



Cura, conservazione e tutela dei valori dell'agroalimentare ligure

a cura di
Simonetta Ronco

Collana diretta da

Renata Paola Dameri
(Università di Genova)

Comitato scientifico

Roberto Garelli
(Università di Genova)

Clara Benevolo
(Università di Genova)

Monica Bruzzone
(Università di Genova)

Davide Mezzino
(Università Telematica Internazionale UniNettuno)

Aldo Loiaconi
(Imprenditore)

Cura, conservazione e tutela dei valori dell'agroalimentare ligure

**a cura di
Simonetta Ronco**



è il marchio editoriale dell'Università di Genova



Il presente volume mette insieme i contenuti di persone afferenti a diversi ambiti disciplinari e professionali, nello specifico:

Alessandro Giacobbe, Storico dell'agroalimentare ligure

Antonella Madeo, Professoressa associata di diritto penale

Giuseppe Durazzo, Avvocato

Eleonora Rubino, Dottorressa magistrale in Giurisprudenza

Giorgia Alberti, Dottorressa magistrale in Giurisprudenza

Riccardo Caracciolo, Avvocato

Valentina Masia, Dottorressa in Servizi legali all'impresa e alla pubblica amministrazione

© 2025 GUP

I contenuti del presente volume sono pubblicati con la licenza
Creative commons 4.0 International Attribution-NonCommercial-ShareAlike.



Alcuni diritti sono riservati

ISBN 978-88-3618-327-2

e-ISBN (pdf) 978-88-3618-328-9

Pubblicato a settembre 2025

Realizzazione Editoriale

GENOVA UNIVERSITY PRESS

Via Balbi 5, 16126 Genova

Tel. 010 20951558

e-mail: gup@unige.it

<https://gup.unige.it>



Stampato rispettando l'ambiente da

www.tipografiaecologicakc.it

Tel. 010 877886

Sommario

La piccola impresa agricola del Terzo Millennio: considerazioni generali <i>Simonetta Ronco</i>	9
Per una premessa storica: Olivo in Liguria dalla coltivazione alla Denominazione di Origine Protetta <i>Alessandro Giacobbe</i>	19
La tutela penale contro le frodi alimentari <i>Antonella Madeo</i>	61
La specificità agroalimentare in un territorio transfrontaliero, che fa esperienza dei propri legami storici mediterranei e mondiali. Tentativo di una riflessione giuridica per una tutela dinamica <i>Giuseppe Durazzo</i>	115
DOP e IGP agroalimentari: normativa di settore comprensiva delle novità introdotte dal Reg. UE 2024/1143 e le eccellenze del territorio ligure esempi di indicazioni geografiche <i>Eleonora Rubino</i>	127
Il Family Business Management nell'impresa agricola <i>Giorgia Alberti</i>	169
I prodotti agroalimentari tradizionali <i>Riccardo Caracciolo</i>	195
La tutela vinicola in Liguria <i>Valentina Masia</i>	227

La tutela penale contro le frodi alimentari

Antonella Madeo

Sommario: 1. Le origini della repressione delle frodi alimentari – 2. Le frodi alimentari nel Codice Zanardelli e nel Codice Rocco – 3. Le frodi alimentari nella legge n. 283/1962 sulla disciplina igienico-sanitaria di alimenti e bevande – 4. La regolamentazione europea del settore alimentare – 4.1 Il principio di mutuo riconoscimento e la sua applicazione alle denominazioni di vendita dei prodotti alimentari – 4.2 Gli effetti negativi del principio del mutuo riconoscimento in relazione agli alimenti tradizionali: A) il restringimento della rilevanza penale delle frodi alimentari – 4.3 Segue B) «La discriminazione alla rovescia» e il rischio di incentivazione delle frodi alimentari – 4.4 Il ridimensionamento e la positivizzazione del principio del mutuo riconoscimento – 4.5 I Regg. (CEE) n. 2081 e 2082/92 a tutela dei prodotti legati a un territorio o a una tradizione – 5. La tutela europea delle denominazioni protette contro le frodi – 6. La tutela penale delle denominazioni protette contro le frodi nell'ordinamento italiano

1. Le origini della repressione delle frodi alimentari

Le frodi alimentari costituiscono una prassi antichissima¹, di cui si hanno notizie già nel mondo antico, in particolare nella civiltà babilonica.

¹ Sono state individuate quattro ere nella storia delle frodi alimentari: il periodo antico; il Medioevo; il post medioevo (dal 500 all'800); l'era della regolamentazione giuridica (dall'800 in avanti). Così F.L. Hart., *A History of Adulteration of Food Before 1906*, in *Food Drug Cosmetic Law Journal*, 1952,

lonese², egiziana³, indiana⁴, greca⁵ e romana⁶. Nel Medioevo attenti a

n. 1, p. 6 ss. Per approfondimenti sulle origini delle frodi alimentari, cfr. anche J. H. Hamence, *The 1860 Act and Its Influence on the Purity of the World's Food: Historical Introduction*, in *Food Drug Cosmetic Law Journal*, 1960, n. 11, p. 711 ss.; G. Nebbia, *Aspetti storici del problema del controllo della qualità delle merci nel mondo antico e nel medioevo*, in *Quaderni di merceologia*, 1962, 1, p. 327 ss.; Id., *Piccola storia delle frodi*, in *Altronovecento*, n. 12, del 1° marzo 2007; L. Guardone, *Le frodi negli alimenti di origine animale. Generalità*, in *Agric. alim. e sostenib.*, 2016, p. 1; S. Masini, *Frammenti per una storia delle frodi alimentari*, in *Riv. dir. agroalim.*, 2017, p. 313 ss.

² Nel codice di Hammurabi (1790 a.C. circa) alcune disposizioni punivano frodi alimentari consistenti nella violazione dei requisiti stabiliti per la produzione del grano, dell'olio d'oliva e della birra.

³ Per le truffe alimentari più gravi nell'antico Egitto veniva inflitta la pena di morte (G. Nebbia, *Aspetti storici del problema del controllo*, cit., Ivi n. 1., p. 328).

⁴ In India, già nel IV secolo a.C., chi esponeva il frumento per la vendita in modo ingannevole, ponendo, nella parte a vista, uno strato di prodotto di buona qualità, per celare una pessima granaglia sottostante, era punibile con pene corporali e, in caso di recidiva, con la pena di morte.

⁵ Una delle frodi maggiormente diffuse, punibile anche con la pena di morte, in caso di recidiva, riguardava il vino: ai fini di prevenzione, erano stati istituiti i vigili sanitari che ispezionavano i mercati e le botteghe, per controllare la genuinità di cibi e bevande (G. Nebbia, cit. *Ibidem* n. 2, p. 328).

⁶ Plinio il Vecchio, nel XIV libro della *Naturalis historia*, spiegava come fosse diffusa tra i commercianti romani la prassi di adulterare bevande, spezie e alimenti (ad esempio i fornai, per la preparazione del pane, mischiavano la farina con una terra fine bianca, che la rendeva più pesante) e descriveva i metodi per riconoscere le frodi. Le frodi potevano essere punite con il *crimen stellionatus*, fattispecie storicamente incerta, di carattere sussidiario, discrezionalmente applicata dai giudici a fatti contraddistinti da condotta ingannevole, *animus lucrandi* e *preiudicium alterius*, non riconducibili ad altro specifico reato (G. P. Demuro, *La sequenza causale nella truffa*, Torino, 2022, p. 1). Sul piano della responsabilità civile, la *lex Aquilia de damno iniuria dato* prevedeva, tra le condotte determinanti il diritto al risarcimento del danno, anche l'adulterazione del vino e dell'olio.

queste prassi erano soprattutto gli Arabi, per ragioni religiose: l'imposizione della purezza di certi alimenti e il divieto di consumo di altri avevano determinato, da un lato, ferrei controlli mediante strumenti di estrema precisione, di loro invenzione⁷ e, dall'altro, la distinzione tra varie forme di frode, corrispondenti a quelle oggi indicate come adulterazione, contraffazione, sofisticazione⁸.

Il fenomeno delle frodi alimentari ebbe il suo apice con la rivoluzione industriale nel XIX secolo, a causa dell'aumento massivo della produzione e al contempo delle scarse condizioni igieniche in cui le attività venivano svolte. Le adulterazioni molte volte erano gravemente dannose per la salute, in quanto i produttori aggiungevano sostanze velenose o tossiche, incuranti dei possibili effetti letali, come l'arsenico e il piombo, al fine di nascondere lo stato avariato degli alimenti o di accentuare la colorazione degli stessi. In Inghilterra queste pratiche vennero denunciate dai chimici Accum⁹ e Hassall¹⁰ in pubblicazioni

⁷ In particolare, era stata inventata nel 1200 dall'arabo Al-Chazini la bilancia idrostatica, usata per misurare la densità dei corpi, che consentiva di stabilire con assoluta precisione i pesi specifici di alcuni alimenti e di distinguere, ad esempio, l'olio d'oliva dall'olio di semi, nonché, di conseguenza, di rilevare eventuali adulterazioni. Sul punto cfr. H. Bauerreis, *Zur Geschichte des spezifischen Gewichts in Altertum und Mittelalter*, Erlangen, 1914.

⁸ Per approfondimenti cfr. G. Colavita, *Le frodi alimentari tra storia e attualità*, in G. Colavita, M. Meazza, S. Rea, M. Nasali, *Frodi alimentari, tecniche ispettive, aspetti tecnici e giuridici*, Milano, 2012, p. 1 ss.

⁹ Frederick Accum, nel suo *Trattato sull'adulterazione del cibo e i veleni della cucina* (*A treatise on adulteration of food and culinary poisons*) del 1820, spiegava che produttori e commercianti, a fine di profitto, adulteravano gli alimenti mediante sostanze spesso nocive per la salute: ad esempio i dolci londinesi venivano colorati con il rame e il piombo, sostanze tossiche.

¹⁰ Arthur Hill Hassall illustrava, con evidenza scientifica, una serie di frodi alimentari commesse comunemente in Inghilterra, in un suo libro del 1855: *Food and its adulteration; comprising the reports of the Analytical Sanitary Commission of 'The Lancet' for the years 1851 to 1854 inclusive, revised and*

scientifiche basate su evidenze, che suscitarono forti critiche nei confronti delle istituzioni, fino ad allora spettatori passivi di veri e propri disastri sanitari, e costrinsero le stesse a intervenire. Nel 1855 venne istituita una Commissione parlamentare d'inchiesta sulle frodi alimentari la quale, analizzati i risultati delle analisi compiute da Hassal, che evidenziavano una diffusione enorme di adulterazioni, soprattutto di cibi basilari come cereali, farina e latte (oltre alla birra), diede impulso all'elaborazione della prima legge inglese sulle frodi alimentari: l'*Adulteration of Food and Drink Act* del 1860. Essa, pur prevedendo l'istituzione di analisti per verificare la purezza e genuinità degli alimenti e delle bevande, nonché pene per produttori e commercianti responsabili di adulterazioni, fu fallimentare a causa della mancanza di formazione e competenza in ordine alla composizione degli alimenti da parte degli analisti, che quindi non erano in grado di scoprire le adulterazioni e di far incriminare i responsabili. La legge fu così presto abrogata¹¹, ma ebbe il merito di far comprendere alle istituzioni britanniche l'importanza della chimica quale scienza indispensabile per conoscere la composizione degli alimenti e quale strumento prezioso per individuare le adulterazioni e punirle. Essa sensibilizzò anche altri Paesi europei, che si diedero leggi analoghe a quella inglese¹².

Nonostante questa attenzione sviluppata nel XIX secolo, la situazione non migliorò nel Novecento, in quanto la scarsità di derrate ali-

extended. In considerazione delle sue competenze, fu nominato direttore del primo laboratorio governativo di controllo delle frodi alimentari.

¹¹ Venne abrogata e sostituita dal *Sale of Food and Drugs Act* del 1875.

¹² Dopo la promulgazione in Gran Bretagna dell'*Adulteration of Food and Drink Act* del 1860, ad esempio, la Germania iniziò a fare analizzare alcuni alimenti di comune consumo (ad esempio, la cioccolata), che risultarono in gran parte adulterati; di conseguenza promulgò la propria prima legge generale sugli alimenti nel 1879 (*Nahrungsmittelgesetz*). Gli Stati Uniti pure si diedero la prima legge alimentare – *Pure Food and Drug Act* del 1906 – sulla scia dell'esperienza britannica

mentari durante le due guerre mondiali¹³ e la crisi economica postbellica¹⁴ spinsero produttori e commercianti all'uso di sostanze di scarsa qualità e a improprie diluizioni.

2. Le frodi alimentari nel codice Zanardelli e nel codice Rocco

Il legislatore italiano ottocentesco, per contrastare il dilagare delle adulterazioni e sofisticazioni di alimenti e bevande, non seguì la strada intrapresa dagli ordinamenti inglese, tedesco e statunitense, consistente nell'adozione di una legge *ad hoc* a repressione delle frodi alimentari, bensì preferì prevedere nel codice penale – il primo codice post-unitario, di stampo liberale, del 1889 – una serie di delitti di frode, distinti in due gruppi in base al bene giuridico offeso: uno dedicato alle frodi commerciali nel Capo V (Delle frodi nei commerci e nelle industrie) del Titolo VI (Dei delitti contro la fede pubblica), agli artt. 295-297, riguardanti qualsiasi prodotto, anche di natura non alimentare; e uno alle frodi sanitarie nel Capo III (Dei delitti contro la sanità e alimentazione) del Titolo VII (Dei delitti contro l'incolumità pubblica) agli artt. 318, 319, 320, 322, riguardante specificamente alimenti e bevande.

Tale impostazione viene seguita anche dal codice penale del 1930, il quale però si differenzia dal codice Zanardelli in alcuni aspetti.

¹³ Data la scarsità di materie prime agricole e d'allevamento, i produttori alimentari ricorrevano a sofisticazioni come la diluizione del latte con l'acqua e la commistione di farina e polvere di gesso per fare il pane.

¹⁴ Negli anni Cinquanta del secolo scorso erano diffuse l'adulterazione dell'olio d'oliva, mescolato con olio sintetico o con olio di tè, nonché della pasta, prodotta con farina di grano tenero e aggiunta di colla di pesce come addensante; e la sofisticazione del vino, mediante addizione di zucchero, per aumentare la gradazione alcolica.

Sotto il profilo del bene tutelato, il codice Rocco suddivide le frodi in tre categorie: quelle commerciali, collocate in parte nei delitti contro la fede pubblica e in parte nei delitti contro l'industria e il commercio; quelle sanitarie nei delitti contro l'incolumità pubblica¹⁵. Esso, infatti, considera l'introduzione e il commercio di prodotti con marchi o altri segni distintivi contraffatti o alterati (art. 474 c.p.) un delitto contro la fede pubblica e la messa in circolazione di opere dell'ingegno o prodotti industriali con segni tali da indurre in errore l'acquirente (art. 517 c.p.) un delitto contro il commercio e l'industria; l'art. 297 c.p. 1889, invece, considerava le due ipotesi equivalenti, prevedendole insieme e punendole con la medesima pena¹⁶.

