (marchi, disegni e modelli) (UAMI) e Bruichladdich Distillery Co. Ltd*, in *Racc. el. ECLI:EU:T:2015:863*

<sup>3</sup> La riforma dell'OCM Vino ha preso le mosse dalla constatazione del fallimento del precedente intervento normativo del 1999, che non era riuscito ad arrestare la progressiva diminuzione delle vendite del vino “europeo” e la corrispondente crescita sul mercato dell'Unione della presenza dei vini australiani, americani e sudafricani. Il reg. (UE) n. 479/2008 del Consiglio del 29 aprile 2008, relativo all'Organizzazione Comune del Mercato vitivinicolo, in *GUUE*, L 48 del 6 giugno 2008, p. 1 ss., ha quindi ridefinito la materia riscrivendo in particolare le regole sulla “governance” delle denominazioni geografiche dei vini di qualità. Il successivo reg. (UE) n. 491/2009 del Consiglio del 25 maggio 2009, che modifica il reg. (CE) n. 1234/2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli, in *GUUE*, L 154, del 17 giugno 2009, p. 1 ss., ha fatto confluire la disciplina verticale in oggetto nella normativa orizzontale della c.d. “OCM Unica”. L'intera materia ha infine trovato sistemazione con il reg. (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, in *GUUE*, L 347 del 20.12.2013 p. 671 ss. Sulla nuova disciplina in materia si vedano, *ex plurimis*, i commenti di F. ALBISINNI, *La OCM vino: denominazioni di origine, etichettatura e tracciabilità nel nuovo disegno disciplinare europeo*, in *Agriregionieuropa*, 2008, <https://agiregionieuropa.univpm.it>; ID., *L'officina comunitaria e l'OCM vino: marchi, denominazioni e mercato*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 422 ss.; S. MASINI, *Considerazioni sul percorso di riforma dell'Organizzazione Comune del Mercato Vitivinicolo*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare dell'Ambiente*, 2008, p. 379 ss.; A. GERMANO, *L'organizzazione comune del mercato del vino*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2010, p. 537 ss.; S. KONRAD, *Wine and food in European Union Law*, *ERA Forum*, 2011, p. 241 ss.; A. GERMANO, E. ROOK BASILE, N. LUCIFERO, *Manuale di legislazione vitivinicola*, Giappichelli, Torino, 2017.

<sup>4</sup> Nel caso di specie la disciplina portoghese controversa prevedeva la protezione dei termini “Porto” e “Port” quali denominazioni del celebre vino liquoroso portoghese originario dell'omonima regione, e veniva fatta valere nella controversia per l'annullamento del marchio “Port Charlotte” come “diritto anteriore” in base al combinato disposto degli artt. 53, par. 1, lett. c), del reg. (CE) n. 207/2009 del Consiglio, del 26 febbraio 2009, sul marchio comunitario, in *GUUE*, L 78 del 24 marzo 2009, p. 1 ss. (oggi sostituito dal reg. (UE) 2017/1001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2017, sul marchio dell'Unione europea, in *GUUE*, L 154 del 16 giugno 2017, p. 1 ss.), in combinato disposto con l'art. 8, par. 4, dello stesso, nonché dell'art. 53, par. 2, lett. d) della medesima norma, su cui ci si concentrerà oltre.

<sup>5</sup> Cfr. il reg. (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, in *GUCE*, L 208, del 24 luglio 1992, p. 1 ss., successivamente sostituito dal reg. (CE) n. 510/06 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, in *GUUE*, L 93, del 31 marzo 2006, p. 12 ss., ed oggi confluito nel reg. (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, in *GUUE*, L 343, del 14 dicembre 2012, p. 1 ss. L'indicazione è, peraltro, contenuta esplicitamente anche nel *considerando* 27° del reg. 479/2008/CE cit., secondo il quale «il concetto di vino di qualità nella Comunità si

La Corte, come si dirà meglio in prosieguo, ricava gli elementi valutativi essenziali al giudizio in questione dall'analisi comparativa con il reg. 510/06/CE<sup>6</sup> e dai criteri di lettura enunciati nella nota sentenza *BUD II* del 2009<sup>7</sup> sulla birra ceca, confermata anche in tempi più recenti con riferimento all'*affaire* "Salame felino"<sup>8</sup>.

Senonché il perdurare di differenze strutturali fra le due norme – notato incidentalmente anche nella sentenza qui in commento – avrebbe richiesto una valutazione più puntuale del significato (semantico e giuridico) di alcuni passaggi della OCM vino (oggi OCM Unica) per giustificare in modo più strutturato le conclusioni cui sono pervenuti i giudici del Lussemburgo non solo in relazione agli elementi "comuni" e "concordanti" delle disposizioni esaminate, ma anche e soprattutto in relazione a ciò che omogeneo continua a non essere.

