

Il controverso equilibrio tra la tutela dei segni di qualità e le libertà economiche: il caso del Pomodoro pelato di Napoli IGP

di Federica Girinelli

1. Il Comunicato del MIPAAF pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 62 del 13 marzo 2021 avente ad oggetto la richiesta di riconoscimento come IGP del «Pomodoro pelato di Napoli». - 2. La qualità alimentare in Europa. - 3. I c.d. marchi collettivi pubblici. - 4. Il coordinamento tra le libertà economiche e la tutela della qualità alimentare.

1. - Il Comunicato del MIPAAF pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 62 del 13 marzo 2021 avente ad oggetto la richiesta di riconoscimento come IGP del «Pomodoro pelato di Napoli». Il 13 marzo 2021 è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana la richiesta di riconoscimento come indicazione geografica protetta dalla denominazione «Pomodoro pelato di Napoli», avanzata dal Comitato promotore IGP Pomodoro pelato di Napoli¹. Il comunicato riporta il disciplinare di produzione del segno, al fine di consentire ai soggetti interessati di presentare contestazioni o osservazioni entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione. Ai sensi dell'art. 1 del disciplinare, l'indicazione proposta dovrebbe essere riservata alle conserve di pomodori allungati, interi, privati della buccia che abbiano i requisiti elencati nell'art. 2, i quali a loro volta si sostanziano in caratteristiche chimico-fisiche e caratteristiche microbiologiche ed organolettiche. La delimitazione della zona di produzione del pomodoro è fissata nell'art. 3 del disciplinare ed include il territorio amministrativo delle Regioni dell'Abruzzo, della Basilicata, della Campania, del Molise e della Puglia. Aspetto centrale di tutto il disciplinare è la spiegazione del legame con la zona geografica, finalizzata a giustificare la richiesta di riconoscimento di una denominazione d'origine qualificata quale è l'IGP. Si occupa specificamente della questione l'art. 6 che può essere suddiviso in due parti. In primo luogo, la disposizione individua gli aspetti tecnici che distinguono il Pomodoro pelato di Napoli dagli altri pomodori simili: il pomodoro interessato dalla richiesta di riconoscimento, infatti, deriva da una cernita manuale delle bacche, che, pur sottoposte ad un procedimento industriale di trasformazione, mantengono integralmente la loro forma originale «dando al consumatore l'idea del frutto appena raccolto»; inoltre, il Pomodoro pelato di Napoli presenta una specifica tecnica di conservazione di tal guisa che «un ruolo fondamentale è assunto dal *knowhow* aziendale, tipico dell'area di produzione, dove è possibile trovare maestranze abili ed altamente specializzate». Nella seconda parte, la disposizione in esame si sofferma sulle ragioni storiche sottese alla richiesta di riconoscimento: la denominazione Pomodoro pelato di Napoli «è storicamente associata ad una consolidata reputazione legata ad un prodotto di particolari caratteristiche qualitative ed al forte legame con Napoli», dove tuttavia «Napoli è da intendersi non solo come città ma come simbolo del Mezzogiorno d'Italia e delle potenzialità che esso racchiude e come una filosofia e uno stile di vita tipico delle Regioni del bacino del Centro Sud». Il disciplinare termina con l'affidamento dei controlli ad un ente qualificato di certificazioni e con la previsione di regole di confezionamento ed etichettatura.

La proposta di riconoscimento in esame fa riaffiorare antichi dissapori tra la Regione Campania e la Regione Puglia, relativi alle denominazioni di qualità: con riferimento al pomodoro, infatti, il procedimento di riconoscimento del Pomodoro pelato di Napoli IGP era stato già avviato nel 2014 ma nel 2017 si era arenato in seguito ad una intensa opposizione da parte della Regione Puglia, che sembra essere pronta anche oggi ad opporsi vivamente al riconoscimento della denominazione *de qua*. L'acredine deriva

¹ Si tratta del comunicato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale, n. 62 del 13 marzo 2021, 106-112.

dal riferimento nella denominazione alla città di Napoli: difatti, il pomodoro pelato lungo tipico del Mezzogiorno d'Italia è allo stato prodotto principalmente in Puglia e oggetto solo di trasformazione e confezionamento in Campania. Pertanto, il luogo di effettiva produzione del pomodoro (la Puglia) non troverebbe menzione nella indicazione di origine protetta, che diversamente conterrebbe solo il riferimento al luogo di trasformazione (la Campania).