Sotto il profilo dell'oggetto materiale, sono specificamente alimentari varie fattispecie di frode sanitaria – l'avvelenamento di acque o sostanze alimentari (art. 439 c.p.), l'adulterazione o contraffazione di sostanze alimentari (art. 440 c.p.), il commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate (art. 442 c.p.) e il commercio di sostanze alimentari nocive (art. 444 c.p.) – e una sola di frode commerciale – la vendita di

¹⁵ Il codice Zanardelli prevedeva tutte le frodi commerciali tra i delitti contro la fede pubblica, diversamente dal codice Rocco che le colloca in parte nei delitti contro la fede pubblica e in parte in quelli contro l'industria e il commercio; inoltre, contemplava il delitto di vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine (art. 322 c.p.) tra le frodi sanitarie nonostante la mancanza di pericolo per la salute umana, mentre proprio per tale assenza il codice Rocco la inserisce tra le frodi commerciali.

¹⁶ In origine il codice Rocco puniva le frodi di cui agli artt. 474 e 517 c.p. nella stessa misura che corrispondeva a quella dell'art. 297 c.p. Zanardelli. Nel 2009, peraltro, con la legge 23.7.2009, n. 99, il legislatore italiano ha riformato l'art. 474 c.p., oltre che nel precetto, anche nella cornice edittale, che ha innalzato rispetto a quella dell'art. 517 c.p. Per approfondimenti su tale riforma si rinvia a A. Madeo, *Lotta alla contraffazione: modifiche agli artt. 473-474 c.p. e nuovi delitti. Legge 23 luglio 2009, n. 99. Decreto legge 25 settembre 2009, n. 135, conv. in legge 20 novembre 2009, n. 166. Il commento, in Dir. pen. proc.*, 2010, p. 10 ss.

sostanze alimentari non genuine come genuine (art. 516 c.p.) –, mentre altre sono applicabili a merci di qualsiasi genere e consistono nella contraffazione o alterazione dei diritti di proprietà industriale su di esse – marchi e altri segni distintivi (artt. 473 e 474 c.p.) – e nell’attività ingannevole riguardante direttamente il prodotto, nell’aspetto, qualità, quantità o provenienza (artt. 515-517 c.p.).

Inoltre, nel codice Rocco non si rinviene una fattispecie di frode sanitaria alimentare residuale, ossia di chiusura, corrispondente a quella contemplata dall’art. 320 c.p. 1889, che vietava la messa in vendita di sostanze alimentari non contraffatte, né adulterate, ma pericolose per la salute, senza consapevolezza da parte del compratore¹⁷.

Sotto il profilo sanzionatorio, il codice del 1930 prevede per le frodi sanitarie pene notevolmente più severe rispetto a quelle delle corrispondenti fattispecie del codice Zanardelli. Ciò in ragione dell’opposta ideologia politica sottesa ai due codici. Basti pensare, a titolo esemplificativo, che l’adulterazione o contraffazione di sostanze alimentari di cui all’art. 440 c.p. è punita con la reclusione da tre a dieci anni, mentre l’art. 319 c.p. 1889 la sanzionava con la reclusione da un mese a cinque anni e una multa da lire 100 a 5.000. In entrambi i codici per le frodi alimentari sanitarie erano e sono contemplate circostanze aggravanti, peraltro di tenore e ambito applicativo differente: in particolare il codice Rocco prevede la morte di taluno quale circostanza aggravante del solo delitto di avvelenamento di acque o sostanze alimentari, se conseguenza di tale fatto, non invece in relazione all’adulterazione o contraffazione di sostanze alimentari; il codice Zanardelli, invece, prevedeva un aumento di pena in caso di pericolo per la vita in conseguenza della commissione di qualsiasi delitto di frode alimentare sanitaria (art. 324 c.p.), nonché una circostanza aggravante che manca (ancora oggi) nel

¹⁷ Questa frode sanitaria residuale era punita anche nella forma colposa all’art. 323 c.p. 1889.

codice Rocco, consistente nell'essere il fatto commesso in tempo di comune pericolo, di calamità o commozioni pubbliche (art. 328 c.p.).

3. Le frodi alimentari nella legge n. 283/1962 sulla disciplina igienico-sanitaria di alimenti e bevande

La breve analisi storico-giuridica evidenzia un aspetto comune a tutte le epoche e a tutti gli ordinamenti, ovvero la tendenza ad affidare la lotta alle frodi alimentari al potere dissuasivo del sistema sanzionatorio, a volte anche tramite il ricorso a pene esemplari¹⁸, come nel caso di frodi reiterate o particolarmente dannose¹⁹. La stessa chimica, riconosciuta nell'Ottocento come scienza fondamentale per l'individuazione della composizione degli alimenti, veniva utilizzata in chiave reattiva, anziché pro-attiva: le analisi di laboratorio, infatti, venivano effettuate esclusivamente in funzione di scoprire e punire le adulterazioni, ossia in ottica repressiva e non di studiare e migliorare la qualità degli alimenti.

Mancava del tutto nei legislatori ottocenteschi e dei primi decenni del Novecento la cultura della prevenzione delle frodi alimentari: non si rinvenivano negli ordinamenti sistemi normativi ed esecutivi (cioè di controllo) volti a garantire l'immissione al consumo di alimenti genuini, sani e di qualità attraverso l'imposizione a produttori e commercianti di cogenti norme igieniche e di composizione.

¹⁸ Il Codice Hammurabi, ad esempio, nei casi più gravi puniva le adulterazioni alimentari con la pena di morte; questa era anche imposta ai frodatori recidivi in Grecia e in India in epoca precristiana.

¹⁹ Le frodi alimentari erano rilevate nelle ispezioni: esistevano, infatti, i vigili sanitari, che controllavano la genuinità degli alimenti nei mercati già nell'antico Egitto, nonché ad Atene (soprattutto per il vino) e nella Roma repubblicana, dove era affidata a due edili curuli. Medesimi controlli venivano effettuati nei Paesi islamici durante il Medioevo.

In Italia una normativa preventiva del settore alimentare viene adottata per la prima volta con la legge 30.4.1962, n. 283, recante disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande²⁰: la politica preventiva a cui si ispira è basata su misure a carattere profilattico riguardo alla salubrità degli stabilimenti e dei laboratori di produzione, di lavorazione, di confezionamento, di raccolta e conservazione, nonché su un'adeguata vigilanza sulle attività e operazioni che precedono la distribuzione al consumo²¹. Essa ha anche il pregio della sistematicità e organicità, in quanto disciplina, «in chiave orizzontale», tutte le sostanze destinate al consumo umano, a prescindere dalla categoria merceologica di appartenenza²².

Obiettivo diretto e immediato di questa legge è la garanzia dell'igiene, qualità, genuinità e sicurezza delle sostanze destinate all'alimentazione, mediante l'imposizione di una serie capillare di obblighi e divieti nei confronti degli operatori economici che producono e/o immettono al consumo alimenti e bevande. L'osservanza delle regole di igiene, integrità e sicurezza alimentare è garantita da un sistema sanzionatorio a doppio binario, in cui le violazioni meno gravi sono previste come illeciti amministrativi e quelle più gravi come reati contravvenzionali.

Delle molteplici contravvenzioni ivi originariamente previste, ben poche sono sopravvissute alla grande depenalizzazione attuata dal d. lgs. n. 507/1999²³, e precisamente quelle previste agli artt. 5, 6 e 12.

²⁰ Per un'analisi dettagliata della legge n. 283/1962 si rinvia a A. Madeo, *Alimenti e bevande*, in A. Madeo et al., *Commentario breve alle leggi penali complementari*, a cura di F. Palazzo, C.E. Paliero, 2^a ed., Padova, 2007, p. 5 ss.

²¹ A. Madeo, *Le fattispecie penali di cui alla legge n. 283/1962*, in *Illeciti punitivi in materia agroalimentare*, a cura di A. Gargani, Torino, 2021, p. 276.

²² V. Pacileo, *Alimenti e bevande*, in *Leggi penali d'udienza*, a cura di T. Padovani, Milano, 2003, p. 5.

²³ Per approfondimenti sulla depenalizzazione delle contravvenzioni alimentari da parte del d. lgs. n. 507/1999 cfr. G. Flora, *Attuata la depenalizzazione dei reati minori e la riforma del sistema sanzionatorio (d. lg. 30 dicembre 1999*,

In particolare, le fattispecie contemplate dall'art. 5 – norma penale principe della legge n. 283/1962 – sono comunemente definite frodi alimentari²⁴, sebbene, essendo contravvenzioni e quindi realizzabili anche per colpa, il concetto di frode debba essere inteso non nell'accezione classica soggettiva di inganno sorretto da *animus decipiendi*, bensì secondo un'accezione oggettiva, vale a dire per designare esclusivamente sul piano obiettivo la natura insidiosa che assumono determinate anomalie del prodotto alimentare²⁵.

L'inganno oggettivo, che accomuna queste ipotesi, consiste nel rendere le sostanze alimentari non conformi ai requisiti di igiene, purezza, genuinità, o integrità, richiesti da norme giuridiche o dalla comune esperienza. La difformità può riguardare caratteristiche intrinseche²⁶ oppure estrinseche²⁷. Nel primo caso la sostanza apparentemente ha una 'normale' composizione, ma in realtà al suo interno sono presenti

n. 507), in *Dir. pen. proc.*, 2000, p. 312 ss.; D. Castronuovo, *Depenalizzazione e modelli di riforma penale; il 'paradigma' del sistema di illeciti in materia di alimenti*, in *Ind. pen.*, 2001, p. 295 ss.

²⁴ Cfr. A. Sigismondi, voce *Frode alimentare*, in *Enc. dir.*, vol. XVIII, Milano, 1969, p. 109 s.

²⁵ G. Azzali, *Osservazioni in tema di frodi alimentari*, in G. Azzali et al., *Problemi penali in tema di frodi alimentari*, Milano, 1971, p. 24.

²⁶ Ciò vale per l'impiego o l'immissione al consumo di sostanze alimentari: private di propri elementi nutritivi o mescolate con altre di qualità inferiore o comunque trattate in modo da variarne la composizione naturale (lett. a); sottoposte a lavorazioni o trattamenti diretti a mascherarne uno stato di alterazione preesistente (lett. d); contenenti additivi chimici non autorizzati o senza l'osservanza delle norme per il loro impiego (lett. g); con residui di fitofarmaci tossici per l'uomo (lett. h). Tutte costituiscono forme di adulterazione.

²⁷ Consistono in difformità estrinseche le fattispecie di impiego o di immissione al consumo di: sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione (lett. b); contenenti cariche microbiche superiori al consentito (lett. c); insudiciate, invase dai parassiti o in stato di alterazione (lett. d).

elementi che non dovrebbero esserci o mancano elementi che dovrebbero essere presenti, a causa di un'azione manipolatrice dell'uomo: pertanto, rientrano correttamente nella definizione di frodi alimentari. Nel secondo caso, invece, la difformità non è imputabile a una manipolazione umana, ma ad altri fattori, naturali o chimici: pertanto, riteniamo che non siano qualificabili come frodi alimentari.

Le violazioni di cui agli artt. 5, 6 e 12 della legge n. 283/1962 sono contravvenzioni e sono punite in misura tenue, in quanto non comportano necessariamente né richiedono espressamente un pericolo per la salute umana, ma sono incentrate nel pregiudizio all'igiene e alla genuinità degli alimenti, interessi distinti e avanzati rispetto alla salute. Ciò spiega anche la loro natura sussidiaria derivante dalla clausola di riserva «salvo che il fatto costituisca più grave reato»: questa, infatti, implicitamente rinvia ai delitti codicistici di comune pericolo contro l'incolumità pubblica mediante frode, di cui agli artt. 439 e ss. c.p., che si applicano quando dalla manipolazione delle sostanze alimentari derivi un pericolo per la salute pubblica.

Peraltro, la difficoltà, posta dalle disposizioni codicistiche, di accertare la verifica del pericolo per la salute pubblica ha spostato il baricentro della prassi applicativa sulle contravvenzioni della legge n. 283/1962²⁸. Ciò in quanto queste sono di più facile accertamento, non richiedendo la difficile prova di un requisito così vago e indeterminato come il pericolo per la salute collettiva²⁹. Esse, pertanto, hanno un'applicazione notevolmente maggiore rispetto ai delitti codicistici, e

²⁸ A. Gargani, *Reati contro l'incolumità pubblica. Reati di comune pericolo mediante frode*, Tomo II, in *Trattato di diritto penale*, a cura di C. F. Grosso, T. Padovani, A. Pagliaro, Milano, 2013, p. 447.

²⁹ T. Padovani, *Il mercato dei prodotti agricoli e la disciplina penalistica*, in T. Padovani et al., *Problemi giuridici ed economici della commercializzazione dei prodotti agricoli*, Padova, 1987, p. 98.

ciò anche perché, non richiedendo che le condotte siano tenute nell'esercizio del commercio, hanno una portata più ampia rispetto a quelli.

4. La regolamentazione europea del settore alimentare

Ferma restando l'importanza della legge n. 283/1962, è anche grazie alla Comunità europea che, a partire dalla seconda metà del Novecento, si è sviluppata una cultura giuridica alimentare, intesa come attenzione, cura e garanzia di alimenti sani e genuini, in un'ottica preventiva prima che repressiva.

La 'giuridificazione' della produzione e del commercio alimentare³⁰ si può fare risalire per la precisione all'istituzione della Comunità economica europea con il Trattato di Roma del 1957, che trasformò il mercato (incluso quello degli alimenti) da locale a europeo/comune, dettandone le regole di funzionamento.

Uno dei pilastri sui quali si fondava (e tutt'oggi si fonda) la disciplina del mercato comune era la libera circolazione delle merci, che presupponeva due condizioni necessarie: l'eliminazione di barriere nello spazio europeo allo stesso modo che in quello nazionale; l'omogeneità di normativa in materia di produzione e commercio nei Paesi membri, potendo la libertà di circolazione essere minacciata dalla difformità delle disposizioni nazionali³¹, soprattutto in settori come quello agro-alimentare.

La prima condizione venne attuata mediante l'abolizione dei dazi doganali e l'imposizione, in luogo di essi, di una tariffa doganale unica³².

³⁰ Il termine è stato coniato da M. Ramajoli, *La giuridificazione del settore alimentare*, in *Dir. amm.*, 2015, p. 657.

³¹ M. Savino, *Autorità e libertà nell'Unione europea: la sicurezza alimentare*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, p. 415.

³² Art. 3 TCEE.

Ai fini della seconda condizione venne prevista all'art. 100 TCEE l'armonizzazione normativa riguardo ai prodotti agricoli (compresi quindi gli alimenti), volta al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che avessero un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune.

Nella suddetta prospettiva di omogeneizzazione normativa una norma chiave era rappresentata dall'art. 30 TCEE, che vietava le restrizioni quantitative all'importazione, nonché qualsiasi misura di effetto equivalente fra gli Stati membri. Questa disposizione ebbe un'ampia applicazione da parte della Corte di Giustizia nel settore alimentare in relazione all'uso di una medesima denominazione di vendita per prodotti per i quali i Paesi membri stabilivano composizioni diverse. In assenza di direttive di armonizzazione³³, per evitare che la differenza di discipline nazionali riguardo agli ingredienti di un alimento o di una bevanda ostacolasse la loro libera circolazione nel mercato comune con la medesima denominazione, la Corte europea applicò l'art. 30 TCEE, estrapolando da esso il principio del mutuo riconoscimento.