Il risultato di un simile approccio, che persegue evidentemente l'obiettivo di garantire una più rapida assimilazione del settore che qui interessa al disegno complessivo della c.d. "politica di qualità" dell'Unione europea, è, dunque, paradossalmente un maggior grado di incertezza sulla materia, anche per effetto del mutamento progressivo di funzioni delle cc.dd. "menzioni tradizionali", che nel nuovo disegno disciplinare tendono sempre più ad allontanarsi dall'alveo della mera comunicazione di "dettagli di etichettatura" per assumere una funzione ancillare al recupero di una certa capacità degli Stati membri di valorizzare il territorio, fino a trasformarsi – in casi estremi ma non del tutto infrequenti – in vere e proprie indicazioni geografiche indirette proteggibili sulla base di norme nazionali.

Nonostante, quindi, la pronuncia in commento tenti di porre fine a discussioni ultradecennali tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, la materia presenta ancora un certo grado di incertezza che richiede un supplemento di riflessione, soprattutto per le parti che la Corte non ha affrontato in modo adeguato.

2. La vicenda sottoposta alla Corte prende le mosse dal deposito, a cavallo fra il 2006 ed il 2007, presso l'Ufficio per l'Armonizzazione del Mercato Interno (UAMI) di Alicante<sup>9</sup>, della richiesta di registrazione del marchio denominativo "*Port Charlotte*" da parte della distilleria britannica *Bruichladdich* per la classe delle bevande alcoliche.

L'accoglimento della domanda<sup>10</sup> ha immediatamente provocato la reazione del-

---

fonda tra l'altro sulle specifiche caratteristiche attribuibili all'origine geografica del vino (...) Per permettere l'istituzione di un quadro trasparente e più completo che corrobora l'indicazione di qualità di tali prodotti, si dovrebbe prevedere un regime che permetta di esaminare le domande di denominazione di origine o indicazione geografica in linea con l'impostazione seguita nell'ambito della normativa trasversale della qualità applicata dalla Comunità ai prodotti alimentari diversi dal vino e dalle bevande spiritose nel reg. (CE) n. 510/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006 (...).

<sup>6</sup> Cfr. il reg. (CE) n. 510/06 del Consiglio del 20 marzo 2006 cit.

<sup>7</sup> Cfr. la sentenza della Corte di giustizia 8 settembre 2009, causa C-478/07, *Budejovický Budvar*, in *Racc.*, p. I-7721 ss. sulla quale, per un commento, si veda 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 *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 2010, n. 3, p. 401 e ss.

<sup>8</sup> Cfr. la sentenza della Corte di giustizia UE 8 maggio 2014, in causa C-35/13, *Assica - Associazione Industriali delle Carni e dei Salumi e Kraft Foods Italia SpA c. Associazioni fra produttori per la tutela del «Salame Felino» e altri*, in *Racc. digit.*, ECLI:EU:C:2014:306.

<sup>9</sup> Oggi divenuto Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO).

<sup>10</sup> Avvenuta con pubblicazione della registrazione nel Bollettino dei marchi comunitari

l'Instituto do Vinho do Douro e do Porto (ente di tutela del noto vino liquoroso "Porto", la cui denominazione geografica godeva di una tutela nazionale in base ad una normativa precedente ed era stata riconosciuta anche a livello europeo come v.l.q.p.r.d.) che dapprima ne chiedeva la nullità mediante la procedura interna allo stesso UAMI, e, in seguito al rigetto del ricorso, proponeva impugnazione al Tribunale UE.

Quest'ultimo, con la richiamata sentenza del 18 novembre 2015<sup>11</sup>, accoglieva parzialmente le censure mosse nei confronti della decisione dell'Ufficio di Alicante ed annullava la relativa decisione siccome la formulazione del regolamento sull'OCM Unica non pareva incompatibile con le previsioni del "regolamento marchi" che consentivano di basare i motivi di nullità «in maniera alternativa o cumulativa, su diritti anteriori "in base alla normativa [dell'Unione] o al diritto interno che ne disciplina la protezione"», con la conseguenza che, a giudizio del Tribunale, «(...) la protezione conferita alle denominazioni di origine e alle indicazioni geografiche (protette) in forza del regolamento [n. 1234/07], a condizione che esse costituiscano "diritti anteriori" a mente delle disposizioni del reg. n. 207/2009 summenzionate, può essere integrata dal diritto nazionale pertinente che accorda un'ulteriore protezione»<sup>12</sup>.

La Corte di giustizia è stata, dunque, adita in sede di appello dall'EUIPO (già "UAMI") su questo specifico passaggio onde sentir dichiarare, *ex adverso*, l'eshaustività del regolamento OCM e, di conseguenza, l'irrilevanza della protezione nazionale accordata ai termini "Porto" o "Port".

Così definiti i termini principali del contenzioso, la Corte ha dovuto concentrare le proprie cure sul carattere della normativa vitivinicola con riferimento al tema della protezione delle denominazioni geografiche, riprendendo, come detto, i passaggi argomentativi già utilizzati nel caso della birra *BUD II* del 2009<sup>13</sup>.

In quella vicenda la Corte aveva evidenziato tre elementi espressivi del carattere del reg. 510/06/CE: la finalità perseguita (inquadabile nella c.d. "politica della qualità", parte integrante della strategia per lo sviluppo rurale, e nella necessità di tutelare le elevate aspettative del consumatore nei confronti dei prodotti tipici e tradizionali); il ruolo degli Stati membri nel procedimento per il riconoscimento della DOP-IGP (e le conseguenti limitazioni imposte all'autonomia nazionale in materia); la natura meramente "transitoria" della protezione accordabile a livello nazionale ai toponimi in fase di registrazione "europea" in base al regolamento in questione.