2. - *La qualità alimentare in Europa.* La qualità costituisce di per sé una situazione di fatto particolarmente sfuggente e sottoposta ad un elevato grado di soggettività: non risulta agevole, infatti, dare una definizione comune di qualità di una merce, tanto è vero che non si riscontra a riguardo alcuna posizione condivisa nelle convenzioni internazionali. Una definizione autorevole ma di certo non vincolante si può rinvenire nelle norme UNI-ISO in cui la qualità viene definita come l'insieme delle proprietà e delle caratteristiche di un prodotto o di un servizio che conferiscono ad esso la capacità di soddisfare le esigenze, espresse o implicite, di una potenziale utenza². *A fortiori* ambigua e controversa è la definizione di qualità alimentare, sottoposta alle differenti tradizioni gastronomiche delle comunità sociali³.

Il problema di addivenire ad una comune concezione di qualità alimentare si è posto fin dagli albori del processo di integrazione europea; tuttavia, gli stati fondatori, nella fretta di garantire le libertà economiche e commerciali, tralasciarono un ambito intriso di sovranità quale è l'alimentazione. Ne conseguì, come è noto, una situazione di confusione nella circolazione degli alimenti nel mercato unico della allora Comunità economica europea che avrebbe potuto minare le fondamenta stesse del progetto di integrazione sovranazionale: difatti, accadeva spesso che gli Stati membri non riconoscessero i nomi che altri Stati membri davano ai loro prodotti alimentari destinati all'esportazione e di conseguenza impedissero l'immissione di tali prodotti sui propri mercati nazionali⁴. Provvidenziale fu l'intervento della Corte di giustizia, che in via suppletiva elaborò il principio del mutuo riconoscimento per tutti i settori merceologici che non fossero stati oggetto di una disciplina europea armonizzata⁵.

² Si intende far riferimento in particolare alla norma UNI EN ISO n. 8042, in www.iso.org.

³ Interessante riflessione in materia si rinviene in A. GERMANÒ - M.P. RAGIONIERI - E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare: le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, 2014, 96: ivi si evidenzia che di certo la qualità consiste in un pregio dell'alimento da cui deriva una sensazione di gradimento per il consumatore. Tale pregio, ad ogni modo, non potrebbe essere agganciato esclusivamente alla sensazione soggettiva del gradimento, poiché, in tal caso, non potrebbe essere misurato. Ne consegue la necessità di positizzare e standardizzare delle caratteristiche idonee a rendere di qualità un alimento.

⁴ L'ipotesi descritta è stata considerata dalla Corte di giustizia una misura ad effetto equivalente ad una restrizione alla libera circolazione delle merci, secondo l'interpretazione offerta nella celebre sentenza Corte di giustizia CE 11 luglio 1974, in causa C-8/74, *Benoît e Gustave Dassonville*, in *Racc.*, 1975, 837 ss., in cui la Corte letteralmente ha affermato che «Ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative. Finché non sarà stato istituito un regime comunitario che garantisca ai consumatori l'autenticità della denominazione di origine di un prodotto, gli Stati membri che intendano adottare provvedimenti contro comportamenti sleali in tale settore possono farlo a condizione che tali provvedimenti siano ragionevoli e che non siano utilizzati ai fini d'una discriminazione arbitraria o d'una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri».

⁵ Il principio del mutuo riconoscimento è stato affermato per la prima volta nella sentenza della Corte di giustizia 20 febbraio 1979, in causa C-120/78, *Cassis de Dijon*, in *Racc.*, 1979, 649 ss., in cui la Corte ha precisato che «In mancanza di una normativa comune, gli ostacoli per la libera circolazione intracomunitaria derivanti da disparità delle legislazioni nazionali relative al commercio dei prodotti di cui trattasi vanno accettati qualora tali prescrizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, all'efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori». Una spiegazione del principio in esame si rinviene in A. ARTOM, *Tutela e circolazione del food italiano in Italia in Europa e nel mondo*, in AA.VV., *Studi insigni in onore di Luigi Costato*, vol. I, Napoli, 2014, 31-43: l'Autore fa notare che, sulla base del principio del mutuo riconoscimento, un prodotto fabbricato secondo le leggi vigenti nello Stato di produzione deve poter liberamente circolare in tutti gli Stati membri, senza incontrare ostacoli fondati sulle normative applicabili in tali Paesi. Laddove le normative nazionali presentassero dei caratteri discriminatori ai danni dei prodotti degli altri Stati membri, i giudici nazionali sarebbero tenuti alla disapplicazione delle normative ingiustificatamente discriminatorie.