³³ Alcune direttive prevedevano disposizioni di armonizzazione per singoli alimenti e proprio per questo erano dette verticali. Tali, ad esempio, erano: la Direttiva 74/409/CEE del Consiglio del 22.7.1974 relativa all'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri concernenti il miele; la Direttiva 75/726/CEE del Consiglio del 17.11.1975, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti succhi di frutta e taluni prodotti simili; la Direttiva 76/118/CEE del Consiglio del 18.12.1975, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti taluni tipi di latte conservato parzialmente o totalmente disidratato destinato all'alimentazione umana. Altre, come la Direttiva 76/895/CEE del Consiglio del 23.11.1976 relativa alla fissazione delle quantità massime di residui di antiparassitari consentite sui e nei prodotti ortofrutticoli, erano applicabili alla generalità dei prodotti alimentari immessi in commercio e, per tale ragione, erano dette orizzontali.

4.1 Il principio del mutuo riconoscimento e la sua applicazione alle denominazioni di vendita dei prodotti alimentari

La Corte di Giustizia venne interpellata più volte dagli anni Settanta in poi del Novecento, da parte di imprese collocate sul territorio di Stati membri, per rispondere al quesito interpretativo se potesse farsi rientrare nel concetto di 'misura equivalente alle restrizioni quantitative', di cui all'art. 30 TCEE, il divieto di immissione in commercio imposto da uno Stato membro nel proprio territorio nei confronti di un alimento o di una bevanda recante una denominazione conforme alla legge del Paese di provenienza, ma difforme dalla propria.

Il primo caso portato all'attenzione dei giudici europei, divenuto *leading case*, è del 1979, noto come «*Cassis de Dijon*»³⁴, dal nome di un liquore tradizionale a base di frutta³⁵, prodotto in Francia, del quale la Germania aveva vietato la vendita nel proprio territorio col nome di 'liquore' in ragione della composizione diversa da quella richiesta dalla propria legge federale sul monopolio degli alcolici per il legittimo uso di tale denominazione³⁶.

³⁴ Corte di Giustizia 20.2.1979, causa 120/78, *Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, in *Racc.*, 1979, p. 649 ss. Per commenti alla pronuncia si rinvia a L. Costato, *Sull'interpretazione dell'art. 30 del Trattato CEE*, in *Riv. dir. agr.*, 1981, II, p. 26 ss.; A. Mattera Ricigliano, *La sentenza Cassis de Dijon: un nuovo indirizzo programmatico per la realizzazione definitiva del mercato comune*, in *Dir. comun. e degli scambi internaz.*, 1981 p. 273 ss.; G. Cavani, G. Ghidini, *Una sentenza pilota ('Cassis de Dijon') in tema di ostacoli alla libera circolazione delle merci*, in *Riv. dir. comm.*, 1981, I, p. 197 ss.; F. Capelli, *I malintesi provocati dalla sentenza 'Cassis de Dijon', vent'anni dopo*, in *Dir. comun. e degli scambi internaz.*, 1996, p. 673 ss.

³⁵ Il Ribes nero di Digione.

³⁶ La legge federale tedesca sul monopolio degli alcolici (*Branntweinmonopolgesetz*) stabiliva per i liquori a base di frutta – denominazione cui apparteneva il *Cassis de Dijon* – un contenuto minimo di spirito di vino del 25%, mentre quello francese, oggetto di causa, oscillava tra il 15% e il 20%.

La Corte di Giustizia, elaborando il c.d. principio del mutuo riconoscimento³⁷, stabilì che, in mancanza di una normativa comunitaria, spettava agli Stati membri disciplinare tutto ciò che riguardava la produzione e il commercio di alimenti e bevande e, in caso di disparità tra le legislazioni nazionali, il divieto o la limitazione di circolazione fissato da un Paese sul proprio territorio doveva ritenersi ammissibile solo se giustificato dalla necessità di soddisfare esigenze imperative attinenti all'efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori. Al di fuori di queste ipotesi, qualsiasi limite o divieto di circolazione dei prodotti alimentari doveva ritenersi una misura di effetto equivalente alle restrizioni quantitative, vietata ai sensi dell'art. 30 TCEE. Ne derivava che, qualora la legislazione vigente nello Stato di provenienza dell'alimento/bevanda (esportatore) prevedesse requisiti di composizione o presentazione diversi da quelli dello Stato di destinazione del prodotto (importatore), la prima doveva ritenersi prevalente, così da

³⁷ In realtà il principio aveva già avuto una prima formulazione nel caso *Dassonville* (Corte di Giustizia 11.7.1974, causa 8/74, *Benoit e Gustave Dassonville*, in *Racc.*, 1974, p. 837 ss.), in cui i giudici europei avevano dichiarato l'illegittimità di una legge belga che imponeva il certificato di provenienza per l'importazione di prodotti recanti una denominazione d'origine: nel caso di specie si trattava di whisky che, pur essendo autenticamente scozzese, era stato esportato inizialmente dal Regno Unito alla Francia senza certificato – non essendo questo necessario per la legge francese – e da lì in Belgio, dove invece era richiesto. La Corte aveva affermato che ogni normativa commerciale degli Stati membri che potesse ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari andava considerata come una misura a effetto equivalente a restrizioni quantitative. Alla luce di tale principio, quindi, aveva ritenuto che ponesse in essere una misura d'effetto equivalente a una restrizione quantitativa, incompatibile con l'art. 30 TCEE, lo Stato membro che richiedesse un certificato d'origine, più facilmente ottenibile dall'importatore diretto di un prodotto che non da chi avesse acquistato regolarmente il medesimo prodotto in un altro Stato membro (diverso dal Paese d'origine), dove esso si trovava in libera pratica.

determinare l'irrelevanza del divieto o limite alla circolazione stabilito dalla seconda³⁸.

Mutuo riconoscimento significava essenzialmente che, se uno Stato membro riteneva un prodotto alimentare sicuro e adatto alla commercializzazione, tutti gli altri Stati membri dovevano aprire il loro mercato a tale prodotto, senza imporre ulteriori requisiti aventi l'effetto di precluderne la vendita nei loro territori solo a causa della diversità di normativa. Alla luce di tale regola, nel caso di specie, la Corte di Giustizia dichiarò inammissibile il divieto di immissione in commercio in Germania del *Cassis de Dijon* con la denominazione di 'liquore', stabilito dalla legge tedesca, in quanto misura di effetto equivalente alle restrizioni quantitative, considerata l'assenza di esigenze imperative e preponderanti di tutela della salute pubblica, di difesa dei consumatori e di garanzia della lealtà degli scambi commerciali³⁹.

Il mutuo riconoscimento trovava la sua *ratio* nel principio di affidamento, ossia nella fiducia che ciascuno Stato membro doveva riporre nella disciplina vigente negli altri Stati membri in ordine alla produzione e al commercio dei prodotti alimentari. Sulla base di esso la Corte aveva dato un'interpretazione estensiva al concetto di misura equivalente di cui all'art. 30 TCEE, così da farvi rientrare anche i divieti e le limitazioni riguardanti la produzione e l'immissione in commercio di prodotti alimentari stabiliti da un Paese membro, conseguendo così il risultato dell'effettiva apertura dei mercati nazionali all'interno della

³⁸ In senso analogo F. Capelli, *La libera circolazione dei prodotti alimentari nel mercato unico europeo*, cit., p. 7 ss.

³⁹ Secondo la Corte di Giustizia l'inferiorità di gradazione del liquore francese rispetto al minimo richiesto dalla legge tedesca non comportava – come invece sostenuto dal ricorrente – il rischio di assuefazione con pericolo per la salute pubblica, né comprometteva la lealtà della concorrenza e l'adeguata informazione dei consumatori, data l'obbligatorietà dell'indicazione della provenienza e della gradazione alcolica sull'imballo dei prodotti.

Comunità europea, che il Consiglio non era riuscito a realizzare mediante l'armonizzazione legislativa⁴⁰.

Dopo quello del liquore a base di frutta seguirono numerosi casi⁴¹ in cui la Corte di Giustizia applicò il principio del mutuo riconoscimento, dichiarando inammissibile – in quanto misura di effetto equivalente alle restrizioni quantitative – i divieti di produzione e commercio imposti dagli Stati membri per alimenti non conformi alla propria legislazione, non essendo presenti sostanze nocive nella composizione dei prodotti provenienti legittimamente da altro Stato membro che potessero giustificare restrizioni per esigenze imperative di tutela della salute, né ponendosi un problema di garanzia della lealtà degli scambi commerciali e della corretta informazione ai consumatori⁴², dato che

⁴⁰ Così F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, 5^a ed., Milano, 2023, p. 58. In senso analogo F. Capelli, *La libera circolazione dei prodotti alimentari nel mercato unico europeo*, cit., p. 22.

⁴¹ Per un'analisi dettagliata della casistica cfr. F. Capelli, *La libera circolazione dei prodotti alimentari nel mercato unico europeo*, cit., p. 7 ss.; e L. Costato, *La giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di denominazione degli alimenti*, cit., p. 56 ss.

⁴² Sono pochissimi i casi in cui la Corte di Giustizia ha ritenuto ammissibile il divieto di immissione in commercio imposto da uno Stato membro, in quanto motivato dall'esigenza imperativa di difendere il diritto dei consumatori alla corretta informazione. Il primo e più noto in cui ciò è accaduto riguardava un latticino francese, denominato yogurt, che aveva una composizione diversa da quella tipica di tale alimento, essendo privo di fermenti lattici vivi in quanto messo in commercio allo stato surgelato (Corte di Giustizia, 14.7.1988, causa C-298/87, *Smanor*, in *Racc.*, 1988, p. 4513). Molti anni dopo, la Corte ha ribadito quest'interpretazione in relazione alla denominazione 'prosciutto' che, secondo gli usi vigenti in Germania e condivisi negli altri Paesi della Comunità, poteva essere usata solo per prodotti salmistrati composti al 100% da carne suina e, di conseguenza una legge tedesca vietava l'immissione in commercio nel territorio nazionale di quelli legalmente fabbricati in Olanda contenenti il 70% di carne di maiale: per la Corte di Giustizia il divieto doveva ritenersi ammissibile, in quanto il nome 'prosciutto' riferito a un

queste potevano essere ugualmente soddisfatte con mezzi meno restrittivi del divieto della libera circolazione, in base al principio di proporzionalità⁴³, come l'etichetta indicante tutti gli ingredienti – imposta dalla Direttiva 79/112/CEE – e, ove questa non risultasse sufficiente, l'indicazione di altre informazioni specifiche sull'alimento, quali l'origine della materia prima impiegata.

Con il principio del mutuo riconoscimento i giudici europei intendevano impedire agli Stati membri di far uso di legislazioni nazionali sulle denominazioni che, anche quando formalmente applicabili sia ai prodotti alimentari interni sia a quelli importati, di fatto colpivano solo i secondi, costituendo sostanzialmente misure discriminatorie⁴⁴ e protezionistiche a vantaggio dei prodotti nazionali⁴⁵, soprattutto quando i requisiti richiesti potevano essere soddisfatti solo – o prevalentemente – dalle imprese collocate nei propri territori, perché la materia prima era coltivabile esclusivamente o per la maggior parte in tali Stati.

insaccato composto da un misto di carni era fuorviante per l'acquirente, non consentendogli un'adeguata informazione sull'effettiva natura dell'alimento (Corte di Giustizia, 9.2.1999, causa C-383/97, *Van Der Laan*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, II, p. 156, con commento di L. Costato, *Brevi note a proposito di tre sentenze su circolazione dei prodotti, marchi e protezione dei consumatori*).

⁴³ Il principio di proporzionalità venne utilizzato anche in altri casi al fine di ricondurre il divieto di immissione in commercio a una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative: così ad esempio nel caso della birra tedesca, dove la Corte di Giustizia affermò che «uno Stato membro, se può scegliere fra vari provvedimenti idonei a raggiungere lo stesso scopo, è tenuto ad optare per il mezzo che implica meno ostacoli per la libertà degli scambi» (sent. 12.3.1987, causa 178/84, *Commissione c. Repubblica federale tedesca*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, II, p. 185, punto 28 della motivazione).

⁴⁴ Alcuni avevano definito queste legislazioni nazionali sulle denominazioni 'misure apparentemente neutre o indifferenti' (F. Capelli, *Libertà di circolazione delle merci nella CEE e legge tedesca sulla purezza della birra*, in *Dir. comun. e degli scambi internaz.*, 1987, p. 741).

⁴⁵ A. Mattera Ricigliano, *Il mercato unico europeo*, cit., p. 259.

4.2 Gli effetti negativi del principio del mutuo riconoscimento in relazione agli alimenti tradizionali: A) il restringimento della rilevanza penale delle frodi alimentari

Il principio giurisprudenziale del mutuo riconoscimento, sebbene avesse avuto l'effetto positivo di abbattere la barriera rappresentata dalle restrizioni normative nazionali all'uso delle denominazioni di vendita, consentendo la libera circolazione degli alimenti nel mercato comune, non era immune da critiche.

In particolare l'equivalenza delle legislazioni nazionali in ordine alla composizione dei prodotti alimentari aveva avuto l'effetto negativo di banalizzare la denominazione legale di molti alimenti, come ad esempio di alcuni formaggi⁴⁶ e di alcuni pani⁴⁷, che erano diventa-

⁴⁶ La Corte di Giustizia aveva stabilito, ad esempio, che costituiva un'inammissibile misura di effetto equivalente alle restrizioni quantitative, l'imposizione, da parte di una legge francese, dell'obbligo di un contenuto minimo di grassi (40%) nel formaggio Edam, anche quando importato da uno Stato membro (la Germania) che richiedeva un quantitativo inferiore, rispettato da tale prodotto: tale differenza non costituiva un pericolo per la salute (sent. 22.9.1988, causa 286/86, *Deserbais*, in *Racc.*, 1988, p. 4907). Analogamente la Corte di Giustizia aveva qualificato come misura di effetto equivalente alle restrizioni quantitative, l'obbligo di un contenuto minimo di materia grassa, imposto da una legge italiana a tutti i formaggi importati da un altro Stato membro, anche quando fossero legalmente prodotti e messi in commercio in tale Stato e fosse garantita un'adeguata informazione dei consumatori, tenuto conto che non sussistevano neanche esigenze di tutela della salute (sent. 11.10.1990, causa 196/89, *Nespoli e Crippa*, in *Racc.*, 1990, p. 3647).

⁴⁷ In ordine ai requisiti di composizione del pane, la Corte di Giustizia è stata chiamata a pronunciarsi più volte, in quanto le leggi nazionali degli Stati membri avevano regole differenziate. Il primo caso fu quello del 'pane olandese', in cui la Corte, applicando il principio del mutuo riconoscimento, aveva affermato che le disposizioni previste da una legge olandese, che imponevano quantitativi minimi e massimi di materia secca nel pane, non potevano essere estese ai prodotti importati e legalmente prodotti in altri Stati

ti di fatto nomi generici nel mercato comunitario svuotati della propria funzione distintiva, identificativa del prodotto e della qualità di esso⁴⁸, con conseguente danno per i consumatori sul piano della chiarezza informativa.

L'effetto appariva ancor più dirompente quando riguardava i prodotti alimentari c.d. tipici o tradizionali.