Quanto al primo aspetto (finalità della norma) la Corte osserva che, pur nella parziale difformità delle due disposizioni, il reg. OCM 1234/07/CE (oggi 1308/13) persegue in sostanza gli stessi obiettivi del reg. 510/06/CE (oggi 1151/12/UE) sulle DOP-IGP degli altri prodotti alimentari, ossia l'istituzione di titoli "europei" (dunque "unitari") di proprietà industriale, diretti a tutelare gli operatori economici che ne facciano legittimo uso contro le illecite speculazioni, usurpazioni ed imitazioni, nonché assicurare contestualmente la possibilità per il consumatore di identificare in modo chiaro e senza equivoci i prodotti cc.dd. "autentici" (provenienti dalle zone indicate e dotati delle caratteristiche

n. 60/2007 del 29 ottobre 2007.

<sup>11</sup> Cfr. la sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 18 novembre 2015, causa T-659/14, *Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto IP c. Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno (marchi, disegni e modelli) (UAMI) e Bruichladdich Distillery Co. Ltd*, in *Racc. el. ECLI:EU:T:2015:863*

<sup>12</sup> Cfr. il punto 44 della sentenza del Tribunale UE del 2015, riformato dalla sentenza della Corte qui in commento.

<sup>13</sup> Cfr. la sentenza della Corte di giustizia 8 settembre 2009, causa C-478/07, *Budejovický Budvar*, cit.

attese, che queste gli conferiscono) nel quadro di un complessivo rafforzamento degli strumenti della politica agricola e della trasparenza sul mercato<sup>14</sup>.

In quest'ottica la Corte torna, ancora una volta, a valorizzare la funzionalità del carattere esclusivo dei riconoscimenti in questione rispetto agli obiettivi perseguiti, sottolineando che «se fosse lecito per gli Stati membri consentire ai loro produttori di utilizzare sui loro territori nazionali una delle diciture o uno dei simboli riservati dal reg. 1234/07 alle denominazioni registrate in forza di detto regolamento, basandosi su un titolo nazionale il quale potrebbe rispondere ad obblighi meno severi di quelli imposti nell'ambito di detto regolamento per i prodotti di cui trattasi, la garanzia di qualità in parola (...) rischierebbe di non essere assicurata. Conferire una simile facoltà a tali produttori nazionali rischierebbe altresì di compromettere la realizzazione di una concorrenza libera e non falsata nel mercato interno fra i produttori di prodotti recanti tali diciture o simboli, e potrebbe, in particolare, ledere i diritti che devono essere riservati ai produttori che abbiano compiuto effettivi sforzi qualitativi al fine di poter utilizzare un'indicazione geografica registrata in forza di detto regolamento»<sup>15</sup>.

Quanto al ruolo svolto dagli Stati membri nell'ambito della procedura di riconoscimento delle indicazioni geografiche vitivinicole, la sentenza qui in esame sottolinea la profonda diversità della normativa attuale rispetto alla OCM del 1999<sup>16</sup>, laddove quest'ultima prevedeva un effettivo potere decisionale delle Autorità nazionali nell'*iter* in questione ed un ruolo essenzialmente "notarile" della Commissione europea, mentre nell'attuale assetto della materia la competenza circa la registrazione del nome geografico spetta in ultima analisi all'istituzione di Bruxelles nel contesto di un procedimento di coamministrazione suddiviso in fasi, in cui agli Stati membri è riconosciuto solo un compito istruttorio e di inoltro della domanda.

Così come osservato a suo tempo a proposito del reg. 510/06/CE, dunque, anche in questo frangente la Corte deduce che le procedure svolte a livello nazionale siano meramente parte della procedura decisionale a livello UE, sicché le stesse «non possono esistere al di fuori del sistema di tutela dell'Unione»<sup>17</sup>.

Che, d'altra parte, i poteri degli Stati in materia siano ormai stati pienamente "assorbiti" dall'esercizio della competenza dell'Unione nei termini descritti viene sottolineato dalla Corte anche con riferimento a due riflessi fondamentali del nuovo impianto giuridico della materia: in primo luogo l'art. 118-*septies*, par. 7, del reg. 1234/07/CE (oggi reg. 1308/13), al pari della disciplina sulle DOP-IGP degli altri prodotti alimentari, consente di accordare una protezione meramente "transitoria" a livello nazionale alle denominazioni in corso di registrazione, destinata a perdere ogni efficacia una volta concluso l'*iter* di riconoscimento europeo. Ciò evidenzia, secondo la Corte, l'impossibilità (e l'inesistenza) di un "doppio binario" regolatorio, che consenta la sopravvivenza di forme di tutela nazionali accanto a quelle dell'Unione in discussione.

