

**LA TUTELA DELLE DENOMINAZIONI DI ORIGINE E DELLE INDICAZIONI  
GEOGRAFICHE DEI PRODOTTI AGRO-ALIMENTARI: DALLE ORIGINI AL  
REG. 1143/2024/UE, AL D.D.L. 9.4.2025 DI RIFORMA DEGLI ILLECITI IN ITALIA**

di Antonella Madeo  
(*Associato di diritto penale,  
Università di Genova*)

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il principio di mutuo riconoscimento e la sua applicazione alle denominazioni di vendita dei prodotti alimentari. – 3.1. Gli effetti negativi del principio di mutuo riconoscimento in relazione agli alimenti tradizionali: A) il restringimento della rilevanza penale delle frodi alimentari. – 3.2. Segue. B) «La discriminazione alla rovescia» e il rischio di incentivazione delle frodi alimentari. – 3.3. Il ridimensionamento e la positivizzazione del principio del mutuo riconoscimento. – 4. I regg. 2081 e 2082/92/CEE a tutela dei prodotti legati a un territorio o a una tradizione. – 5. La tutela europea delle denominazioni protette contro le frodi. – 6. L'ampliamento della tutela delle indicazioni geografiche o di origine da parte del reg. 1143/2024/UE. – 7. La tutela delle denominazioni protette contro le frodi nell'ordinamento italiano. La circostanza di cui all'art. 517-*bis* Cp. – 7.1. Segue. Gli illeciti amministrativi del d.lgs. 297/2004. – 7.2. Segue. Il nuovo delitto di contraffazione di DOP/IGP (art. 517-*quater* Cp). – 8. La tutela delle denominazioni geografiche o di origine nel d.d.l. governativo del 2025. – 9. Osservazioni conclusive.

1. Il 13 maggio 2024 è entrato in vigore nell'Unione europea il reg. 1143/2024/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11.4.2024 relativo alle indicazioni geografiche dei vini, delle bevande spiritose e dei prodotti agricoli, nonché alle specialità tradizionali garantite e alle indicazioni facoltative di qualità per i prodotti agricoli, che sostituisce – abrogandolo – il reg. 1151/2012/UE e riforma i regg. 1308/2013/UE per le DOP e IGP del settore vitivinicolo, 787/2019/UE per le DOP e IGP delle bevande spiritose e 1753/2019/UE per le DOP e IGP gestite dall'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale.

Con il presente contributo si intende evidenziare quali ricadute il suddetto regolamento ha sul diritto punitivo degli Stati membri a tutela dei prodotti con denominazioni geografiche o di origine, e comprendere se il nostro ordinamento si

possa considerare già allineato ad esso o se invece richieda un intervento adeguatore da parte del legislatore.

Il lavoro si articola in una parte iniziale in cui viene tracciata la storia delle denominazioni geografiche e di origine di alimenti di elevata qualità, dove si evidenzia come e perché esse sono state riconosciute meritevoli di protezione dal legislatore comunitario e come la tutela si è sviluppata dal regolamento del 1992 a quello attualmente vigente del 2024; e in una parte in cui si intende verificare in quale misura il legislatore italiano abbia dato nel tempo attuazione alla disciplina europea sotto il profilo della repressione penale e amministrativa delle inosservanze della normativa europea, in particolare dell'uso indebito delle denominazioni. Verrà posta attenzione soprattutto al reg. 1143/2024/UE, costituente il diritto vigente nel settore, con uno sguardo anche al disegno di legge recentemente approvato dal Consiglio dei ministri di riforma delle frodi alimentari.

2. L'esigenza di tutela dei prodotti alimentari contraddistinti dal legame con un determinato territorio e/o con una tradizione locale nonché - anche in connessione con detto legame - dalla loro elevata qualità, è venuta alla ribalta a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, grazie soprattutto a continue sollecitazioni rivolte dalle imprese alimentari alla Corte di Giustizia. Il riconoscimento di una loro protezione è avvenuto, però, lentamente e ha avuto origine in forma embrionale nell'elaborazione di un principio da parte della medesima corte europea.