Si consideri che fino all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso gli alimenti erano identificabili esclusivamente in base a denominazioni di vendita legali o, in mancanza di una legge, usuali⁴⁹, che ne determinavano la categoria merceologica di appartenenza (es. pesce, formaggio, vino), ai sensi della Direttiva 79/112/CEE; non erano, in-

membri – aventi una legislazione differente sulla composizione del pane –, non sussistendo esigenze di tutela della salute, né di difesa della corretta informazione dei consumatori e della lealtà degli scambi commerciali, che ne giustificassero l'applicazione (sent. 19.2.1981, causa C-130/80. *Kelderman BV*, in *Racc.*, 1981, p. 527). Successivamente la Corte ha ribadito il principio, definendo misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative le disposizioni di una legge belga (sent. 14.7.1994, causa C-17/93, *Van der Veldt*, in *Foro it.*, 1995, IV, c. 76) e di una legge italiana (sent. 13.3.1997, causa C-358/95, *Morellato*, in *Racc.*, 1997, p. 1431) che imponevano anche ai prodotti importati i propri requisiti di composizione del pane, differenti da quelli previsti nello Stato membro di produzione.

⁴⁸ È stato correttamente evidenziato da autorevole dottrina del settore che la volgarizzazione del nome legale di cui un alimento godeva nel sistema giuridico di uno Stato e nella tradizione di un popolo aveva privato della sua originaria distintività il prodotto stesso designato con quel nome, perché questo era evocativo delle qualità risultanti dall'obbligatoria presenza di determinati ingredienti e componenti (A. Germanò, *Il mercato dei prodotti agroalimentari*, in A. Germanò, M.P. Ragionieri, E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare*, cit., p. 37).

⁴⁹ Per denominazione usuale si intende quella derivante dall'uso prolungato nel tempo in un determinato luogo dove un determinato alimento è prodotto e venduto e quindi conosciuto così dai consumatori di tale zona.

vece, ancora definite e disciplinate le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche⁵⁰.

Alcuni alimenti avevano, però, oltre a quella generica, una denominazione tradizionale di vendita⁵¹, collegata alla ricetta tipica del luogo in cui essi avevano avuto origine, che richiedeva, per la loro preparazione, l'impiego di determinati ingredienti e/o di un particolare processo di lavorazione.

Nel tempo le denominazioni tradizionali erano state trasformate in denominazioni legali da normative nazionali degli Stati di origine dell'alimento, le quali imponevano la composizione e/o il processo di lavorazione secondo la ricetta tipica, perché da esse dipendevano la specificità, la qualità, nonché la rinomanza nel mercato comunitario ed extracomunitario di tale prodotto. Per tutelare in modo efficace sia gli interessi economici delle proprie imprese, sia i diritti dei consumatori alla corretta informazione e alla qualità dei prodotti tipici, gli Stati di origine, oltre a vietare la produzione e la messa in commercio nel proprio territorio con tale denominazione di alimenti difforni dalla ricetta tradizionale, ne punivano l'inosservanza quale reato di frode commerciale.

⁵⁰ Le definizioni di Denominazioni di Origine Protetta (DOP) e di Indicazioni Geografiche Protette (IGP), nonché la relativa disciplina sono state stabilite per la prima volta nel 1992 dal Reg. (CEE) n. 2081/92 del Consiglio del 14 luglio 1992. Successivamente questo è stato abrogato e sostituito dal Reg. (CE) n. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006, a sua volta abrogato e sostituito dal Reg. (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012, il quale è stato infine recentemente abrogato dal Reg. (UE) n. 1143/2024 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024.

⁵¹ Così venivano chiamati gli alimenti della tradizione di un luogo da parte della dottrina di settore. Cfr. F. Capelli, *Come tutelare la denominazione di vendita dei prodotti alimentari*, cit., p. 532. Molte di queste denominazioni tradizionali sono successivamente confluite nella disciplina legislativa delle denominazioni di origine protetta o delle indicazioni geografiche protette.

La Corte di Giustizia, più volte chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del divieto di produrre e mettere in commercio alimenti con denominazioni tradizionali, se non conformi alla ricetta tipica, come la pasta italiana⁵², l'aceto di denominazione italiana⁵³ e la birra tedesca⁵⁴,

⁵² Corte di Giustizia, 14.7.1988, causa 407/85, *Drei Glocken GmbH e Kritzingen c. USL Centro-Sud e provincia autonoma di Bolzano*, in *Racc.*, 1988, p. 4233; nonché nella stessa data causa 90/86, *Zoni*, *ivi*, p. 4285. La Corte, in entrambe le cause, stabilì l'incompatibilità con l'art. 30 TCEE dell'estensione ai prodotti importati del divieto – sancito dalla legge italiana 4.7.1967, n. 580 per quelli realizzati e immessi in commercio in Italia – di vendere paste ottenute da grano tenero o da una miscela di grano tenero e di grano duro in conformità ad altre leggi nazionali, come quella tedesca cui si riferivano entrambi i casi. Per approfondimenti sulle due vicende v. *infra* § 4.3. *Segue. B) La «discriminazione alla rovescia».*

⁵³ Corte di Giustizia, 26.6.1980, causa 788/79, *Gilli*, in *Riv. dir. agr.*, 1981, II, p. 25 ss.; *Id.*, 9.12.1981, causa 193/80, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana (Aceto II)*, in *Racc. giur.*, 1981, p. 3019, in cui i giudici europei statuirono che costituiva un'inammissibile restrizione alla libera circolazione delle merci, ex art. 30 TCEE, il divieto, sancito da una legge italiana (d.P.R. 12.2.1965, n. 162), di apporre la denominazione 'aceto' su prodotti ottenuti in modo diverso dalla fermentazione del vino, ma pur sempre dalla fermentazione di materie prime di origine agricola, come le mele. Non sussisteva, infatti, l'esigenza di tutelare la salute, in quanto anche gli altri aceti erano naturali e privi di sostanze nocive, nonché le esigenze di garantire la lealtà degli scambi commerciali e la corretta informazione al consumatore, essendo entrambe conseguibili con mezzi meno rigorosi e più proporzionati del divieto di commercializzazione, quale l'imposizione di un'etichettatura chiara evidenziante in modo inequivocabile la materia prima da cui era ricavato l'aceto (sia di vino sia di altro prodotto agricolo).

⁵⁴ Corte di Giustizia, 12.3.1987, causa 178/84, *Commissione c. Repubblica federale tedesca*, in *Riv. dir. agr.*, 1987, II, p. 185, in cui venne ritenuta un'inammissibile misura di effetto equivalente alle restrizioni quantitative l'imposizione da parte di una legge tedesca che la birra, per essere così denominata, fosse ricavata esclusivamente dalla fermentazione del malto d'orzo amaricato con luppolo, e conseguente divieto di commercio nel territorio tedesco delle birre prodotte in altri Stati membri le cui normative

aveva dichiarato tale restrizione inapplicabile alle imprese degli altri Stati membri, in quanto diretta a proteggere la produzione nazionale a detrimento dei prodotti importati dagli altri Paesi comunitari, ostacolo alla libera circolazione delle merci nel mercato comune non giustificato da esigenze imperative⁵⁵, e pertanto misura di effetto equivalente alle restrizioni quantitative vietata ex art. 34 TCEE.

In tal modo la Corte aveva ottenuto il risultato di liberalizzare le importazioni di prodotti ottenuti secondo ricette diverse da quella dello Stato di origine dell'alimento tradizionale, ma al contempo aveva anche privato quest'ultimo della propria identità, qualità e specificità. Essa non aveva dato rilevanza al fatto che l'applicazione del principio di equivalenza delle diverse legislazioni nazionali (ovvero del mutuo riconoscimento) agli alimenti con denominazione tradizionale aveva l'effetto di disciplinare nello stesso modo due situazioni diverse: quella dell'alimento la cui qualità non subiva sensibile decremento al variare di alcuni ingredienti; e quella dell'alimento la cui qualità, al contrario, dipendeva proprio dalla combinazione di determinati ingredienti nonché, a volte, da una loro particolare lavorazione.

A ciò si aggiunga che solo il legislatore europeo, in alternativa all'adozione di direttive volte a disciplinare denominazioni comunitarie

consentivano tale denominazione per bevande derivanti dalla fermentazione di qualsiasi cereale e aromatizzate con aromi naturali anche diversi dal luppolo. La Corte esclude la sussistenza di esigenze imperative di tutela della salute, non contenendo le birre straniere sostanze nocive.

⁵⁵ In realtà il divieto di immissione in commercio di prodotti recanti denominazioni tradizionali nonostante la diversità di composizione tipica, pur non essendo giustificato da esigenze di tutela della salute (data l'assenza di ingredienti nocivi nelle composizioni diversamente previste dagli altri Stati membri), trovava un legittimo fondamento nella necessità di garantire il diritto dei consumatori alla chiarezza informativa e l'interesse degli imprenditori operanti nello Stato di origine dell'alimento tradizionale a non subire trattamenti più rigorosi ed economicamente più onerosi rispetto alle imprese concorrenti degli altri Stati membri.

per determinati alimenti tipici, avrebbe potuto stabilire il principio di equivalenza delle normative nazionali nei confronti di prodotti alimentari tradizionali sulla base di valutazioni di natura politica, economica e sociale, di propria esclusiva competenza. La Corte di Giustizia, in quanto organo giurisdizionale, aveva la funzione di verificare il rispetto, da parte degli Stati membri, dei principi sanciti dal diritto comunitario primario e derivato⁵⁶: applicando il principio del mutuo riconoscimento alle denominazioni di alimenti tradizionali, aveva invece esercitato sostanzialmente funzioni legislative e, per fare ciò, aveva utilizzato l'unico mezzo a sua disposizione, l'art. 30 TCEE, costituente molto spesso 'uno strumento ghigliottina' che, dove interveniva, tagliava in modo netto, senza angoli né sfumature⁵⁷.

Il superamento dei limiti delle proprie competenze era avvenuto, oltre che nei riguardi del legislatore europeo, anche verso i legislatori nazionali in relazione alla potestà punitiva, spettante esclusivamente agli Stati membri. Laddove uno Stato avesse stabilito regole tecniche sulla composizione e/o sul tipo di lavorazione per la realizzazione e la denominazione di un alimento tipico della propria tradizione, nonché avesse vietato l'uso di tale nome per prodotti fabbricati in modo diverso punendone l'inosservanza, l'irrelevanza del divieto nei confronti delle imprese comunitarie, decretata dalla Corte di Giustizia, in base a un'interpretazione estensiva del concetto di misura di effetto equi-

⁵⁶ A parziale discolpa della Corte di Giustizia, si era sottolineato che la giurisprudenza sul mutuo riconoscimento non era stata 'spontanea', ma 'provocata' dall'incapacità della Commissione e del Consiglio di trovare una soluzione normativa ragionevole ai numerosissimi casi di disparità esistenti nelle legislazioni degli Stati membri: il dover ricorrere a delibere adottate all'unanimità aveva, infatti, impedito di intraprendere e realizzare con successo un'azione sistematica di armonizzazione delle legislazioni nazionali (F. Capelli, *'Yogourt francese e pasta italiana' (due sentenze e una proposta di soluzione)*, in *Dir. comunit. e degli scambi internaz.*, 1988, pp. 398-399).

⁵⁷ F. Capelli, *Ibidem*, p. 399.

valente alla restrizione quantitativa, aveva indirettamente determinato anche la parziale inapplicabilità del reato di violazione del divieto previsto da tale Stato⁵⁸. In conseguenza della giurisprudenza europea sul principio di equivalenza delle legislazioni nazionali, l'alimento tradizionale, in quanto lecitamente realizzato in uno Stato membro (data la sua conformità alla legge nazionale), doveva ritenersi anche lecitamente esportabile negli altri Stati membri, compreso il Paese di origine dell'alimento tipico, nonostante quest'ultimo vietasse e considerasse frode alimentare la produzione e l'immissione in commercio con denominazione tipica di prodotti aventi una composizione differente.

Pertanto la liberalizzazione dell'esportazione di prodotti tipici non conformi alla legislazione dello Stato membro di origine aveva avuto l'effetto indiretto di escludere – nei confronti degli esportatori degli altri Paesi membri – l'illiceità di un fatto che il legislatore di quello Stato aveva qualificato come frode alimentare in ragione di una propria valutazione di politica criminale secondo la quale esso doveva ritenersi offensivo di due interessi meritevoli di tutela penale, quello dei consumatori ad acquistare prodotti genuini (nel senso di conformi alla ricetta tradizionale) e di qualità, quello degli imprenditori nazionali alla leale concorrenza da parte di coloro che producevano e commerciavano alimenti con la medesima denominazione.

Attraverso l'estensione del principio del mutuo riconoscimento alle denominazioni di alimenti tipici/tradizionali, quindi, i giudici europei avevano operato indirettamente un restringimento della tutela penale dei consumatori e degli imprenditori stabilita da alcuni Stati membri, perché aveva reso leciti nei confronti degli importatori fatti ivi puniti come frodi alimentari

⁵⁸ In senso analogo M. Simonato, *The EU Dimension of 'Food Criminal Law'*, cit., p. 115.

4.3 Segue. B) «La discriminazione alla rovescia» e il rischio di incentivazione delle frodi alimentari

Nell'estendere il principio del mutuo riconoscimento alle legislazioni nazionali sulle denominazioni tradizionali, la Corte di Giustizia aveva specificato che lo Stato di origine dell'alimento tipico era comunque libero di mantenere in vigore nei confronti delle sole imprese nazionali l'obbligo di produrre e commerciare nel proprio territorio esclusivamente alimenti conformi alla ricetta tradizionale.

Secondo una '*rule of reason*'⁵⁹, una volta rispettato il principio della libera circolazione delle merci, rientrava nella sfera di autodeterminazione e sovranità dei singoli Stati membri scegliere di adottare leggi che, senza sfavorire e ostacolare in alcun modo la produzione e l'importazione di merci provenienti da altri Paesi comunitari, si prefiggessero l'obiettivo di mantenere la produzione interna conforme alle proprie tradizioni alimentari, al fine di garantire ai consumatori l'elevata qualità dei prodotti tipici, pur se ciò comportasse l'imposizione di vincoli e oneri per le imprese nazionali ulteriori rispetto a quelli imposti dal diritto comunitario⁶⁰.

Di conseguenza, qualora uno Stato membro avesse optato per il mantenimento in vigore, pur nei soli confronti degli imprenditori stabiliti sul suo territorio, della legge nazionale che imponeva l'obbligo di realizzare l'alimento con determinati ingredienti ai fini della legittima apposizione della denominazione tradizionale, in modo da salvaguardare almeno in parte la qualità di tale prodotto, veniva a verificarsi una

⁵⁹ G. Celona, *La libera circolazione delle merci e il mercato unico europeo nella giurisprudenza*, Milano, 1991, p. 54.

⁶⁰ C. Tripodina, *Libera circolazione delle merci nel mercato comunitario e tutela delle tradizioni alimentari dei Paesi membri: un caso di discriminazione a rovescio*, in *Giur. it.*, 1998, p. 2095.