In secondo luogo l'art. 118-*vicies*, par. 4, del reg. 1234/07/CE prevedeva, nelle more dell'entrata a regime del nuovo sistema unionale di protezione dei toponimi vitivinicoli, la continuità della protezione delle denominazioni già registrate a livello nazionale, per le quali si prevedeva una iscrizione *ex officio* nel registro europeo con possibile

<sup>14</sup> Cfr. in particolare il punto 82 delle motivazioni, conforme alle conclusioni dell'Avvocato generale Sanchez-Bordona presentate il 18 maggio 2017, punto 63.

<sup>15</sup> Cfr. il punto 83 delle motivazioni della sentenza, conforme a quanto già statuito dalla Corte nella sentenza *BUD II* cit., punto 112.

<sup>16</sup> Cfr. il reg. (CE) n. 1493/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, in *GUCE*, L 179, del 14 luglio 1999, p. 1 ss.

<sup>17</sup> Cfr. i punti 86-88 della sentenza.

decadenza nel caso in cui gli Stati membri interessati non avessero fatto pervenire alla Commissione il fascicolo detenuto a livello nazionale entro un termine ben preciso loro assegnato (circostanza che, in effetti, ha determinato per numerose denominazioni la perdita di ogni beneficio per inottemperanza dell'obbligo in questione da parte degli Stati membri).

Entrambe gli elementi, già ampiamente valorizzati nelle precedenti sentenze *BUD II* e *Salame Felino* citate, portano quindi ad escludere anche nel settore vitivinicolo un potere ulteriore ed "alternativo" di protezione e valorizzazione su scala nazionale dei toponimi in questione, e ciò anche al fine di garantire alla normativa dell'Unione il necessario "effetto utile" funzionale alla realizzazione della c.d. "politica della qualità" di cui si è detto.

La sentenza del Tribunale UE è stata, dunque, riformata nella parte in cui, fondandosi esclusivamente sulla disciplina dei marchi europei (segnatamente art. 8, par. 4, e 53 par. 1, lett. c) e par. 2 lett. d) del reg. 207/2009 cit.), aveva ritenuto, viceversa, possibile ammettere una protezione in base alle sole norme nazionali "anteriori" adottate in materia.

3. Il percorso argomentativo descritto evidenzia in modo chiaro la volontà della Corte di spazzar via ogni dubbio sulla effettiva convergenza dei diversi regimi di protezione delle indicazioni geografiche nell'Unione europea per ragioni funzionali al rafforzamento dello sviluppo rurale ed alla politica della qualità.

L'analisi, tuttavia, avrebbe forse in questo senso dovuto concentrarsi soprattutto sugli elementi di differenza strutturale fra le norme comparate, e non sugli elementi comuni ai vari regolamenti su cui, oggettivamente, c'è ormai poco da dire<sup>18</sup>.

In questo senso la mera presenza di un inciso, ove la Corte afferma che «se è vero (...) che il regime di protezione instaurato dal reg. n. 1234/2007 non è certamente identico a quello previsto dal reg. n. 510/2006, il Tribunale poteva tuttavia giustamente considerare che questi due regimi presentavano in sostanza lo stesso carattere, in quanto i loro obiettivi e le loro caratteristiche erano comparabili (...)», non può certo diradare i dubbi con riferimento alla effettiva uniformità normativa della materia, sia per alcuni passaggi espliciti, che non paiono coerenti con il disegno disciplinare tracciato dalla Corte, sia per gli effetti della spinta forzata verso una omogeneità che mal si adatta al settore in esame, i cui effetti collaterali si riverberano nella distorsione di alcuni istituti caratteristici della legislazione vitivinicola quali, come detto, le menzioni tradizionali.

---

<sup>18</sup> Per le finalità di questo commento non pare utile ricostruire il dibattito dottrinale sviluppatosi all'indomani della sentenza della Corte sul caso della birra *BUD*, per il quale sia consentito in forma sintetica rinviare a 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 *DCSCI*, 2010, p. 401 ss.; G. COSCIA, *Considerazioni sulla portata esauriente del regolamento n. 510/2006*, in L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO, S. MANSERVISI (eds.), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I Riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Jovene, Napoli, 2011, p. 439 ss.; nonché, per ult. cit., il mio lavoro *Indicazioni geografiche indirette e denominazioni di origine dei prodotti alimentari nella sentenza "Bud II"*, in *DCSCI*, 2010, p. 255 ss. Anche i residui dubbi sulla legittimità della base giuridica, avanzati da parte dei commentatori, possono infatti ormai essere ampiamente superati dalle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona ai regolamenti agricoli (oggi approvati congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio), nonché alla disciplina dell'armonizzazione per finalità connesse al mercato interno, in cui l'art. 118 TFUE fa esplicitamente rientrare anche la proprietà intellettuale ed industriale. Non paiono quindi più esservi ostacoli "tecnici" al *modus operandi* del legislatore UE, peraltro già a suo tempo avallato dalla Corte nelle citate sentenze che della questione si sono occupate.



4. L'argomentazione fondamentale utilizzata dalla Corte per riformare la sentenza del Tribunale poggia sulla necessità di assicurare al diritto dell'Unione l'effettività (o "effetto utile") della normativa in discussione, tenuto conto che un diverso approccio finirebbe per depotenziare la visibilità e la credibilità agli occhi dei consumatori dei riconoscimenti europei, oltre ad ingenerare una certa confusione fra i regimi unionali e quelli nazionali in potenziale concorrenza.