Questa venne interpellata più volte, da imprese collocate sul territorio di Stati membri, sul quesito interpretativo se potesse farsi rientrare nel concetto di «misura equivalente alle restrizioni quantitative», di cui all'art. 30 TrCEE, 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*»<sup>1</sup>, dal nome di un liquore tradizionale a base di

---

<sup>1</sup> C.G. CEE, 20.2.1979, *Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, in *Racc* 1979, 649 ss. Per commenti alla pronuncia si rinvia a L. Costato, *Sull'interpretazione dell'art. 30 del Trattato CEE*, in *RD Agr* 1981, II, 26 ss.; A. Mattera Ricigliano, *La sentenza Cassis de Dijon: un nuovo indirizzo programmatico per la realizzazione definitiva del mercato comune*, in *DComunScambiInternaz* 1981, 273 ss.; G. Cavani, G. Ghidini, *Una sentenza pilota ("Cassis de Dijon") in tema di ostacoli alla libera circolazione delle merci*, in *RDComm* 1981, I, 197 ss.; F. Capelli, *I malintesi provocati dalla sentenza "Cassis de Dijon", vent'anni dopo*, in *DComunScambiInternaz* 1996, 673 ss.

frutta<sup>2</sup>, prodotto in Francia, del quale la Germania aveva vietato la vendita nel proprio territorio con il 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 denominazione<sup>3</sup>.

La Corte di Giustizia, elaborando il c.d. principio del mutuo riconoscimento<sup>4</sup>, 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 TrCEE. 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 determinare l'irrilevanza del divieto o limite alla circolazione stabilito dalla seconda.

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

---

<sup>2</sup> Il Ribes nero di Digione.

<sup>3</sup> 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%.

<sup>4</sup> In realtà il principio aveva già avuto una prima formulazione nel caso *Dassonville* (sent. C.G. CEE, 11.7.1974, *Benoit e Gustave Dassonville*, in *Racc* 1974, 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 ad effetto equivalente a restrizioni quantitative. Alla luce di tale principio, quindi, aveva ritenuto che potesse in essere una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, incompatibile con l'art. 30 TrCEE, 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.

diversità di normativa<sup>5</sup>. 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 commerciali<sup>6</sup>.

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, 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 Comunità europea, che il Consiglio non era riuscito a realizzare mediante l'armonizzazione legislativa<sup>7</sup>.

Dopo quello del liquore a base di frutta seguirono numerosi casi<sup>8</sup> 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 consumatori, dato che queste potevano essere ugualmente soddisfatte con mezzi meno restrittivi del divieto della libera circolazione, in base al principio di proporzionalità<sup>9</sup>, come l'etichetta indicante tutti gli ingredienti – imposta dalla dir.

---

<sup>5</sup> In senso analogo F. Capelli, *La libera circolazione dei prodotti alimentari nel mercato unico europeo*, *DComunScambiInternaz* 1993, 7 ss.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Così F. Albinini, *Strumentario di diritto alimentare europeo*<sup>5</sup>, Milano 2023, 66. In senso analogo F. Capelli, *La libera circolazione dei prodotti alimentari*, cit., 22.

<sup>8</sup> Per un'analisi dettagliata della casistica cfr. F. Albinini, *Strumentario*, op.cit., 65 ss.; F. Capelli, *La libera circolazione dei prodotti alimentari*, cit., 7 ss.; L. Costato, *La giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di denominazione degli alimenti*, in AA.VV., *Compendio di diritto alimentare*<sup>10</sup>, Milano 2022, 56 ss.

<sup>9</sup> Il principio di proporzionalità venne utilizzato anche in altri casi, al fine di ricondurre il divieto di immissione

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 discriminatorie<sup>10</sup> e protezionistiche a vantaggio dei prodotti nazionali<sup>11</sup>, 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.

3.1. 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 formaggi<sup>12</sup> e di alcuni pani<sup>13</sup>, che erano diventati di fatto nomi generici nel mercato comunitario,

---

in commercio a una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative: così 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, *Commissione c. Repubblica federale tedesca*, in *RDAGR* 1987, II, 185, punto 28 della motivazione).