‘discriminazione alla rovescia’⁶¹, ossia una disparità di trattamento tra le imprese operanti in quello Stato e quelle degli altri Stati membri, a danno delle prime⁶². L’imposizione si risolveva in uno svantaggio competitivo e, in ultima analisi, in una vera e propria discriminazione tra produttori e commercianti nazionali e importatori, poiché ai primi era vietato produrre e vendere alimenti tipici sul mercato interno se gli ingredienti non erano conformi alla ricetta tradizionale, mentre ai secondi era consentito, purché la composizione diversa rispettasse le regole dello Stato membro da cui proveniva⁶³.

La disparità era sia sul piano economico, in quanto il prodotto con una composizione conforme a quella richiesta dalla ricetta tipica era anche tendenzialmente più costoso rispetto a quello realizzato secondo la normativa degli altri Stati membri; sia sul piano sanzionatorio, dal momento che, come si è evidenziato, il mantenimento in vigore dell’obbligo di produzione e commercio in conformità alla ricetta tradizionale nei confronti degli imprenditori nazionali comportava anche l’applicabilità a questi – e solo a questi – del reato di frode alimentare consistente nell’inosservanza di tale obbligo.

Lo svantaggio economico che subivano gli imprenditori operanti nello Stato impositivo induceva gli stessi ad un’analisi tra i costi derivanti dall’osservanza della normativa sulle denominazioni tradizionali e quelli derivanti da un’eventuale condanna per il reato di inosservanza di tale normativa e, tenuto conto che quest’ultimo per lo più era punibile

⁶¹ Per approfondimenti sul fenomeno in questione si rinvia a K. Mortelmans, *La discrimination à rebours et le droit communautaire*, in *Dir. comun. e degli scambi internaz.*, 1980, p. 1 ss.

⁶² Cfr. sul punto F. Capelli, *È legittima la ‘discriminazione alla rovescia’ imposta per tutelare la qualità della pasta alimentare italiana, a libera circolazione dei prodotti alimentari nel mercato unico europeo (nota a Corte cost. 10.2.1994, n. 27)*, in *Dir. comun. e degli scambi internaz.*, 1994, p. 422.

⁶³ C. Tripodina, *Libera circolazione delle merci nel mercato comunitario*, cit., p. 2095.

con una pena pecuniaria di importo inferiore al risparmio complessivo derivante dall'inosservanza, era elevato il rischio che scegliessero di violare l'obbligo⁶⁴, in modo da competere in condizioni economicamente paritarie con le imprese concorrenti degli altri Stati membri.

L'applicazione del principio del mutuo riconoscimento ai prodotti alimentari con denominazione tradizionale comportava, così, il rischio di due effetti negativi indiretti a catena: la discriminazione degli imprenditori operanti nello Stato 'rigoroso' e l'incentivazione di questi a commettere frodi alimentari (mediante inosservanza dell'obbligo di rispetto della ricetta) quale 'risposta difensiva' alla discriminazione.

Uno degli Stati maggiormente esposti al suddetto fenomeno era l'Italia, Paese di estesa tradizione gastronomica, in cui numerosi alimenti avevano origine da ricette tipiche locali che conferivano loro un'elevata qualità e una notorietà internazionale. Proprio in relazione al più tipico degli alimenti italiani, la pasta, gli imprenditori operanti in Italia avevano subito l'effetto discriminatorio, in seguito a due pronunce della Corte di Giustizia sulla normativa italiana relativa alla denominazione pasta⁶⁵. Essa era stata adita una prima volta da due commercianti tedeschi in ordine a un caso di importazione e immissione in commercio in Italia di pasta alimentare di semola di grano tenero, per il quale erano stati condannati per il reato di frode alimentare previsto dalla

⁶⁴ Si consideri che, da un lato, le pene previste per la commissione del reato di inosservanza dell'obbligo di rispettare una determinata composizione erano in genere pecuniarie e di lieve entità, mentre dall'altro era ingente il potenziale danno economico derivante dal rispetto della normativa, in quanto le imprese degli altri Stati membri importavano nel mercato in cui operavano le imprese dello Stato 'restrittivo' alimenti con la stessa denominazione tradizionale fabbricati con ingredienti tendenzialmente meno costosi perché qualitativamente inferiori.

⁶⁵ Le due sentenze erano state pronunciate lo stesso giorno: *Corte di Giustizia*, 14.7.1988, causa 407/85, *Drei Glocken GmbH e Kritzingen*, cit.; Id., 14.7.1988, causa 90/86, *Zoni*, cit.

legge 4.7.1967, n. 580 recante la disciplina per la lavorazione e il commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari, che imponeva l'uso esclusivo di semola di grano duro per l'apposizione della denominazione di pasta alimentare⁶⁶ e ne puniva l'inosservanza a titolo di contravvenzione⁶⁷. I due commercianti avevano eccepito che, in mancanza di una normativa comunitaria specifica, il divieto di vendere in Italia pasta contenente grano tenero costituiva un ostacolo agli scambi commerciali, perché escludeva dal mercato italiano l'insieme della pasta tradizionalmente prodotta dagli Stati membri nordeuropei; e avevano sostenuto la natura discriminatoria della normativa italiana, in quanto frutto di una politica intesa a favorire i coltivatori nazionali di grano duro e i produttori nazionali di paste alimentari⁶⁸. Pertanto avevano posto alla Corte il quesito se il divieto in questione potesse essere considerato un'inammissibile misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative, ex artt. 30 e 34 TCEE.

La Corte di Giustizia aveva risposto in senso positivo, applicando il principio del mutuo riconoscimento: l'estensione, da parte di una normativa nazionale, ai prodotti importati del divieto di vendere paste prodotte con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro doveva considerarsi incompatibile con le suddette disposizioni del Trattato di Roma, in quanto restrizione non giustificata dalle esigenze di tutelare i consumatori e di garantire la lealtà dei negozi commerciali, potendo queste essere soddisfatte con mezzi meno restrittivi, come l'obbligo di indicare l'esatta composizione dei prodotti venduti o l'adozione di una particolare denominazione riservata alle paste prodotte esclusivamente con grano duro; né da motivi di salvaguardia della

⁶⁶ Art. 28 e ss. della legge n. 580/1967.

⁶⁷ Art. 44 della legge n. 580/1967 che prevedeva una contravvenzione punibile con la sola ammenda.

⁶⁸ Corte di Giustizia, 14.7.1988, causa 407/85, *Drei Glocken GmbH e Kritzinger*, cit., p. 4239.

salute pubblica, non contenendo le paste di grano tenero additivi o coloranti nocivi per l'uomo. Un divieto così generale di vendita doveva ritenersi in ogni caso in contrasto col principio di proporzionalità⁶⁹.

L'interpretazione dei giudici comunitari aveva suscitato due reazioni antitetiche nelle istituzioni italiane: da un lato, di preoccupazione che le imprese operanti in Italia risentissero economicamente della disparità di trattamento rispetto alle imprese concorrenti stabilite negli altri Stati membri⁷⁰; dall'altro, di convinzione che l'elevata qualità derivante dall'uso della sola semola di grano duro avrebbe prevalso nelle scelte dei consumatori sull'economicità dell'omonimo prodotto realizzato in altri Paesi della Comunità europea con semola di grano tenero o mista⁷¹, in quanto di scadente qualità⁷².

La discriminazione alla rovescia, peraltro, costituiva una questione meramente interna, come la stessa Corte di Giustizia aveva precisato⁷³,

⁶⁹ Così Corte di Giustizia, 14.7.1988, causa 407/85, *Drei Glocken GmbH e Kritzinger*, cit., p. 4234.

⁷⁰ Come era stato sottolineato dal governo italiano nella causa Zoni sulla pasta, il legislatore italiano, imponendo l'uso esclusivo del grano duro, aveva inteso (anche) favorire lo sviluppo della coltivazione del grano duro, i cui produttori avevano nella Comunità solo lo sbocco del mercato delle paste e, nelle regioni del Mezzogiorno ove sono stabiliti, non avevano alcuna possibilità concreta di riconvertirsi ad altre colture.

⁷¹ Il governo italiano, nella causa Zoni sulla pasta, aveva sottolineato che il legislatore italiano, imponendo l'uso esclusivo del grano duro, aveva inteso in primo luogo garantire la qualità della pasta, poiché essa con tale composizione resisteva molto meglio alla cottura.

⁷² La stessa Corte di Giustizia, nei due casi sulla pasta (causa 407/85 *Drei Glocken GmbH e Kritzinger*, e causa 90/86 *Zoni*), aveva sottolineato che i dati statistici degli ultimi anni di quell'epoca dimostravano la tendenza espansiva nei mercati comunitari delle paste alimentari prodotte con farina di grano duro a discapito di quelle contenenti grano tenero (punto 27 della motivazione di entrambe le sentenze).

⁷³ Corte di Giustizia, 14.7.1988, causa 90/86, *Zoni*, cit.

in quanto, in virtù del principio di separazione dei due ordinamenti (comunitario e nazionale), il diritto comunitario non esigeva che il legislatore nazionale abrogasse i provvedimenti discriminatori in danno delle proprie imprese⁷⁴. Pertanto era compito del legislatore italiano porre eventuale rimedio a tale effetto mediante una modifica della legge n. 580/1967 che consentisse ai propri imprenditori di operare sia sul mercato comune sia sul mercato interno in posizione di parità e di equilibrio competitivo rispetto a quelli degli altri Paesi comunitari⁷⁵: in altri termini, con una riforma che sgravasse produttori e commercianti nazionali da quei vincoli e divieti che la Corte di Giustizia aveva dichiarato inammissibili nei confronti delle imprese comunitarie. In tal modo sarebbe stato anche contenuto il rischio di frodi alimentari da parte degli imprenditori italiani.

La riforma, tuttavia, non avvenne e, solo nove anni dopo le pronunce della Corte di Giustizia, fu la Corte costituzionale a intervenire dichiarando la legge n. 580/1967 illegittima per violazione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) e della libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.) nella parte in cui non prevedeva che alle imprese aventi stabilimento in Italia fosse consentita, nella produzione e nella commercializzazione di paste alimentari, l'utilizzazione di ingredienti legittimamente impiegati, in base al diritto comunitario, nel territorio della Comunità europea⁷⁶.

⁷⁴ Al punto 25 di entrambe le sentenze la Corte di Giustizia aveva sottolineato «che è in causa l'estensione della legge sulle paste alimentari ai prodotti di importazione e che il diritto comunitario non esige che il legislatore abroghi la legge per quanto attiene ai produttori di pasta stabiliti sul territorio italiano».

⁷⁵ C. Tripodina, *Libera circolazione delle merci nel mercato comunitario*, cit., p. 2095.

⁷⁶ Corte cost., sent. 30.12.1997, n. 443, in *Giur. it.*, 1998, p. 2093, con nota di commento di C. Tripodina, *Libera circolazione delle merci nel mercato comunitario*, cit. Per un'analisi dettagliata della sentenza cfr. anche L. Costato, *Le ragioni e le fonti del diritto alimentare*, in in L. Costato et al., *Compendio di*

Il caso della pasta italiana non era stato l'unico in cui l'applicazione del principio del mutuo riconoscimento alle legislazioni nazionali sulle denominazioni tradizionali aveva avuto l'effetto indiretto della discriminazione alla rovescia. Come correttamente evidenziato da autorevole dottrina di settore, la Corte di Giustizia aveva dimostrato la propria imparzialità⁷⁷ mediante analoghe sentenze pronunciate sia in precedenza – caso della birra tedesca – sia successivamente nei riguardi di prodotti con denominazione tradizionale di altri Stati, come il gin olandese⁷⁸ e il

diritto alimentare, cit., p. 59 ss. La Corte costituzionale era già stata chiamata in precedenza a pronunciarsi sulla possibile incompatibilità con gli artt. 3 e 41 Cost. del divieto di utilizzare semola di grano tenero per fabbricare la pasta, di cui alla legge n. 580/1967, tenuto conto dell'applicazione ad esso del principio del mutuo riconoscimento secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia: in tale occasione, tuttavia, la Consulta non era entrata nel merito, ma aveva dichiarato inammissibile la questione, in quanto il giudizio a *quo* non aveva a oggetto la violazione di tale divieto, bensì l'inosservanza dell'obbligo di rispettare i limiti tabellari relativi alle scorie e alle reazioni chimiche proprie del sistema di produzione (Corte cost., ord. 10.2.1994, n. 27, in *Giur. cost.*, 1994, p. 199, per il cui commento cfr. F. Capelli, È legittima la 'discriminazione alla rovescia', cit., p. 421 ss.).

⁷⁷ F. Capelli, 'Yogourt francese e pasta italiana', cit., p. 389.

⁷⁸ Corte di Giustizia, 26.11.1985, causa 182/84, *Miro BV*, in *Racc.*, 1985, p. 3739, in cui era stato richiesto di valutare la compatibilità con l'art. 30 TCEE del divieto, imposto dalla legge olandese del 22.8.1979 sulla disciplina della denominazione di vendita del gin, di usare tale nome o altri nomi analoghi che potessero ragionevolmente indurre l'acquirente a credere gin una bevanda non corrispondente alla definizione ivi contemplata che prevedeva in particolare una gradazione alcolica minima del 35%. La questione era stata sollevata dal tribunale di Arnhem, che aveva condannato per il reato di violazione del suddetto divieto l'impresa commerciale olandese Miro per aver venduto in territorio olandese gin importato dal Belgio, che aveva una gradazione del 30% in conformità alla legislazione belga. Nonostante il governo olandese avesse difeso la propria normativa, affermando che il gin, pur fabbricato con gradazioni differenti nei vari Paesi della Comunità europea, doveva ritenersi un prodotto tradizionale olandese (tenuto conto che

formaggio olandese Edam⁷⁹. Negli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso era stata, infatti, cospicua la giurisprudenza europea su questo punto, perché sollecitata da imprenditori che, di fronte all'alternativa tra rispettare la legislazione del proprio Paese impositiva di regole stringenti conformi a ricette tradizionali, con il rischio di subire uno svantaggio competitivo dai produttori e commercianti di Stati membri

il 45% del gin prodotto nel mondo aveva tale provenienza) e che una delle sue caratteristiche tipiche e distintive era proprio la gradazione alcolica minima del 35%, la Corte di Giustizia aveva dichiarato il divieto stabilito dalla legge olandese una misura di effetto equivalente alle restrizioni quantitative, inammissibile in quanto ostacolava la libera circolazione di tale bevanda in assenza di esigenze imperative di tutela del diritto dei consumatori a una corretta informazione e della lealtà degli scambi commerciali. Il gin importato, infatti, era lecitamente prodotto in Belgio e venduto in Olanda con una chiara etichettatura sulla gradazione e sull'origine, che garantiva sia un'adeguata informazione degli acquirenti, sia una leale concorrenza tra imprenditori olandesi e comunitari.