All'assoluta chiarezza di intenti della Corte non corrisponde, tuttavia, altrettanta evidenza letterale nel testo della OCM.

L'interpretazione si scontra, infatti, con una serie di disposizioni specifiche contenute nel reg. (UE) n. 1308/13 sulla funzione delle indicazioni geografiche dei vini e relative modalità di etichettatura che paiono orientate a concedere ancora un certo margine di autonomia agli Stati membri nel regolare le forme di espressione del territorio.

L'art. 92, comma 2°, lett. c) dell'OCM Unica afferma, infatti, che le regole UE sulle denominazioni di origine ed indicazioni geografiche, nonché sulle menzioni tradizionali, sono basate «sulla promozione della produzione di prodotti di qualità (...) consentendo al contempo misure nazionali di politica della qualità».

Si tratta di una evidente apertura a favore del mantenimento di possibili iniziative non uniformi degli Stati membri, volte a promuovere regimi diversi (e, ragionevolmente, più "restrittivi") di salvaguardia delle caratteristiche dei vini e della loro identificazione sul mercato.

Il contenuto di simili disposizioni interne non può certo essere limitato alle sole "pratiche enologiche", considerato che il successivo art. 112 del reg. 1308/13 afferma, a proposito delle menzioni tradizionali, che esse possono essere impiegate, *inter alia*, «per indicare che il prodotto reca una denominazione di origine protetta o un'indicazione geografica protetta dal diritto unionale o nazionale»<sup>19</sup>.

L'utilizzo della congiunzione disgiuntiva "o", presente in tutte le versioni linguistiche, autorizza a ritenere che gli Stati mantengano, anche sotto il nuovo regime, una certa capacità di intervento in materia, e ciò, oltre ad emergere dalla pura esegesi della norma, pare comprovato anche dal fatto che l'indicazione è "passata indenne" attraverso ben tre successive trasformazioni del regolamento del 2008<sup>20</sup>, essendo tutt'oggi presente nel testo del reg. 1308/13/UE.

La capacità di protezione di un toponimo a livello nazionale non può, quindi, ormai più essere riferita alla fase transitoria in cui le indicazioni geografiche dovevano ancora essere iscritte nel registro europeo o successivamente "validate" dalla conferma della Commissione, ma può avere senso solo riconoscendo la sua funzionalità alla gestione di autonome misure sulla qualità nel contesto di una struttura disciplinare tutt'oggi *de facto* "multilivello", connotata dalla cooperazione fra Stati membri ed Unione europea in materia.

Per definizione un simile impianto normativo non può essere compatibile con il "carattere esauriente" del regolamento UE dipinto dalla Corte nella sentenza qui in commento.

Il riconoscimento nella prassi corrente di questa potenzialità si riscontra in alcuni passaggi del reg. (UE) n. 607/2009/CE della Commissione<sup>21</sup> che ha dato esecuzione alla disciplina in esame.

<sup>19</sup> Il corsivo è aggiunto.

<sup>20</sup> L'indicazione, contenuta nella medesima formulazione già nell'art. 54 del reg. 479/2008/CE, è rimasta inalterata nell'art. 118-*duovicies* del reg. 491/2009 e nel medesimo art. del reg. OCM Unica 1234/2007/CE, oggi divenuto art. 112 reg. (UE) n. 1308/13.

<sup>21</sup> Cfr. il reg. (CE) n. 607/2009 della Commissione del 14 luglio 2009, recante modalità di applicazione del reg. (CE) n. 479/2008 del Consiglio per quanto riguarda le denominazioni di



Nella parte “A” del suo Allegato XII le vecchie classificazioni “nazionali” dei vini (fra cui, per l’Italia, le sigle DOC e DOCG, inquadrate in corrispondenza della menzione UE “DOP”, nonché IGT, abbinata alla IGP europea<sup>22</sup>) sono registrate con le corrispondenti accezioni qualitative che designano una segmentazione piramidale o per “livelli qualitativi”<sup>23</sup> “nazionale” non del tutto coerente<sup>24</sup> con il nuovo disegno disciplinare dell’OCM vitivinicola, le cui ricadute sono macroscopicamente divergenti rispetto all’approccio “monolitico” che il legislatore UE ha adottato (sin dal 1992) per gli altri prodotti alimentari.

Le menzioni tradizionali perdono così quella connotazione di mere specificazioni sul metodo produttivo nell’etichetta del prodotto<sup>25</sup> per assolvere ad una funzione di recupero di capacità comunicativa – anche del territorio – in una stratificazione regolatoria che mal si accompagna con le affermazioni della Corte di giustizia nella sentenza qui in commento, soprattutto con riferimento all’impossibilità teorica di riconoscere nelle relative fattispecie dei veri e propri titoli di proprietà industriale<sup>26</sup>.