Alle istituzioni dell'Unione europea non è parsa sufficiente l'attività ermeneutica della Corte di giustizia, la quale, infatti, in quanto organo giurisdizionale, interviene sempre *ex post*, nella fase del contenzioso, e non è in grado di offrire strumenti preventivi di incremento della qualità dei mercati agroalimentari. Di conseguenza, i regolatori europei hanno ritenuto opportuno intervenire con una diversa strategia, consistente nell'introduzione di denominazioni merceologiche legali, attestanti che un prodotto, ovunque realizzato all'interno del mercato comune, presenta la medesima qualità e le medesime caratteristiche. Con l'introduzione dei segni distintivi di origine europea, le istituzioni europee perseguivano molteplici interessi, quali favorire la diversificazione della produzione agricola, nonché offrire alle denominazioni registrate una protezione omogenea in tutto il bacino dell'Unione europea ed infine assicurare ai consumatori un'informazione chiara e certa in ordine all'origine ed alle caratteristiche qualitative dei prodotti.

La disciplina attuale in materia di segni distintivi dell'Unione è contenuta nel regolamento UE 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio⁶.

I segni di qualità europea sono esattamente la denominazione di origine protetta (DOP), l'indicazione geografica protetta (IGP) e la specialità tradizionale garantita (STG). Le denominazioni di origine protetta e le indicazioni geografiche protette presentano un collegamento stretto con una determinata area territoriale: i presupposti per ottenere la relativa registrazione consistono, infatti, nella provenienza di un prodotto agricolo o alimentare da una regione determinata e nella riconducibilità delle sue caratteristiche tipiche all'ambiente geografico di provenienza, purché tutte le fasi della produzione, con riferimento alle DOP, ovvero almeno una delle fasi della produzione, con riferimento alla IGP, avvengano all'interno della regione di origine. Il segno STG, finalizzato a salvaguardare metodi di produzione, ricette e materie prime tradizionali, nonché nomi tradizionalmente associati a delle specificità geografiche, presenta un collegamento con il territorio molto più flebile rispetto alle altre denominazioni di qualità: i nomi registrati come STG, infatti, non sono riservati ai produttori di una determinata area geografica, bensì possono essere utilizzati da qualsiasi produttore che rispetti il disciplinare di produzione, a prescindere dal luogo in cui si svolge l'attività produttiva. La tradizionalità, ad ogni modo, deve essere accertata da un passaggio generazionale di almeno trent'anni⁷.

Per ottenere un riconoscimento a livello europeo, un segno distintivo deve essere associato ad un disciplinare di produzione, che consiste nello strumento finalizzato a fornire una guida alla produzione, nonché a definire tutti i passaggi del processo produttivo, ad imporre limiti, stabilire prescrizioni, procedure e metodi oggettivi. La presenza di un disciplinare è rilevante anche ai fini del controllo, poiché costituisce

⁶ Si tratta del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012, n. 1151/2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, in *G.U.U.E.* del 14 dicembre 2012, L 343/1, 1 ss. Il regolamento in parola ha sostituito i regolamenti n. 509/2006 e 510/2006, che a loro volta avevano modificato la disciplina originaria in materia contenuta nei regolamenti n. 2082/1992 e 2081/1992.