⁷⁹ Corte di Giustizia, 22.9.1988, causa 286/86, *Deserbais, Racc.*, 1988, p. 4921, riguardante la compatibilità con gli artt. 30 e ss. TCEE di una legge francese emanata in conformità a una convenzione internazionale del 1951 sulle denominazioni dei formaggi tra cui l'Edam olandese, che riservava l'uso di tale nome ai prodotti aventi un tenore minimo di materia grassa del 40%. La questione era stata sollevata nell'ambito di un procedimento penale a carico del titolare di un'impresa di latticini che aveva importato e messo in commercio in Francia con la denominazione Edam un formaggio proveniente dalla Germania dove era stato prodotto, conformemente a una legge nazionale, con un tenore di materia grassa pari al 34,30%. La Corte di Giustizia aveva ribadito il principio, già affermato in analoghi casi come quello del gin olandese e della birra tedesca, secondo il quale, in mancanza di una disciplina comunitaria, il divieto sancito da uno Stato membro di produrre e mettere in commercio con un nome tipico di tale Paese un prodotto avente una composizione diversa da quella imposta dal medesimo, doveva ritenersi un'ingiustificata e inammissibile misura di effetto equivalente alle restrizioni quantitative, salva la sussistenza di esigenze imperative di carattere generale, insussistenti nell'ipotesi di specie.

le cui legislazioni erano più elastiche ed economicamente più favorevoli, oppure violarla per competere a pari condizioni, avevano optato per una terza soluzione, ossia la richiesta ai giudici europei, deputati al controllo del rispetto delle norme comunitarie, di estendere agli alimenti con denominazione tradizionale il principio dell'equivalenza delle legislazioni, così da poter competere con gli imprenditori comunitari lecitamente in condizioni di parità.

4.4 Il ridimensionamento e la positivizzazione del principio del mutuo riconoscimento

La Corte di Giustizia, nell'intento di eliminare le barriere normative che ostacolavano la libera circolazione delle merci (sopperendo alla carenza di direttive di armonizzazione), a volte si era spinta a riconoscere l'applicabilità della legge sulla denominazione dello Stato produttore, diversa e meno rigorosa di quella dello Stato di commercializzazione-importazione, anche quando i criteri di ragionevolezza e proporzionalità non lo giustificavano, in quanto la normativa più restrittiva del secondo non era dettata da una *ratio* protezionistica nei confronti delle proprie imprese o da intento discriminatorio verso le imprese degli altri Paesi comunitari, bensì dalla necessità di garantire da un lato prodotti di qualità e una corretta informazione ai consumatori, dall'altro la lealtà degli scambi commerciali.

Non sempre l'indicazione in etichetta dei componenti dell'alimento – che secondo i giudici europei costituiva lo strumento più efficace per soddisfare le suddette esigenze – consentiva, infatti, di assicurare la conoscenza da parte dell'acquirente della reale natura e qualità del prodotto. Dall'indicazione della composizione di semola di grano tenero della pasta, ad esempio, non necessariamente l'acquirente deduceva che quel prodotto, una volta cotto, aveva una consistenza diversa da quella della pasta di grano duro.

La Corte di Giustizia, in tal senso, aveva mostrato i suoi limiti nell'applicare indistintamente il principio del mutuo riconoscimento a tutti i prodotti alimentari, anche a quelli le cui caratteristiche qualitati-

ve particolari erano tali da giustificarne una ‘denominazione’ esclusiva, non utilizzabile da prodotti simili⁸⁰.

Solo in un paio di casi⁸¹, nei quali per la denominazione yogurt surgelato francese e prosciutto olandese la maggior parte dei Paesi della

⁸⁰ F. Capelli, *La libera circolazione dei prodotti alimentari nel mercato unico europeo*, cit., p. 46.

⁸¹ La Corte di Giustizia aveva escluso l'applicazione del mutuo riconoscimento (14.7.1988, causa 298/87, *Smanor*, in *Racc.*, 1988, p. 4507) in un caso in cui a un'impresa francese, specializzata nella produzione e vendita all'ingrosso di prodotti surgelati, le autorità francesi avevano vietato di distribuire yogurt surgelato con tale denominazione e imposto l'uso della diversa denominazione di 'latte fermentato surgelato', in quanto un decreto francese del 1982, relativo alla lotta contro le frodi e le sofisticazioni nel settore del latte fermentato e dello yogurt, riservava il nome yogurt al latte fermentato fresco ottenuto solo con lo sviluppo di batteri lattici, che dovevano riscontrarsi vivi nel prodotto posto in vendita in un'elevata percentuale (almeno 100 milioni per grammo). Lo stato surgelato era, invece, incompatibile con tali caratteristiche, in quanto impediva la presenza di lactobacilli vivi in grande quantità. Dato che sia per il *Codex alimentarius* della FAO e dell'Organizzazione mondiale della sanità, sia per le normative di gran parte degli Stati membri l'elemento caratteristico del prodotto venduto come yogurt era rappresentato dalla presenza in quantità abbondante di batteri lattici vivi, era prevedibile che i consumatori collegassero quel nome a tali caratteristiche, per cui l'uso per un prodotto surgelato poteva risultare ingannevole. Pertanto, la Corte aveva stabilito che, quando il prodotto, legalmente realizzato in uno Stato membro, aveva una composizione o altre caratteristiche specifiche così diverse da quelle richieste dallo Stato di commercializzazione e comunemente conosciute nella Comunità europea per l'uso della stessa denominazione, doveva ritenersi ammissibile l'imposizione da parte del Paese di destinazione di un nome differente per il prodotto importato. Dopo *Smanor*, l'eccezione al principio del mutuo riconoscimento era stata riconosciuta dalla Corte di Giustizia in un caso riguardante un insaccato contenente il 75% di carne suina. Questo, pur legalmente prodotto in Olanda con la denominazione 'prosciutto', non poteva essere distribuito in Germania con tale nome secondo una legge tedesca federale sui prodotti alimentari e altri beni di consumo, che imponeva la composizione di carne suina al 100% per l'uso di tale denominazione: la Corte

Comunità europea richiedeva la stessa composizione⁸² o le stesse caratteristiche⁸³, la Corte aveva dichiarato l'inapplicabilità del principio di mutuo riconoscimento o equivalenza delle legislazioni nei confronti dello Stato membro di produzione la cui normativa era diversa⁸⁴. Aveva, cioè, riconosciuto il diritto dello Stato di importazione di vietare la commercializzazione nel proprio territorio, con quel nome, di un prodotto realizzato in un Paese le cui differenti regole tecniche di composizione o caratteristiche lo rendevano notevolmente diverso da quello fabbricato al proprio interno, al punto che l'uso della medesima denominazione avrebbe determinato nei consumatori il rischio di confusione tra prodotti diversi. In una situazione del genere nessun tipo di etichettatura addizionale, ma solo l'uso di un'altra denominazione avrebbe potuto assicurare la corretta informazione e la reale conoscenza da parte degli acquirenti.

Il principio giurisprudenziale che riconosceva il diritto di uno Stato membro di imporre nel proprio territorio restrizioni all'uso di una denominazione per determinati alimenti tipici, in deroga al principio del mutuo riconoscimento, era fondato su una *ratio* di tutela dei consumatori contro il pericolo di confusione tra prodotti sostanzialmente diversi, quindi contro pratiche commerciali ingannevoli. L'eccezione alla libera circolazione delle merci dipendeva dalla prevalenza su questa dell'interesse alla corretta informazione degli acquirenti e dal fatto

di Giustizia aveva ritenuto l'indicazione della composizione in etichetta non sufficiente a consentire all'acquirente tedesco di conoscere la natura reale del prodotto e aveva riconosciuto, pertanto, il diritto della Germania di imporre per tale insaccato una denominazione di vendita diversa da 'prosciutto', pur essendo così chiamato in Olanda (Corte di Giustizia, 9.2.1999, causa 383/97, Van der Laan, in *Racc.*, 1999, I, p. 752).

⁸² 100% di carne suina nel prosciutto.

⁸³ Un quantitativo abbondante di fermenti vivi nello yogurt.

⁸⁴ Assenza di fermenti vivi nello yogurt surgelato, 70% di carne suina nel prosciutto.

che per alimenti comunemente noti per una specifica composizione o per altre particolari caratteristiche qualitative tale interesse non era sufficientemente garantito dall'etichettatura, cosicché in base ai criteri di proporzionalità e di ragionevolezza non poteva trovare applicazione il principio di equivalenza delle differenti legislazioni nazionali sulle denominazioni di vendita.

L'eccezione al mutuo riconoscimento aveva il pregio di impedire i due effetti distorti provocati da tale principio, ossia la discriminazione alla rovescia nei confronti delle imprese operanti negli Stati che prevedevano regole specifiche di composizione per l'uso di alcune denominazioni, e l'incentivazione di frodi alimentari da parte di tali imprese. Di conseguenza consentiva di tutelare anche l'interesse alla lealtà degli scambi commerciali. Nonostante i suddetti pregi derivanti dall'eccezione al principio di equivalenza delle legislazioni nazionali sulle denominazioni, la Corte di Giustizia aveva ammesso la deroga alla libera circolazione delle merci in misura minima rispetto all'elevato numero di casi in cui nell'ultimo ventennio del secolo scorso gli Stati membri si erano rivolti a essa per il riconoscimento del diritto di escludere dai propri mercati prodotti esteri aventi una composizione difforme da quella delle proprie 'ricette' tradizionali.

L'atteggiamento di *selfrestraint* dei giudici europei era stato tra l'altro approvato, condiviso e incentivato dalla Commissione delle Comunità europee in una Comunicazione del 1991⁸⁵, in cui essa, nell'esercizio delle sue funzioni di interpretazione del diritto comunitario e di controllo sulla corretta applicazione del medesimo, aveva sottolineato l'opportunità di limitare rigorosamente l'applicazione della deroga al principio di libera circolazione delle merci ai soli casi in cui il prodotto importato si differenziasse in modo molto considerevole, sotto il profilo della com-

⁸⁵ Comunicazione interpretativa della Commissione sulle denominazioni di vendita dei prodotti alimentari (91/C 270/02), in GUCE n. C 270/2 del 15.10.1991.

posizione o della fabbricazione, dalle merci generalmente conosciute con quella stessa denominazione nella Comunità al punto di non poter essere considerato come merce rientrante nella stessa categoria⁸⁶.

Il principio del mutuo riconoscimento o equivalenza delle legislazioni nazionali differenti e quello che a esso faceva eccezione – di ammissibilità del divieto, imposto dallo Stato di importazione, di usare una denominazione tipica per un prodotto realizzato in un altro Stato membro con una composizione o altre caratteristiche specifiche notevolmente diverse – vennero positivizzati dalla Direttiva 97/4/CE del 27.1.1997 del Parlamento europeo e del Consiglio mediante il loro inserimento nell'art. 5 della Direttiva 79/112/CEE sull'etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari, disciplinante le denominazioni di vendita.

Dato che il legislatore comunitario aveva integrato l'art. 5 della Direttiva 79/112/CEE con le regole elaborate dalla Corte di Giustizia⁸⁷,

⁸⁶ Nella Comunicazione del 1991 la Commissione, oltre a confermare la validità dell'obbligo imposto dagli Stati membri di circoscrivere la denominazione yogurt ai prodotti di latte fermentato contenente abbondanti fermenti lattici vivi (il caso del prosciutto all'epoca non era stato ancora giudicato dalla Corte di Giustizia), aveva anche riconosciuto il diritto degli Stati membri di imporre l'obbligo di riservare la denominazione 'caviale' esclusivamente alle uova di storione e di usare il nome 'sucedanei del caviale' per i prodotti realizzati con uova di altri pesci, in ragione del fatto che, salvo in due Paesi, nella Comunità europea il termine caviale era usato per indicare uova di storione.

⁸⁷ Dopo la definizione di denominazione di vendita, era stato aggiunto, all'art. 5, che era parimenti autorizzata l'utilizzazione, nello Stato membro di commercializzazione, della denominazione di vendita sotto la quale il prodotto era legalmente fabbricato e commercializzato nello Stato membro di produzione (principio di mutuo riconoscimento). Tuttavia, laddove l'applicazione delle altre disposizioni della Direttiva 79/112/CEE non fosse tale da consentire al consumatore dello Stato membro di commercializzazione di conoscere l'effettiva natura del prodotto e di distinguerlo dai prodotti con i quali esso poteva essere confuso, la denominazione di vendita era accompagnata da altre informazioni descrittive poste in prossimità della

l'interesse della libera circolazione delle merci di fatto continuava a prevalere su quelli dei consumatori e sulla lealtà competitiva, in quanto la pretesa degli Stati membri di far rispettare nella Comunità europea le proprie 'ricette' tradizionali era tassativamente ammessa nella sola ipotesi di composizione così differente da creare il rischio di confusione nell'acquirente, ossia quando la diversità era tale da diventare ingannevole per il consumatore. L'art. 5 riformato non contemplava, invece, tra le deroghe al mutuo riconoscimento, l'ipotesi in cui il prodotto, la cui diversità di composizione rispetto a quello tipico non fosse così elevata da determinare confusione, fosse anche nocivo in quanto contenente sostanze pericolose per la salute umana, come ad esempio certi additivi chimici. L'omissione era verosimilmente dovuta al fatto che il legislatore si era attenuto alle regole elaborate dalla Corte di Giustizia, la quale, nei casi giudicati, aveva sempre escluso un pericolo per la salute umana – anche quando questo era stato invece eccepito dallo Stato interessato⁸⁸ – data l'assenza di componenti nocivi.

La legislazione comunitaria appariva, pertanto, lacunosa sotto il profilo della tutela della salute dei consumatori, nonché scarsamente efficace sotto quello della prevenzione sia delle discriminazioni tra le imprese degli Stati membri sia delle frodi alimentari, in quanto, allineandosi alla giurisprudenza europea, aveva positivizzato in termini

stessa. In casi eccezionali, la denominazione di vendita dello Stato membro di produzione non era utilizzata nello Stato membro di commercializzazione, quando il prodotto che essa designava si discostava talmente, dal punto di vista della composizione o della fabbricazione, dal prodotto conosciuto sotto tale denominazione, che le disposizioni sull'etichettatura non erano sufficienti a garantire un'informazione corretta dei consumatori nello Stato membro di commercializzazione(eccezione al principio del mutuo riconoscimento).

⁸⁸ La Germania, ad esempio, nel caso della denominazione 'birra', aveva sostenuto che la diversa composizione prevista da altri Stati membri, contemplando anche additivi che invece la legge federale escludeva, costituiva un pericolo per la salute umana (sent. 12.3.1987, causa 178/84, cit.).

amplissimi il principio del mutuo riconoscimento o equivalenza delle legislazioni nazionali sulle denominazioni e in misura minima la deroga, con il risultato di determinare la prevalenza della libera circolazione dei prodotti alimentari.

4.5 I Regg. (CEE) n. 2081 e 2082/92 a tutela dei prodotti legati a un territorio o a una tradizione

L'inapplicabilità della legislazione dello Stato di origine ai prodotti tradizionali ivi importati da altri Stati membri con stessa denominazione ma composizione diversa aveva determinato, almeno in parte, il sacrificio sia degli interessi dei consumatori alla qualità di tali alimenti, sia dei produttori e commercianti del Paese di origine alla leale concorrenza, in nome della prevalenza della libera circolazione delle merci. Ciò in quanto la deroga al principio del mutuo riconoscimento, in caso di prodotti notevolmente diversi per composizione o per altre caratteristiche da quelli tipici, non era abbastanza estesa da poter adeguatamente bilanciare gli interessi confliggenti.