Le menzioni in questione, infatti, così come quelle di cui alla seguente lett. “B” dell’Allegato, di cui si dirà oltre, sono disciplinate da norme che ne restringono l’uso a soggetti determinati, hanno la finalità essenziale di distinguere i relativi prodotti sul mercato per le loro caratteristiche intrinseche, sono, non di rado, associate a specifiche produzioni e portano con sé una intrinseca capacità comunicativa con riferimento ai contenuti qualitativi esclusivi (elemento ormai fondamentale nella lettura contemporanea del significato e della funzione anche del “marchio”).

Potrebbero, così, paradossalmente trovare spazio nel settore che qui interessa fattispecie quali le De.C.O., i P.A.T. o altre espressioni del territorio e della sua storia finalizzate a classificare ulteriormente le categorie disciplinari europee sotto forma di “menzioni tradizionali nazionali”, laddove per gli altri prodotti alimentari tutto ciò è stato escluso proprio in forza dell’eshaustività del regolamento UE di riferimento.

5. A quanto sopra, già di per sé sufficiente a generare perplessità sulla lucidità complessiva del disegno disciplinare coltivato dall’Unione europea, deve poi aggiungersi l’ulteriore osservazione circa il fatto che in sede applicativa la Commissione europea ha accolto come “menzioni tradizionali” indicazioni che a tutti gli effetti corrispondono ad indicazioni geografiche indirette.

L’Allegato XII, parte “B”, del citato reg. 607/2009, infatti, include fra le diciture destinate meramente ad indicare «il metodo di produzione o di invecchiamento oppure

---

origine protette e le indicazioni geografiche protette, le menzioni tradizionali, l’etichettatura e la presentazione di determinati prodotti vitivinicoli, in *GUUE*, L 193 del 24 luglio 2009, p. 60 ss.

<sup>22</sup> Cfr. Allegato XII, lett. “B” cit., p. 104.

<sup>23</sup> Così, in effetti, l’attuale art. 3, comma 1°, lett. d) e f) della legge n. 238 del 2016 cit.

<sup>24</sup> Cfr. in questo senso F. ALBISINNI, *La OCM vino*, cit., il quale critica l’impianto delle classificazioni della nuova OCM in quanto consente potenzialmente il riconoscimento di vino di “qualità” anche a prodotti composti per solo l’85% da uve della zona.

<sup>25</sup> Così affermata già dal precedente reg. 1493/99/CE e ribadita dalla Corte di giustizia nella sentenza 5 luglio 1995, causa C-46/94, Procedimento Penale a carico di *Michèle Voisine*, in *Racc.*, 1995, I, p. 1859 ss., su cui si veda il commento di G. TIBERI in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 1995, pp. 1440 ss., nonché, in senso più ampio, A. PAPPALARDO, E. CUCCHIARA, *Le menzioni tradizionali dei vini nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 1/2006, p. 7 ss.

<sup>26</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio a norma dell’art. 184, punto 8, del reg. (CE) n. 1234/07 del Consiglio sull’esperienza maturata con l’attuazione della riforma del settore vitivinicolo del 2008, COM (2012) 737 def., del 10 dicembre 2012, disponibile *on line* sul sito *eur-lex.eu*, p. 11.

la qualità, il colore, il tipo di luogo o ancora un evento particolare legato alla storia del prodotto a denominazione di origine protetta o a indicazione geografica protetta»<sup>27</sup> termini che in realtà nell'immaginario collettivo hanno assunto la fisionomia di autonome denominazioni di prodotto geograficamente connotate.

A titolo esemplificativo è possibile fare riferimento al caso dell'Amarone, che il regolamento in questione definisce come «menzione storica connessa esclusivamente al metodo di produzione della denominazione "Valpolicella" (...) impiegata sin dall'antichità per indicare il luogo di origine di questo vino (...). Si tratta di una menzione del tutto particolare e ampiamente conosciuta, in grado di identificare da sola il prodotto»<sup>28</sup>.

La descrizione non lascia dubbi: la menzione tradizionale in questo caso assume funzione potenzialmente sostitutiva della denominazione geografica riconosciuta (essendo da sola capace di "identificare il prodotto"), e, dunque, valenza indirettamente toponomastica.

La natura unitaria del regime delle DOP-IGP dovrebbe imporre di assoggettare questo tipo di denominazioni alla trafila della registrazione come denominazione geografica (come è accaduto, nel caso del reg. 510/06/CE per il noto formaggio greco "Feta"<sup>29</sup>, e come prevederebbe lo stesso art. 93, par. 2, del reg. (UE) 1308/13 secondo cui "i nomi utilizzati tradizionalmente" sono equiparati alle indicazioni geografiche registrabili se designano un vino e rispondono ai criteri normativi delle DOP-IGP).

Nella prassi del settore, tuttavia, esse rimangono classificate come "menzioni tradizionali" in ragione della presumibile prevalenza "etimologica" dei metodi produttivi, sicché, in definitiva, agli Stati membri è rimessa per questa via la possibilità, di introdurre *ex novo* disposizioni nazionali che, partendo da metodi produttivi documentati da almeno 5 anni, di fatto regolamentino e proteggano sul modello della privativa industriale le relative espressioni, alle quali il consumatore può attribuire un significato "geografico" ulteriore, senza alcun obbligo di registrarle a livello europeo.