⁷ Il segno STG ha subito rilevanti modifiche dagli anni '90 ad oggi, finalizzate a rendere la denominazione merceologica in esame più appetibile per i produttori. Nell'art. 13 regolamento CE n. 2082/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alle attestazioni di specificità dei prodotti agricoli ed alimentari era disciplinata la protezione giuridica delle STG a seconda se i produttori avessero ottenuto o meno la riserva del nome: la regola consisteva nell'attribuzione del segno senza riserva del nome, con la conseguenza che i titolari avrebbero potuto utilizzare la menzione ed il simbolo, ma non godevano di un diritto di esclusiva. La denominazione merceologica, in altre parole, restava generica. In via del tutto eccezionale e con il rispetto di condizioni rigide, i produttori potevano ottenere la riserva del nome. La distinzione esposta è venuta meno con il regolamento n. 1151 cit., in cui infatti si prevede per le STG una protezione identica a quella cui accedono le DOP e le IGP e consistente nell'attribuzione di un diritto di esclusiva sulla menzione e sul rispettivo simbolo, che implica il potere di vietare qualsiasi usurpazione, imitazione, evocazione ovvero ulteriore pratica idonea ad indurre in errore il consumatore. Una riflessione sull'evoluzione della protezione giuridica delle STG si rinviene in G. STRAMBI, *La tutela delle "Specialità tradizionali garantite" alla luce del Reg. UE n. 1151/2012*, in AA.VV., *Studi insigni in onore di Luigi Costato*, vol. II, Napoli, 2014, 365-373.

la *lex specialis* di cui gli organismi indipendenti devono verificare il rispetto da parte dei produttori che si fregiano della relativa denominazione di qualità⁸.

Tanto posto, è agevole comprendere che il tratto saliente della qualità alimentare nell'Unione europea consiste nel collegamento fisiologico con un'area geografica delimitata, di tal guisa che la certificazione di qualità può essere attribuita soltanto se sussistono elementi idonei a dimostrare che il prodotto interessato presenta caratteristiche diverse da un prodotto simile realizzato altrove o comunque realizzato secondo una diversa modalità di produzione. Tanto è stretto il collegamento con le aree geografiche che sovente ci si riferisce ai segni europei di qualità anche in termini di denominazioni di origine qualificata, al fine di distinguere tali segni dal *Made in*, che invece costituisce un esempio di denominazione di origine semplice, in cui il riferimento geografico ha una natura descrittiva ma non comprovante un collegamento scientifico tra il prodotto e l'area geografica richiamata⁹.

L'ambito sostanziale di tutela offerto dalle denominazioni europee è molto esteso: i prodotti di qualità, infatti, non possono essere oggetto di sfruttamento della reputazione, né di usurpazione, imitazione o evocazione e non diventano mai, neanche con il passare di molto tempo, generiche¹⁰. I controlli e la tutela dei segni di qualità europea sono affidati agli Stati membri: con riferimento all'Italia, i controlli sono affidati al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e ai consorzi di tutela.

Dall'art. 13 del regolamento n. 1151 cit. si evince una tutela articolata su tre distinte dimensioni. I segni europei di qualità sono protetti in primo luogo contro ogni forma di evocazione e sfruttamento della reputazione, nonché contro ogni altra pratica che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto: la previsione di una clausola generale estende in modo considerevole la sfera di protezione dei segni di qualità e attribuisce un margine ampio di valutazione alle autorità giurisdizionali chiamate ad accertare in concreto se la condotta emulativa sia idonea a violare il segno di qualità¹¹. In secondo luogo, i segni europei di qualità non diventano mai generici: come noto, i marchi sono soggetti al fenomeno della volgarizzazione poiché, una volta divenuti celebri, perdono la capacità distintiva e di conseguenza anche la protezione giuridica. La disciplina europea, invece, esclude *de iure* il fenomeno della volgarizzazione per i segni europei di qualità che, nonostante acquisiscano celebrità e notorietà in Europa, conservano la capacità distintiva e la protezione giuridica.

⁸ Ai sensi dell'art. 7 del regolamento n. 1151 cit., ogni disciplinare di produzione deve contenere il nome, la descrizione del prodotto, le materie prime, le caratteristiche fisiche e chimiche, l'area geografica di riferimento, la prova dell'origine, il metodo di produzione, il legame con il territorio, le strutture di controllo e l'etichettatura.

⁹ Sul punto, F. ALBISINNI, *La Corte di giustizia e l'origine dei prodotti alimentari: un'irrisolta incertezza*, in *Riv. dir. alim.*, Anno XIV, 3, luglio-settembre 2020, evidenzia che la Commissione europea tende a privilegiare la c.d. «Qualità materiale», ossia attribuisce rilievo soltanto alle indicazioni di origine accompagnate da elementi materiali legati all'area geografica di appartenenza. Le indicazioni di origine prive di tali elementi materiali costituirebbero dichiarazioni idonee ad indurre in errore i consumatori nonché a falsare la concorrenza sui mercati alimentari.