Fu il legislatore comunitario a porre rimedio allo sbilanciamento con l'emanazione dei Regg. (CEE) n. 2081 e 2082 del Consiglio del 14.7.1992. Con il primo, relativo alla protezione delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche dei prodotti agricoli e alimentari, venne introdotto un sistema per il riconoscimento giuridico e la tutela di denominazioni di vendita riferite a prodotti alimentari i cui ingredienti (e conseguentemente la qualità) fossero strettamente legate a un determinato territorio. Con il secondo, relativo alle attestazioni di specificità dei prodotti agricoli e alimentari, venne introdotta la dicitura 'specialità tradizionali garantite', riconosciuta a quegli alimenti che, diversamente da quelli DOP e IGP, non avessero un legame con un'area geografica sotto il profilo della composizione, ma fossero realizzati secondo il metodo tradizionale di un determinato territorio, tale da distinguerli da altri prodotti della medesima categoria, a prescindere da dove e con quali ingredienti fossero preparati.

In tal modo venne armonizzato un settore nel quale fino a quel momento si era ripetutamente verificata una frizione tra gli interessi degli imprenditori 'locali'⁸⁹ e dei consumatori da un lato, e del mercato comune dall'altro, che la Corte di Giustizia non era riuscita a risolvere con il principio del mutuo riconoscimento.

Il Reg. (CEE) n. 2081/1992 distingueva due tipologie di prodotti 'tipici' in base all'intensità della relazione tra alimento e territorio. Quelli a denominazione di origine protetta (DOP) contraddistinti da un rapporto territorio-qualità forte, in quanto la provenienza da una zona doveva essere totale: intrinseca, nel senso che le materie prime dovevano avere ivi origine; estrinseca, in quanto tutte le fasi (produzione, trasformazione, elaborazione) dovevano avvenire lì. Nei prodotti alimentari con indicazione geografica protetta (IGP) tale relazione era più labile, potendo la qualità dipendere dalla reputazione o da altre caratteristiche attribuite all'origine geografica alternativamente alla provenienza delle materie prime da quella zona, ed essendo sufficiente che almeno una delle fasi avvenisse in tale territorio.

Il regolamento stabiliva un meccanismo di registrazione delle DOP e delle IGP applicabile ai prodotti alimentari realizzati nel territorio comunitario e valido in tutto il mercato europeo, riconoscibile attraverso l'apposizione di un simbolo europeo *ad hoc*. La registrazione presupponeva un disciplinare di produzione conforme ai requisiti richiesti dal regolamento, predisposto da associazioni, persone fisiche o giuridiche, costituite da produttori di un determinato territorio, e approvato dalla Commissione europea, previa valutazione dello Stato del territorio interessato. Il Reg. (CEE) n. 2081/1992 disponeva, inoltre, controlli a

⁸⁹ In particolare l'interesse degli imprenditori che avessero investito in una produzione costosa, qualitativamente elevata, a non essere danneggiati economicamente da imprese concorrenti di altri Stati membri che realizzassero prodotti con la stessa denominazione molto meno costosi, perché contraddistinti da una composizione qualitativamente inferiore ma legittima.

cui le imprese produttrici erano soggette per verificare che i prodotti alimentari riportanti un'indicazione geografica registrata fossero realmente conformi al relativo disciplinare e questo a sua volta continuasse a soddisfare i requisiti regolamentari.

Attraverso la registrazione della DOP/IGP veniva garantita uniformità di composizione ai prodotti tradizionali di un determinato territorio, messi in circolazione nel mercato comune; di conseguenza non era più consentito agli Stati membri adottare o mantenere al proprio interno norme diverse sulle denominazioni di vendita legate al territorio, potenzialmente competitive o complementari con quelle europee⁹⁰. Il Regolamento aveva attuato in tal modo una completa armonizzazione della disciplina delle denominazioni legate a un luogo⁹¹. Non solo. Esso prevedeva all'art. 12 il riconoscimento di denominazioni geografiche anche di prodotti provenienti da Paesi terzi, a condizione di reciprocità e di equivalenza di garanzie e controlli⁹².

⁹⁰ L. Salvi, *Le DOP, le IGP (e le STG): il reg. (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità degli alimenti*, in L. Salvi et al., *Compendio di diritto alimentare*, cit., pp. 307-308.

⁹¹ L'armonizzazione era garantita ancor di più dal fatto che il legislatore aveva scelto, quale strumento normativo, il regolamento che, diversamente dalla direttiva, ha diretta applicazione negli Stati membri, senza necessità di una legge nazionale di recepimento.

⁹² L'art. 12 Reg. (CEE) n. 2081/1992 stabiliva: «Fatte salve le disposizioni degli accordi internazionali, il presente regolamento si applica ai prodotti agricoli o alimentari provenienti da un paese terzo a condizione che: il paese terzo sia in grado di offrire garanzie identiche o equivalenti a quelle di cui all'art. 4; nel paese terzo esiste un sistema di controllo equivalente a quello definito dall'art. 10; il paese terzo sia disposto ad accordare ai corrispondenti prodotti agricoli o alimentari provenienti dalla Comunità una protezione analoga a quella esistente nella Comunità. In caso di omonimia fra una denominazione protetta di un paese terzo e una denominazione protetta della Comunità, la registrazione è concessa tenendo debitamente conto degli usi locali e tradizionali e dei rischi effettivi di confusione. L'uso di

Un meccanismo di registrazione altrettanto uniforme e valido in tutto il mercato comune⁹³ venne introdotto dal Reg. (CEE) n. 2082/1992 per le specialità tradizionali garantite (SGT). Queste indicazioni, diversamente dalle DOP e IGP, non miravano a tutelare il legame tra un prodotto, le sue qualità e il luogo d'origine, bensì la tradizionalità di un alimento a prescindere da dove questo fosse realizzato. *Ratio* della registrazione della STG era garantire che un alimento, prodotto secondo una ricetta tradizionale con determinati ingredienti, non subisse la concorrenza di prodotti simili che ne sfruttassero la notorietà pur avendo ingredienti differenti o di qualità inferiore.

5. La tutela europea delle denominazioni protette contro le frodi

Al fine di tutelare le denominazioni geografiche protette (DOP/IGP), l'art. 13 del Reg. (CEE) n. 2081/1992 vietava un ampio ventaglio di ipotesi e precisamente: l'uso di una denominazione protetta su prodotti non registrati comparabili a quelli registrati; lo sfruttamento indebito della reputazione di una denominazione protetta; l'imitazione, l'usurpazione o l'evocazione della stessa, anche se l'origine vera del prodotto fosse indicata o la denominazione protetta fosse una traduzione o fosse accompagnata da espressioni quali «genere», «tipo», «metodo», «alla maniera», «imitazione» o simili; qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali dei prodotti usata sulla confezione o sull'imballaggio, nella pubblicità o sui documenti relativi ai prodotti considerati nonché

siffatte denominazioni è autorizzato solo se il paese d'origine del prodotto è chiaramente e visibilmente indicato sull'etichetta».

⁹³ Registrazione sulla base di un disciplinare approvato prima dallo Stato membro e poi dalla Commissione europea, con apposizione di un simbolo comunitario che ne garantisse ai consumatori l'autenticità.

l'impiego, per la confezione, di recipienti tali da poter indurre in errore sull'origine; infine, una fattispecie generica di chiusura consistente in qualsiasi altra prassi idonea a indurre in errore il pubblico sulla vera origine dei prodotti.

Tali fatti erano vietati in quanto offensivi tanto dell'interesse del consumatore a una corretta, trasparente e veritiera informazione, quanto degli interessi economici degli imprenditori che legittimamente producevano prodotti alimentari con denominazioni geografiche protette – tenuto conto dell'impegno finanziario che comportava il rispetto dei disciplinari di produzione per il lecito uso di esse – o li immettevano in commercio.

Stava poi agli Stati membri valutare la necessità di introdurre nuovi illeciti, amministrativi o penali, volti a sanzionare le ipotesi vietate dall'art. 13 Reg. (CEE) n. 2081/1992, oppure l'adeguatezza dei propri illeciti vigenti.

La disciplina comunitaria delle denominazioni geografiche, quindi, trovava un limite nella titolarità esclusiva della potestà punitiva in capo ai singoli legislatori nazionali, che comportava il rischio che questi, a propria discrezione, considerassero le ipotesi vietate dal regolamento già sanzionate da proprie disposizioni pur non essendo così, con la conseguenza che non era garantita un'omogenea tutela delle denominazioni nella Comunità europea.

Le ipotesi di uso illecito di DOP/IGP individuate dall'art. 13 Reg. (CEE) n. 2081/1992 furono poi riprodotte nel Reg. (CE) n. 510/2006⁹⁴ del Consiglio del 20.3.2006, che aveva abrogato e sostituito quello, e che aveva esteso il divieto alle condotte fraudolente riguardanti prodotti DOP/IGP che fossero ingrediente di un prodotto trasformato⁹⁵.

⁹⁴ Art. 13 Reg. (CE) n. 510/2006.

⁹⁵ Si pensi al caso di un prodotto alimentare che tra i propri ingredienti riporti in etichetta un formaggio indicato con una dicitura che sia una storpiatura di 'parmigiano' (nota denominazione protetta), come ad esempio 'parmesan'.

Il Reg. (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21.11.2012, a sua volta abrogava e sostituiva quello del 2006, mantenendo i medesimi divieti⁹⁶. Infine il recente Reg. (UE) n. 1143/2024 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024, ha esteso la tutela in ordine alle tipologie di frode⁹⁷.

In particolare, l'art. 26 del Reg. (UE) n. 1143/2024 amplia la fattispecie di frode riguardante la reputazione della denominazione protetta – fino al 2012 circoscritta allo sfruttamento –, attraverso l'aggiunta dell'indebolimento, dello svigorimento e del danneggiamento. Queste tre ipotesi, come si evince dal Considerando n. 36, possono verificarsi quando il prodotto designato da un'indicazione geografica (DOP/IGP) sia impiegato come ingrediente di un alimento trasformato e preconfezionato, ad esempio nel caso in cui la quantità di esso non sia dichiarata e sia così esigua rispetto a quella degli altri componenti da non avere alcuna incidenza positiva sulla qualità del prodotto trasformato. Con la conseguenza che, se l'alimento che lo contiene è di scarsa qualità, l'indicazione in etichetta o nella confezione tra gli ingredienti del prodotto con denominazione protetta ha l'effetto di indebolire o addirittura danneggiare la rinomanza di quest'ultimo. Si pensi a lasagne al forno precotte surgelate di scarsa qualità, la cui confezione riporti nell'elenco degli ingredienti il parmigiano reggiano DOP, senza indicazione dell'irrisorio quantitativo: è chiaro che l'accostamento tra un prodotto scadente e uno con denominazione protetta provocherà uno svilimento o danneggiamento della reputazione del secondo.

⁹⁶ Art. 13 Reg. (UE) n. 1151/2012.

⁹⁷ Anche il Reg. (UE) n. 1143/2024 specifica che è rimesso alla valutazione e scelta degli Stati membri come tutelare le denominazioni. All'art. 42 par. 3 stabilisce, infatti, che «gli Stati membri adottano le misure amministrative e giudiziarie adeguate a prevenire o far cessare l'uso dei nomi di prodotti o servizi, anche attraverso le interfacce online, che sono realizzati, forniti o immessi sul mercato nel loro territorio, o destinati a essere esportati verso Paesi terzi, e che violano gli artt. 26 e 27».

Al fine di prevenire queste forme di frode, l'art. 27 del Reg. (UE) n. 1143/2024 impone tre condizioni per l'uso lecito dell'indicazione geografica che designa un prodotto utilizzato come ingrediente nell'etichetta, nella pubblicità o nel nome di un prodotto trasformato: non deve esserci tra gli altri ingredienti un prodotto comparabile a quello con denominazione protetta; l'ingrediente-prodotto a denominazione protetta deve essere in quantità sufficiente a conferire una caratteristica essenziale al prodotto trasformato e tale quantità deve essere indicata in percentuale in etichetta.

In secondo luogo, dato che un'altra ipotesi di uso illecito di denominazioni protette (*id est* di frode), prevista fin dal 1992 – l'evocazione – aveva sollevato problemi interpretativi sul significato e sull'ambito applicativo, che la Corte di Giustizia aveva risolto elaborando una propria definizione⁹⁸, il Reg. (UE) n.1143/2024 recepisce questa, at-

⁹⁸ La Corte di Giustizia aveva enunciato per la prima volta chiari e precisi principi in ordine al concetto di evocazione in un caso riguardante un formaggio prodotto in Austria con la denominazione Cambozola che, secondo il Consorzio italiano del Gorgonzola, evocava quella del noto formaggio italiano, riconosciuta e tutelata dalla Comunità europea come DOP (Corte di Giustizia, 4.3.1999, causa C-87/97, *Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola c. Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG e Eduard Bracharz GmbH*, in *Racc.*, 1999, I, p. 1321 ss.). I giudici europei avevano stabilito che per 'evocazione' doveva intendersi l'ipotesi in cui il termine utilizzato per designare un prodotto incorporava una parte di una denominazione protetta, cosicché il consumatore, in presenza del nome del prodotto, era indotto ad avere in mente, come immagine di riferimento, la merce che fruiva della denominazione, anche in mancanza di qualunque rischio di confusione tra i due prodotti e pur quando nessuna tutela comunitaria si applicasse agli elementi della denominazione di riferimento ripresi dalla terminologia controversa. La Corte aveva anche specificato che l'evocazione poteva verificarsi in presenza di analogie fonetiche, ottiche e a volte concettuali tra le denominazioni in conflitto, come nel caso di specie in cui il nome Cambozola aveva una similitudine fonetica con Gorgonzola, in quanto composto dallo stesso numero di sillabe di Gorgonzola e con le ultime due sillabe uguali, cosicché l'assonanza, pur potendo non ingenerare confusione, per certo richiamava nel consumatore l'immagine

tribuendole così valore di diritto positivo: il Considerando 35, infatti, considera sussistente l'evocazione «laddove un collegamento con il prodotto designato dall'indicazione geografica registrata, anche con riferimento a un termine, segno o altro aspetto dell'etichettatura o

del formaggio coperto dalla tutela della DOP. Inoltre, il nome era riferito a un prodotto della stessa categoria – formaggio – molto simile sia nell'aspetto (consistenza morbida e cremosa e colorazione analoga al Gorgonzola perché erborinato), sia nella presentazione (venduto al taglio anziché in confezioni sigillate, al pari del Gorgonzola) a quello italiano.

Gli stessi principi erano stati ribaditi successivamente in un caso riguardante di nuovo due formaggi, il Parmigiano Reggiano coperto da DOP comunitaria, e il Parmesan prodotto in Germania e privo di tutela comunitaria di origine, in cui la Corte di Giustizia aveva ritenuto sussistente l'evocazione del prodotto italiano da parte di quello tedesco sia per la similitudine fonetica, sia per la somiglianza di aspetto e consistenza tra i due formaggi (Corte di Giustizia, 26.2.2008, causa C-132/05, Commissione delle Comunità europee c. repubblica federale di Germania, in *Racc.*, 2008, I, p. 989 ss.). Su questi due formaggi, in realtà, la Corte comunitaria era già stata interpellata un'altra volta in precedenza, non però sul concetto di evocazione, pur avendo essa affermato che Parmesan costituiva una traduzione di Parmigiano e non poteva ritenersi un nome generico, bensì sull'applicabilità dell'art. 13, par. 2 del Reg. (CEE) n. 2018/92, che, per consentire il graduale adeguamento da parte dei produttori alla nuova disciplina comunitaria a tutela delle IG, ammetteva l'uso transitorio di un nome diventato DOP da parte dei produttori di Stati diversi da quello della DOP fino a un massimo di 5 anni dall'entrata in vigore del Regolamento (Corte di Giustizia, 25.6.2002, causa C-66/00, Bigi, in *Racc.*, 2002, I, p. 5941 ss.). Per approfondimenti sul concetto di evocazione nel Regolamento a tutela delle DOP e IGP, alla luce della giurisprudenza europea, cfr. F. Gualtieri, S. Vaccari, B. Catizzone, *La protezione delle indicazioni geografiche: La nozione di evocazione*, in *Riv. dir. alim.*, 2017, n. 2, p. 15 ss.; V. Rubino, *From 'Cambozola' to 'Toscoro' The Difficult Distinction between 'Evocation' of a Protected Geographical Indication, 'Product Affinity' and Misleading Commercial Practices European*, in *Food and Feed Law Rev.*, 2017, n. 4, p. 337 ss.; F. Albisinni, ivi n.40, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 321 ss.

dell'imballaggio, è presente nella mente del consumatore europeo medio ragionevolmente informato, attento e avveduto».