Se, come è stato giustamente osservato in passato<sup>30</sup>, il carattere esauriente si risolve nel rendere «*contra legem* il ricorso a livello nazionale di surrogati certificativi» volti essenzialmente a creare regimi complementari o competitivi con quello europeo, le disposizioni in questione non paiono coerenti con l'attribuzione di una simile finalità alla normativa in esame, sicché le conclusioni della Corte nella vicenda *Port Charlotte* paiono quantomeno insufficienti a chiarire le ragioni per le quali si debba ormai considerare l'intera materia sottoposta a principi e regole giuridiche uniformi, ed entro che limiti ciò possa dispiegare effetti anche nei confronti degli altri istituti giuridici della materia.

6. Le problematiche evidenziate impongono dunque una riflessione anzitutto con riferimento all'evidente difficoltà di tracciare un confine fra ciò che gli Stati possono ancora fare con gli strumenti previsti dall'OCM e ciò che hanno, viceversa, ormai definitivamente consegnato all'Unione europea.

In questo ambito, nonostante lo sforzo della Corte, l'inciso del *considerando* 27° del reg. 479/2008/CE, secondo cui la convergenza verso un sistema trasversale di *governance* delle DOP-IGP garantirebbe un beneficio per i consumatori (consentendogli di percepire

<sup>27</sup> Come, ad esempio, i termini "classico", "riserva", "castello", "Est! Est! Est!" ecc.

<sup>28</sup> Cfr. l'Allegato XII, parte "B" del regolamento, p. 119.

<sup>29</sup> La cui indicazione è stata registrata, dopo travagliate vicende, come DOP, e che deriva probabilmente dal termine veneziano con cui si indicava la "fetta" tagliata dalla forma una volta cagliata.

<sup>30</sup> Cfr. G. COSCIA, *Considerazioni sulla portata esauriente del reg. n. 510/2006*, in L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO, S. MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale*, Jovene, Napoli, 2011, pp. 447-448.

più agevolmente il contenuto ed il significato dei diversi messaggi) «benché l'attuale sistema non sia completamente a punto sotto questo profilo»<sup>31</sup> pare tutt'oggi attuale.

Se veramente l'obiettivo della riforma è quello indicato, la sentenza in esame non basta ad eliminare ogni possibile anomalia ed a prevenire in futuro iniziative avventurose che la fantasia dei governanti locali è tendenzialmente pronta ad assecondare. È necessario completare la transizione riportando i diversi istituti al loro significato autentico, e, dunque, avere il coraggio di superare i vecchi “distinguo” nazionali adottando un unico “codice comunicativo” nei simboli dei vini di qualità (eventualmente accogliendo la struttura “piramidale” frutto della concezione del “terroir”, cui affiancare specificazioni ben regolamentate in relazione alle pratiche enologiche ammesse e riconosciute).

La presenza sul mercato di segni e simboli ancora legati a tradizioni nazionali con significati fra loro talora assai differenti collegati a raggruppamenti UE “a maglie larghe” non pare coerente con gli obiettivi enunciati nella riforma né, tantomeno, con la sua interpretazione rigorosa come quella data dalla Corte nella sentenza in commento.

Alla stessa stregua andrebbero corrette le anomalie legate al non corretto uso delle cc.dd. “menzioni tradizionali” dell'Allegato “B”, espressione dei metodi produttivi o degli episodi storici che connotano un determinato vino: se è vero quanto osservato dalla Commissione europea, ossia che le «menzioni tradizionali non sono diritti di proprietà industriale come le DOP o le IGP e si riferiscono piuttosto a dettagli di etichettatura»<sup>32</sup>, tutti i casi in cui il significato storico/metodologico in questione tende a trascinare verso l'espressività geografica indiretta la relativa menzione andrebbe – anche per ragioni di rafforzamento della tutela internazionale – registrata come toponimo e non gestita a livello nazionale in base alle regole enunciate in precedenza.

La possibilità che la sentenza *Port Charlotte* conduca/induca una ulteriore “stretta” al principio di prossimità pone poi il problema ulteriore dell'utilità dell'assetto che ne deriverebbe in relazione ai motivi della “crisi” della OCM vino.

Alcuni studi hanno evidenziato negli ultimi anni la crescita esponenziale della domanda di valori immateriali associati ai prodotti di alta gamma, essenzialmente identificabili – per i prodotti qui in discussione – in una forte identificazione territoriale e storica<sup>33</sup> che ha assunto la denominazione di “consumo esperienziale”.

Il mantenimento di un certo grado di autonomia nazionale nella determinazione delle espressioni qualitative del territorio, e, di conseguenza, nella creazione e nella gestione delle certificazioni corrispondenti, risponde alla oggettiva necessità di consentire la valorizzazione delle diverse vocazioni e peculiarità locali in modo efficace.

In questo senso il settore vinicolo più di altri presenta connessioni strettissime fra

<sup>31</sup> Cfr. il *considerando* 27° del reg. (CE) n. 479/2008 sulla riforma dell'OCM vitivinicola cit.

<sup>32</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio a norma dell'art. 184, punto 8, del reg. (CE) n. 1234/07 del Consiglio cit., p. 11.