¹⁰ L'art. 13 del regolamento n. 1151 cit. si occupa della protezione dei segni distintivi e stabilisce infatti che i nomi registrati sono protetti contro qualsiasi impiego commerciale diretto o indiretto; qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione; qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali del prodotto usata sulla confezione o sull'imballaggio nonché qualsiasi altra pratica che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto.

¹¹ Sul punto si registra una recente pronuncia della Corte di giustizia (Corte di giustizia UE, Sez. V 17 dicembre 2020, in causa C-490/19, in www.osservatorioagromafie.it): la Corte, nell'interpretare l'ultimo periodo dell'art. 13, par. 1 del regolamento n. 1151 cit., ha statuito che occorre procedere secondo un'interpretazione al contempo teleologica e sistematica, che conduce a ritenere violata una denominazione di qualità ogni qual volta un elemento, interno o esterno al prodotto, in combinazione con altri fattori rilevanti, sia in grado di ingenerare nel consumatore medio un'associazione mentale tra il prodotto protetto e quello non protetto, di tal guisa che il prodotto non protetto riesca ad usufruire degli effetti vantaggiosi derivante dall'associazione al prodotto alimentare legittimamente protetto dal segno di qualità.

Infine, i segni europei di qualità sono muniti di una tutela *ex officio*: l'art. 13, infatti, impone a ciascun Stato membro dell'Unione di perseguire le violazioni alle denominazioni di qualità che si verificano all'interno del proprio territorio nazionale¹².

Si osserva che l'edificazione di un sistema europeo di certificazione della qualità alimentare non è stato agevole, a causa della presenza di un contrasto politico-culturale: da un lato, vi sono gli Stati membri che hanno alle spalle una lunga tradizione eno-gastronomica (come, in particolare, l'Italia e la Francia), da sempre interessati a proteggere la qualità dei prodotti tipici e ad introdurre regole più ferree circa la tutela dei segni distintivi, nonché l'etichettatura dei prodotti alimentari e la previsione di sanzioni per i trasgressori; dall'altro lato, invece, vi sono gli Stati membri che non spiccano per la loro cultura agroalimentare e non hanno alcun interesse alla previsione di discipline rigorose in materia, essendo diversamente avvantaggiati da soluzioni più permissive nell'ambito dei segni distintivi, nonché privilegiando la tutela del libero mercato economico e della libertà di iniziativa economica rispetto alla tutela della qualità alimentare¹³.

3. - I c.d. marchi collettivi pubblici. La qualità alimentare può essere comunicata anche attraverso la registrazione dei marchi: si è da tempo diffusa negli Stati membri dell'Unione la prassi consistente nella registrazione da parte degli enti pubblici locali di marchi distintivi dei prodotti realizzati nella propria area geografica.

Come noto, il marchio è un segno distintivo del prodotto che può essere registrato dall'imprenditore al fine di rendere distinguibile la propria merce sui mercati rispetto ad altre merci similari¹⁴. Tra i diversi tipi di marchi, vi è il marchio collettivo, che viene registrato non da un imprenditore individuale, bensì da un ente o consorzio il quale associa al nome prescelto un determinato disciplinare di produzione ed attribuisce la possibilità di fregiarsi di tale nome a tutti i produttori che decidano di uniformare la filiera di produzione al disciplinare registrato ed ovviamente di sottoporsi ai relativi controlli¹⁵. Se gli ordinamenti nazionali vietano di regola i marchi geografici individuali, consentono diversamente i marchi geografici collettivi, in modo tale da contrassegnare le merci realizzate da produttori di una determinata area geografica e distinguerli dai prodotti realizzati altrove¹⁶. La registrazione di marchi collettivi geografici è stata chiesta ed ottenuta in Italia da numerose Regioni, che sono divenute titolari dei c.d. marchi collettivi pubblici: ad ognuno di tali segni è stato associato un disciplinare di produzione di tal guisa che i produttori interessati possono chiedere all'ente pubblico l'uso del marchio obbligandosi a rispettare il disciplinare ed a sottoporsi ai relativi controlli.