In terzo luogo, il Reg. (UE) n. 1143/2024 amplia la tutela nei confronti delle specialità tradizionali garantite (STG), che il Reg. (CE) n. 509/2006 circoscriveva all'utilizzazione abusiva o fallace della dicitura e alle pratiche ingannevoli per il consumatore⁹⁹ e che il Reg. (UE) n. 1151/2012 aveva esteso all'usurpazione, all'imitazione e all'evocazione¹⁰⁰ nell'ottica di uniformare il regime dei prodotti di qualità contraddistinti da indicazioni protette¹⁰¹. Il regolamento del 2024 allinea ulteriormente la disciplina a protezione delle STG a quella delle indicazioni geografiche, sancendo che la tutela contro qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione vale anche per i prodotti STG utilizzati come ingredienti; inoltre estende a questi prodotti la tutela in relazione alla vendita a distanza, anche tramite commercio elettronico¹⁰².

6. La tutela penale delle denominazioni protette contro le frodi nell'ordinamento italiano

L'Italia si è adeguata a tappe alla sopra descritta disciplina europea di tutela delle DOP e IGP.

In un primo momento, con il d. lgs. 30.12.1999, n. 507 viene introdotta nel codice penale, all'art. 517-*bis* c.p., una circostanza aggra-

⁹⁹ Art. 17 Reg. (CE) n. 509/2006.

¹⁰⁰ Art. 24 Reg. (UE) n. 1151/2012.

¹⁰¹ Infatti mentre fino al 2006 il legislatore comunitario aveva emanato regolamenti distinti per DOP/IGP da un lato (Reg. CEE n. 2081/1992 prima e Reg. CE n. 510/2006 poi) e specialità tradizionali garantite dall'altro (Reg. CEE n. 2082/1992 e Reg. CE n. 509/2006), il Reg. (UE) n. 1151/2012 aveva disciplinato tutte e tre le categorie.

¹⁰² Art. 68 Reg. (UE) n. 1143/2024.

vante speciale¹⁰³ per i delitti di frode nell'esercizio del commercio (art. 515 c.p.), vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine (art. 516 c.p.) e vendita di prodotti industriali con segni mendaci (art. 517 c.p.), consistente nell'essere i fatti commessi su alimenti o bevande aventi denominazione di origine o geografica o specificità protette dalle norme vigenti. Il riferimento non solo a denominazioni geografiche, ma anche a specificità protette consente l'applicazione di tale circostanza aggravante anche alle frodi commerciali aventi a oggetto prodotti con altre nomenclature, comprese le STG¹⁰⁴.

Tenuto conto che la frode nell'esercizio del commercio, punendo il commerciante che consegna una cosa diversa da quella dichiarata o pattuita per origine, provenienza, qualità, era già idonea a coprire uno degli usi illeciti delle denominazioni protette previsti dall'art. 13 del Reg. (CEE) n. 2081/1992, ovvero qualsiasi indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali dei prodotti usata sulla confezione o sull'imballaggio, l'introduzione della nuova circostanza ha semplicemente reso maggiormente severo il trattamento sanzionatorio in caso la falsità abbia a oggetto le denominazioni protette.

Pertanto ciò evidenzia alcuni limiti. Uno dovuto a, natura a effetto comune della circostanza, che la rende bilanciabile con eventuali attenuanti

¹⁰³ Per approfondimenti sull'art. 517-bis c.p., si rinvia si rinvia a A. Natalini, *La circostanza aggravante per frodi concernenti alimenti o bevande con denominazione o specificità protetta (art. 517-bis c.p.). Contraffazione di IGP o DOP agro-alimentari (art. 517-quater e 517-quinquies c.p.)*, in *Illeciti punitivi in materia agroalimentare*, a cura di A. Gargani, cit., p. 235 ss.; F. Pesce, *L'aggravante del fatto avente ad oggetto alimenti o bevande*, in *Delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio*, vol. VIII, a cura di G. Fornasari, Napoli, 2105, p. 336 ss.; G. Ruggiero, *Circostanza aggravante (art. 517-bis)*, in *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, vol. V, a cura di A. Cadoppi, S. Canestrari, A. Manna, M. Papa, Torino, 2010, p. 918 ss.

¹⁰⁴ In senso conforme A. Bernardi, *Riforma del sistema sanzionatorio in materia di alimenti*, in *Leg. pen.*, 2001, p. 722; V. Pacileo, *Il diritto degli alimenti*, Padova, 2003, p. 309.

e quindi potenzialmente dichiarabile soccombente o equivalente a quelle. Un altro dipendente dall'essere tale circostanza riferibile solo ai tre suddetti delitti di frode commerciale, che comporta, da un lato, la sua applicabilità a chi immette in commercio alimenti con false o ingannevoli denominazioni di origine protetta e non anche a chi li produce; dall'altro, la sua inapplicabilità alle frodi alimentari sanitarie – avvelenamento, adulterazione o contraffazione, vendita di sostanze alimentari nocive – commesse su alimenti e bevande aventi denominazioni geografiche protette.

A tali limiti si aggiunge un'incoerenza, che sta nella sua incompatibilità con il delitto di vendita di prodotti industriali con segni mendaci (art. 517 c.p.)¹⁰⁵, nonostante l'espressa riferibilità anche a questo: ciò perché le denominazioni protette sono utilizzate per indicare i prodotti agroalimentari, che per propria natura non sono industriali.

Questo primo intervento del legislatore appare, pertanto, carente e inadeguato a una tutela delle denominazioni conforme a quella imposta dall'art. 13 del Reg. (CEE) n. 2081/1992. In particolare continuano a rimanere prive di copertura penale lo sfruttamento indebito della reputazione di una denominazione protetta, l'usurpazione, l'evocazione della denominazione, non potendosi tali ipotesi ricondurre né alle frodi commerciali di cui agli artt. 515-517 c.p., né a quelle sanitarie di cui all'art. 438 ss. c.p., né alle frodi alimentari previste agli artt. 5 e 6 della legge n. 283/1962¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Proprio per escludere tale incongruenza alcuni ritengono che la fattispecie prevista dall'art. 517-bis c.p. non sia una circostanza aggravante speciale dei delitti di frode commerciale di cui agli artt. 515-517 c.p., bensì un autonomo reato (G. Ruggiero, *Circostanza aggravante (art. 517-bis)*, cit. p. 918; F. Pesce, *L'aggravante del fatto avente ad oggetto alimenti o bevande*, cit., p. 336). A ben vedere questa tesi, oltre a essere contraddetta dalla rubrica e dal tenore dell'art. 517-bis c.p., non risolve in ogni caso l'incompatibilità tra tale ipotesi e il delitto di cui all'art. 517 c.p.

¹⁰⁶ Gli artt. 5 e 6 della legge 30.4.1962, n. 283, recante la disciplina igienico-sanitaria di alimenti e bevande, infatti, prevedono una serie di condotte manipolative e di scorretto uso/conservazione degli alimenti, contraddistinte

Alcuni anni dopo il legislatore interviene una seconda volta in modo più ampio, con il d. lgs. 19.11.2004, n. 297 recante disposizioni sanzionatorie in applicazione del Reg. (CEE) n. 2081/1992 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari. Esso, peraltro, prevede esclusivamente illeciti amministrativi, che sanzionano, salva l'applicazione delle norme penali vigenti¹⁰⁷, tutte le ipotesi previste dall'art. 13 del Reg. (CEE) n. 2081/1992. Nonostante il regolamento sia stato successivamente abrogato e sostituito, il d. lgs. n. 297/2004 è rimasto in vigore e lo è tutt'oggi, grazie al fatto che le ipotesi di uso illecito delineate nel 1992 sono state mantenute dai regolamenti successivi. Peraltro le sanzioni del d. lgs. n. 297/2004 si applicano solo alle denominazioni DOP e IGP, non anche a quelle STG¹⁰⁸.

Infine viene potenziata anche la tutela penale delle DOP/IGP con l'introduzione, da parte della legge 23.7.2009, n. 99¹⁰⁹, del delitto di contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari (art. 517-*quater* c.p.), che punisce chi contraffà o altera le indicazioni geografiche o le denominazioni di origine previste dalla normativa comunitaria, interna o internazionale, nonché chi introduce nello Stato o mette in circolazione prodotti alimentari con denominazioni alterate o contraffatte.

da modalità e contesti ben determinati, a cui non sono riconducibili l'evocazione, l'usurpazione, l'indebito sfruttamento della reputazione.

¹⁰⁷ La clausola di salvezza consente il concorso tra illecito amministrativo e i sopra citati delitti di cui agli artt. 515-517 c.p. aggravati dalla circostanza dell'art. 517-*bis* c.p.

¹⁰⁸ Il d. lgs. n. 297/2004, infatti, fa riferimento al Reg. (CEE) n. 2081/1992 relativo alle DOP/IGP e non anche al Reg. (CEE) n. 2082/1992 riguardante le STG.

¹⁰⁹ Per approfondimenti sulla legge n. 99/2009 si rinvia a A. Madeo, *Lotta alla contraffazione: modifiche agli artt. 473-474 c.p. e nuovi delitti*, cit., p. 10 ss.

Prima del 2009 l'attività di contraffazione e di alterazione delle denominazioni DOP/IGP era penalmente irrilevante, non potendosi applicare a essa il delitto di contraffazione di marchi (art. 473 c.p.), dato che le denominazioni in esame non sono marchi che contraddistinguono e appartengono a un'impresa, bensì contrassegni che identificano un prodotto alimentare realizzato in un determinato territorio con le modalità stabilite da un disciplinare registrato¹¹⁰.

La giurisprudenza formatasi su questa fattispecie – pur esigua, almeno quella di legittimità – sottolinea la differenza tra il contrassegno DOP/IGP e il marchio collettivo che abbia a oggetto una denominazione geografica¹¹¹, traendone come conseguenza che, in caso di contraffazione del secondo, si configura un concorso formale tra i delitti di cui agli artt. 473 e 517-*quater* c.p., dato che questi tutelano beni giuridici diversi¹¹². Inoltre, intende la contraffazione e alterazione

¹¹⁰ Sulla differenza tra marchio e indicazioni DOP/IGP ai fini dell'applicazione dei delitti di cui agli artt. 473, 474, 517-*quater*, si rinvia a F. Cingari, *La tutela penale dei marchi alimentari e la contraffazione di DOP e IGP agroalimentari* (artt. 473, 474 e 517 *quater* c.p.), in *Frodi agroalimentari: profili giuridici e prospettive di tutela*, a cura di A. Natalini, Milano, 2018, p. 135 ss.; Id, *La contraffazione dei marchi industriali e agroalimentari (DOP e IGP)*, in *Dir. agroalim.*, 2022, p. 93 ss. Per un'analisi della differenza tra marchio collettivo geografico e indicazioni DOP/IGP si veda D. Sarti, *I marchi collettivi e di certificazione geografici*, in *Orizzonti del Diritto Commerciale*, 2022, f. 2, p. 450 ss., il quale sottolinea che in base all'art. 74 del regolamento europeo sui marchi il marchio collettivo «non può essere opposto a un terzo abilitato a utilizzare una denominazione geografica», vale a dire nei confronti di chi, pur non appartenendo all'associazione titolare e anche in mancanza di qualsiasi rapporto di licenza con essa, sia legittimato a utilizzare una DOP/IGP sulla base del rispetto del disciplinare e dell'assoggettamento ai relativi controlli (p. 473).

¹¹¹ Il marchio collettivo è disciplinato dall'art. 11 del d. lgs. n. 30/2005 (c.d. Codice della proprietà industriale).

¹¹² La fiducia del pubblico agli artt. 473-474 c.p. e gli interessi economici dei produttori titolati a utilizzare le indicazioni o denominazioni geografiche

delle denominazioni geografiche protette in senso più esteso rispetto a quella dei marchi, vale a dire la considera sussistente non solo quando ha a oggetto l'indicazione IGP/DOP in sé considerata, ma anche quando riguarda le indicazioni contenute nel relativo disciplinare, ossia le materie prime utilizzate, il luogo di produzione o il metodo di ottenimento del prodotto, che costituiscono il contenuto minimo del disciplinare¹¹³.

Anche la riforma del 2009, comunque, appare inidonea a garantire una tutela penale conforme a quella euro-unitaria, in quanto il delitto di cui all'art. 517-*quater* c.p. copre solo l'ipotesi dell'imitazione, non quelle dello sfruttamento della reputazione della denominazione – e, dopo l'entrata in vigore del Reg. (UE) n. 1143/2024, anche dell'indebolimento e del danneggiamento –, dell'usurpazione¹¹⁴, dell'evocazione¹¹⁵, fermo restando che queste sono sanzionate come illecito amministrativo dall'art. 2 del d. lgs. n. 297/2004.

protette all'art. 517-*quater* c.p. Cfr. Cass. pen., Sez. III, 23.3.2016, n. 28354, in *Ced* 2016 rv 267455; Id 10.10.2019, n. 49889, in *Ced* 2019 rv 278272-01; Id 16.1.2024, n. 13767, in *Ced* 2024 rv 286434-3.

¹¹³ In tal senso Cass. pen., Sez. III, 10.10.2019, n. 49889, cit., che si è espressa in un caso in cui era stata apposta la denominazione IGP Aceto balsamico di Modena sulla confezione di un aceto prodotto con mosto di un vino non proveniente dal tale territorio.

¹¹⁴ L'ipotesi di usurpazione, infatti, è diventata delitto ai sensi dell'art. 517-ter c.p., sempre grazie alla legge n. 99/2009, ma solo quando ha ad oggetto un titolo di proprietà industriale, quindi un marchio, un brevetto o un design, non invece una denominazione di origine o un'indicazione geografica protetta.

¹¹⁵ Sull'evocazione sono nate molteplici controversie sottoposte alla Corte di Giustizia, riguardanti l'indicazione geografica protetta dell'aceto balsamico di Modena, su cui sono intervenuti anche i giudici italiani in relazione all'illecito amministrativo di cui all'art. 2 del d. lgs. n. 297/2004. Per approfondimenti su questi casi di evocazione si veda G. Moretti, *Evocazione e tutela di indicazioni geografiche composte: le scelte della giurisprudenza in tema di Aceto Balsamico*, in *Riv. dir. alim.*, 2021, f. 2, p. 62 ss.