<sup>33</sup> Cfr. sul punto in particolare D. ALYWARD, *Towards a Cultural Economy Paradigm for the Australian Wine Industry*, in *Prometheus*, n. 4/2008, p. 373 ss., ove l'A. evidenzia un nesso fra il calo delle vendite globali del vino australiano e la strategia a suo tempo scelta di puntare su di un brand “continentale” in luogo della valorizzazione delle specificità locali. Sul tema dei valori “immateriali” e la loro incidenza nelle scelte di consumo sia consentito in forma sintetica rinviare anche alle riflessioni di R.L. BRULOTTE, M.A. DI GIOVINE, *Edible identities: Food as Cultural Heritage*, Ashgate, Farnham, 2014; P. CANESTRARI, *Consumi e identità: dal consumo di immagini al consumo di valori*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2013; E. BRONDI, *Abitudini e preferenze di consumo: nuove forme di disclosure per la tutela del consumatore*, in *Mercato, Concorrenza, Regole*, 2012, p. 393 ss.; A. KAMPERMAN SANDERS, *Incentives for and Protection of Cultural Expression: Art, Trade and Geographical Indications*, in *Journal of World Intellectual Property*, 2010, p. 81 ss.; L. LEONINI, R. SASSATELLI, *Il consumo critico. Significati, pratiche e reti*, La Teza, Roma-Bari, 2008.

il prodotto, la terra in cui è coltivato ed il “sapere” che si esprime nella metodica produttiva, al punto da determinare conflitti giudiziari fra “*menzioni geografiche aggiuntive*”, “*sottozone*” e “*menzioni tradizionali*” per l'estrema variabilità del prodotto in funzione dell'ambiente da cui è ottenuto. La lettura proposta dalla Corte di giustizia postula, al contrario, l'esistenza di una “standardizzazione” qualitativa (seppur verso l'alto) che non sembra realistica nel modello europeo in cui le capacità produttive sono frequentemente “ridotte”, ma, per converso, elevatissima è la conoscenza dei singoli vini e delle loro caratteristiche storiche, qualitative e culturali<sup>34</sup>.

Se le indicazioni contenute nella sentenza *Port Charlotte* dovessero comportare l'applicazione al settore in oggetto dell'intera elaborazione giurisprudenziale circa le DOP-IGP degli altri prodotti alimentari si correrebbe, dunque, il rischio di un complessivo “appiattimento” del settore, con grave nocimento per chi ha compiuto negli anni notevoli sforzi ed investimenti per il miglioramento della qualità e della comunicazione del prodotto.

Com'è stato giustamente osservato all'indomani della riforma, infatti, l'attuale impianto normativo UE, facendo confluire all'interno di un'unica categoria disciplinare denominazioni e menzioni un tempo segmentate a livello nazionale in funzione di un oggettivo sforzo dei produttori, tende a dilatare con un eccesso di generosità la categoria dei cc.dd. “vini di qualità”<sup>35</sup>, fino ad accettare nel “recinto” dei prodotti superiori anche vini ottenuti da uve locali solo per l'85%.

L'effetto descritto rischia di trascinare con sé un impoverimento della capacità di comunicare, anche a livello semantico, le differenze fra le molte e variegate produzioni, specialmente per paesi come l'Italia ove la conformazione orografica del territorio e la tradizione produttiva plurisecolare hanno dato vita ad un panorama estremamente frammentato (ed altrettanto “ambito”) di prodotti e relative denominazioni.

Mantenere la capacità di distinguerle è, quindi, funzionale anche alla espressività culturale del territorio.

Sicché il tentativo di semplificare l'intero sistema delle espressioni in questione, anche sotto forma di attribuzione ad una normativa complessa come quella descritta di un forzato carattere omogeneo, non sembra coerente con un settore che necessita più di altri di preservare una sensibilità locale, possibile solo attraverso il mantenimento di un sistema basato su più livelli e con un forte decentramento decisionale in chiave di “proximità”.

C'è, quindi, da augurarsi che la transizione normativa ancora per certi aspetti “in corso” possa presto portare ad un chiarimento fra i diversi istituti e le rispettive funzioni, senza lasciarsi influenzare da una eccessiva spinta verso la “sintesi giuridica” dei regimi di qualità dei prodotti agricoli ed alimentari come, purtroppo, sembrerebbe emergere dall'approccio della Corte alla vicenda in commento.

VITO RUBINO

---

<sup>34</sup> Significativa appare, al riguardo, la recente vicenda dei cc.dd. “Cannubi”, menzione contestata in sede amministrativa e riferita ad una specifica collina nell'area del disciplinare del vino Barolo. Sul punto, per maggiori approfondimenti, si rinvia ai commenti di D. CORTASSA, *Modifiche dei disciplinari di produzione dei vini DOC. Il caso “Cannubi”*, in *Riv. dir. alim.*, n. 1/2017, p. 55 ss., [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it); E. FERRERO, *Le menzioni geografiche nella disciplina dei vini: osservazioni a margine della vicenda Cannubi*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2/2017, II, p. 122 ss.

<sup>35</sup> Cfr. F. ALBISINNI, *La OCM vino*, cit.