¹² Si tratta del paragrafo terzo dell'art. 13 del regolamento n. 1151 cit., alla stregua del quale «Gli Stati membri adottano le misure amministrative e giudiziarie adeguate per prevenire o far cessare l'uso illecito delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette ai sensi del paragrafo 1, prodotte o commercializzate in tale Stato membro. A tal fine gli Stati membri designano le autorità incaricate di adottare tali misure secondo le procedure definite da ogni singolo Stato membro. Tali autorità offrono adeguate garanzie di oggettività e imparzialità e dispongono di personale qualificato e delle risorse necessarie per svolgere le loro funzioni».

¹³ Sul punto, M. LIBERTINI, *L'informazione sull'origine dei prodotti nella disciplina comunitaria*, in *Riv. dir. ind.*, 6, 2010, 289.

¹⁴ Per la nozione di marchio, art. 7, Codice della proprietà industriale (d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30). Per un approfondimento sul rapporto tra i segni europei di qualità ed i marchi, S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, Milano, 2018, 253 ss.

¹⁵ Per la nozione di marchio collettivo, art. 11, Codice della proprietà industriale (d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30).

¹⁶ Il comma 4 dell'art. 11 del Codice della proprietà industriale statuisce che «In deroga all'articolo 13, comma 1, un marchio collettivo può consistere in segni o indicazioni che nel commercio possono servire per designare la provenienza geografica dei prodotti o servizi. Qualsiasi soggetto i cui prodotti o servizi provengano dalla zona geografica in questione ha diritto sia a fare uso del marchio, sia a diventare membro della associazione di categoria titolare del marchio, purché siano soddisfatti tutti i requisiti di cui al regolamento. In tal caso, peraltro, l'Ufficio italiano brevetti e marchi può rifiutare, con provvedimento motivato, la registrazione quando i marchi richiesti possano creare situazioni di ingiustificato privilegio o comunque recare pregiudizio allo sviluppo di altre analoghe iniziative nella Regione. L'Ufficio italiano brevetti e marchi ha facoltà di chiedere al riguardo l'avviso delle amministrazioni pubbliche, categorie e organi interessati o competenti. L'avvenuta registrazione del marchio collettivo costituito da nome geografico non autorizza il titolare a vietare a terzi l'uso nel commercio del nome stesso, purché quest'uso sia conforme ai principi della correttezza professionale».

I marchi collettivi pubblici hanno da sempre attirato l'attenzione da parte della Commissione europea poiché sovente nascondono delle forme di restrizione alla concorrenza in quanto latori di un messaggio di superiorità di un prodotto rispetto ad altro sulla base esclusivamente dell'origine geografica.

Sul dibattito in materia di marchi collettivi pubblici, si è dapprima inserita la direttiva CEE n. 70/50 della Commissione del 22 dicembre 1969¹⁷, la quale proibisce alle autorità pubbliche di porre in essere disposizioni legislative e regolamentari nonché atti diretti ad accordare ai prodotti nazionali una preferenza tale da realizzare una misura ad effetto equivalente alle restrizioni quantitative alle esportazioni ed alle importazioni, vietate dal diritto dell'Unione europea. Alla stregua della presente direttiva, la Commissione ha sempre sostenuto che gli enti locali possono istituire marchi collettivi sulla base di disciplinari di produzione caratterizzati da requisiti estrinseci ed obbiettivi dei prodotti agro-alimentari, ma non già dalla semplice origine geografica degli stessi. L'intendimento della Commissione si è tradotto in una congerie di contenziosi dinanzi alla Corte di giustizia, che è stata più volte chiamata a pronunciarsi sui marchi collettivi pubblici registrati dagli Stati membri e nella maggior parte dei casi non li ha ritenuti compatibili con il diritto europeo¹⁸.

Il regolamento n. 1151 cit. offre una disciplina delle dichiarazioni facoltative di qualità, tra le quali si possono annoverare i marchi collettivi pubblici. L'art. 29 individua esattamente le caratteristiche che tali dichiarazioni devono possedere per poter essere conformi al diritto dell'Unione europea: esse devono far riferimento a caratteristiche proprie di un prodotto realizzato in specifiche aree geografiche; devono attribuire valore al prodotto rispetto ai prodotti similari; ed infine, le dichiarazioni devono avere una «dimensione europea» e non celare alcuna forma di concorrenza sleale tra gli Stati membri. La dimensione europea assicura il rispetto dei principi di concorrenza e di libertà nella circolazione delle merci: essa, infatti, implica la necessità di un chiaro e trasparente disciplinare di produzione e, di conseguenza, la possibilità di fregiarsi dell'indicazione anche da parte di operatori europei che decidano di investire nell'area geografica interessata, sottoponendosi al disciplinare ed ai relativi controlli.

Nell'ambito delle dichiarazioni facoltative di qualità ed in particolare dei marchi collettivi pubblici si evince l'esigenza di coordinare l'interesse al mantenimento di una concorrenza leale sui mercati e la libertà di iniziativa economica: pertanto, si è ritenuto di dover vietare la registrazione di marchi geografici individuali che si risolverebbero in un monopolio sul nome di un'area geografica da parte di un imprenditore ma si è consentita la registrazione di marchi collettivi geografici, sia pubblici che privati, purché muniti di una dimensione europea.

4. - Il coordinamento tra le libertà economiche e la tutela dei segni di qualità. Il diritto alimentare costituisce da sempre un crocevia di plurimi interessi giuridici, che sono parimenti giudicati meritevoli di tutela da parte degli ordinamenti giuridici nazionali: in particolare, l'interesse dei consumatori a disporre di informazioni chiare ed esaustive sui prodotti alimentari immessi nei mercati, nonché l'interesse degli imprenditori ad avere strumenti giuridici per comunicare la qualità immessa nei loro prodotti, oltreché l'interesse sempre degli imprenditori di poter confidare su un mercato alimentare in cui siano garantiti la libertà di iniziativa economica e la concorrenza leale; infine, l'interesse della collettività all'incentivazione dell'efficienza e dell'innovazione nella produzione agroalimentare¹⁹.

¹⁷ Si tratta della direttiva 70/50/CEE della Commissione, del 22 dicembre 1969, che trova la sua fonte normativa nel disposto dell'art. 33, par. 7, del Trattato, relativa alla soppressione delle misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative non contemplate da altre disposizioni prese in virtù del Trattato CEE, in *G.U.C.E.* L 13, 19 gennaio 1970, 29 ss.

¹⁸ A titolo esemplificativo, è possibile citare Corte di giustizia CE 6 marzo 2003, in causa C-6/02, *Commissione c. Francia* (in *Racc.* 2003, I-2401 e ss.); Corte di giustizia CE 17 giugno 2004, in causa C-255/03, *Commissione c. Belgio* (in *Racc. digit.*, ECLI:EU:C:2004:378); Corte di giustizia CE 5 novembre 2002, in causa C-325/00, *Commissione c. Germania* (in *Racc.* 2002, I-9993 e ss.).

¹⁹ La pluralità di interessi coinvolti nella tematica della comunicazione nel diritto agroalimentare è acutamente evidenziata da S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012, 44-45, laddove l'Autrice sottolinea che dalle recenti normative europee si evince che «il diritto agro-alimentare è, al tempo stesso, mobile

Il riconoscimento dei segni di qualità costituisce di certo uno strumento a servizio dell'esigenza di incentivare la qualità alimentare e dell'interesse delle imprese a differenziare i propri prodotti di qualità da altri simili immessi sui mercati; allo stesso tempo, il riconoscimento di segni di qualità implica una limitazione della libertà di iniziativa economica, poiché, una volta riconosciuto come oggetto di un segno di qualità, un nome non può essere utilizzato dagli altri operatori economici, salvo che gli stessi decidano di rispettare il disciplinare di produzione proprio del segno che ha ottenuto il riconoscimento di qualità.

La necessità di bilanciare eterogenei interessi sovente in conflitto tra loro ha indotto il legislatore, sia nazionale che sovranazionale, ad intervenire copiosamente nel settore agroalimentare, che difatti è uno dei settori merceologici in cui la regolazione pubblica è più intensa e copiosa.

Nella dialettica tra economia e diritto, nonché tra mercato e Stato, l'Europa unita è sostenitrice di un'idea originale di complementarità che attribuisce allo Stato una funzione regolatrice ed al mercato una funzione politica. Nell'ottica della *regulation*, lo Stato non interviene sul mercato in modo diretto, bensì pre-dispone una cornice in cui possano realizzarsi liberamente le operazioni economiche²⁰. L'adozione dell'ottica di regolazione consente di afferrare il *proprium* del modello economico adottato dall'Unione e dagli Stati membri: si tratta di certo di un modello liberista, che risulta tuttavia stemperato da alcuni valori condivisi nelle culture tradizionali del Vecchio Continente e consistenti nella tutela dei consumatori, nella salvaguardia della salute nonché nella protezione dei segni di proprietà industriale. La convivenza del liberismo con tali valori non è sempre semplice: infatti, non di rado interviene l'autorità pubblica con strumenti di regolazione idonei ad armonizzare i molteplici interessi coinvolti e attenuare le tensioni²¹.

Un esempio tangibile di tensione si ravvisa nella vicenda della proposta di riconoscimento del Pomodoro pelato di Napoli IGP: a riguardo, gli aspetti controversi appaiono essere duplici. Da un lato, vi è il tema del riconoscimento di una denominazione di qualità, con conseguente esclusione, per gli altri operatori economici dell'area geografica interessata, di potersi fregiare di un nome simile o evocativo di quello riconosciuto; dall'altro lato, vi è il problema atavico della nozione di origine geografica. Difatti, il riconoscimento del segno Pomodoro di Napoli IGP presenterebbe un riferimento all'area geografica di Napoli, sebbene i dati statistici relativi al tipo di pomodoro coinvolto dimostrano che la maggior parte della produzione è localizzata altrove (Puglia) e che nell'area napoletana si procede esclusivamente alla trasformazione e al confezionamento²².

L'Autorità pubblica, nella vicenda *de qua*, è dunque chiamata a coordinare l'interesse all'esclusivo utilizzo di un nome geografico con l'interesse alla concorrenza leale e alla libertà di iniziativa economica delle imprese del settore; nonché è chiamata a bilanciare l'interesse al riconoscimento di una denominazione di qualità con l'interesse dei consumatori ad una corretta e chiara informazione alimentare. Si tratta di un

e plurale: mobile, nella misura in cui richiede di essere continuamente sottoposto a revisione, per essere adattato all'evoluzione rapida dell'ambiente sociale, economico e tecnologico sul quale si innesta; plurale, in quanto è chiamato a soddisfare una pluralità di interessi, che spaziano dalla tutela della salute umana e animale alla tutela dell'ambiente, dalla protezione degli interessi dei consumatori alla salvaguardia della libera circolazione delle merci».

²⁰ Si ravvisano nella dottrina numerosi tentativi di fornire una definizione esaustiva di regolazione del mercato. Diverse opinioni dottrinali hanno riferito l'espressione a tutte le forme di intervento pubblico in economia; tuttavia, ragionando in tal modo, non si riesce a cogliere il *proprium* delle attività di regolazione, né tanto meno risulta possibile distinguere l'atteggiamento regolatorio dei moderni stati occidentali verso i mercati rispetto all'atteggiamento degli Stati dirigisti. Una preferibile chiave di lettura focalizza l'attenzione sulle finalità dell'intervento pubblico in economia. Una riflessione in materia si rinviene in V. RICCIUTO, *Regolazione del mercato e «funzionalizzazione» del contratto*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Benedetti*, Napoli, 2008, III, 1611-1629.

²¹ Un'approfondita riflessione sul bilanciamento tra la tutela del consumatore ed i principi propri del liberismo economico si ravvisa in E. BONELLI, *Libera concorrenza e tutela del consumatore: un bilanciamento problematico nell'ordinamento comunitario e nel diritto interno*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, 33 ss.

²² Il Comitato promotore del riconoscimento del Pomodoro pelato di Napoli IGP ha chiarito a riguardo che i dati statistici, su cui si fonda l'opposizione da parte della Puglia, non risultano ostativi del riconoscimento della IGP, che, infatti, richiede che soltanto una delle fasi della filiera alimentare abbia luogo in una specifica area geografica (si tratta del comunicato stampa del 19 marzo 2021, in www.anicav.it)

compito non agevole, ma di primaria importanza, poiché dall'equilibrio di tali interessi dipende la permanenza del modello economico prescelto dall'Unione europea.