<sup>10</sup> 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 *DComunScambiInternaz* 1987, 741).

<sup>11</sup> A. Mattera Ricigliano, *Il mercato unico europeo*, op. cit., 259.

<sup>12</sup> 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, *Deserbais*, in *Racc* 1988, 4907). Analogamente la Corte di Giustizia aveva qualificato 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, *Nespoli e Crippa*, in *Racc* 1990, 3647).

<sup>13</sup> 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 differenti. Il primo caso fu quello del «pane olandese», in cui la Corte, applicando il principio del mutuo riconoscimento, aveva affermato che le disposizioni

svuotati della propria funzione distintiva, identificativa del prodotto e della qualità di esso<sup>14</sup>, 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, usuali<sup>15</sup>, che ne determinavano la categoria merceologica di appartenenza (es. pesce, formaggio, vino), ai sensi della dir. 79/112/CEE; non erano, invece, ancora definite e disciplinate le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche<sup>16</sup>.

Alcuni alimenti avevano, però, oltre a quella generica, una denominazione tradizionale di vendita<sup>17</sup>, 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

---

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 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, *Kelderman BV*, in *Racc* 1981, 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, *Van der Veldt*, in *FI* 1995, IV, 76) e di una legge italiana (sent. 13.3.1997, *Morellato*, in *Racc* 1997, 1431) che imponevano anche ai prodotti importati i propri requisiti di composizione del pane, differenti da quelli previsti nello Stato membro di produzione.

<sup>14</sup> E' 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 tale nome, perché questo era evocativo delle qualità risultanti dall'obbligatoria presenza di determinati ingredienti e componenti (A. Germanò, *Il mercato dei prodotti agroalimentari*, in *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*<sup>2</sup>, a cura di A. Germanò, M.P. Ragionieri, E. Rook Basile, Torino 2019, 37).

<sup>15</sup> Per denominazione usuale si intende quella derivante dall'uso prolungato nel tempo in un determinato luogo dove un alimento è prodotto e venduto e quindi conosciuto così dai consumatori di tale zona.

<sup>16</sup> 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. 2081/1992/CEE del Consiglio del 14.7.1992.

<sup>17</sup> 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*, in *DComunScambiInternaz* 1996, 532. Molte di queste denominazioni tradizionali sono successivamente confluite nella disciplina legislativa delle denominazioni di origine protetta o delle indicazioni geografiche protette.

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.

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 italiana<sup>18</sup>, l'aceto di denominazione italiana<sup>19</sup> e la birra tedesca<sup>20</sup>, 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 imperative<sup>21</sup>, e pertanto misura di effetto equivalente alle restrizioni quantitative.

---

<sup>18</sup> C.G. CEE, 14.7.1988, *Drei Glocken GmbH e Kritzinger c. USL Centro-Sud e provincia autonoma di Bolzano*, in *Racc* 1988, 4233; nonché nella stessa data *Zoni*, *ivi*, 4285. La Corte, in entrambe le cause, stabilì l'incompatibilità con l'art. 30 TrCEE 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* § 3.2. *Segue. B) La «discriminazione alla rovescia» e il rischio di incentivazione delle frodi alimentari.*

<sup>19</sup> C.G. CEE, 26.6.1980, *Gilli*, in *RD Agr* 1981, II, 25 ss.; *Id.* 9.12.1981, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana (Aceto II)*, in *Racc Giur* 1981, 3019, in cui i giudici europei statuirono che costituiva un'inammissibile restrizione alla libera circolazione delle merci 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).

<sup>20</sup> C.G. CEE, 12.3.1987, *Commissione c. Repubblica federale tedesca*, in *RD Agr* 1987, II, 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 amaro con luppolo, e conseguente divieto di commercio nel territorio tedesco delle birre prodotte in altri Stati membri le cui normative consentivano tale denominazione per bevande derivanti dalla fermentazione di qualsiasi cereale e aromatizzate con aromi naturali diversi dal luppolo. La Corte esclude la sussistenza di esigenze imperative di tutela della salute, non contenendo le birre straniere sostanze nocive.

<sup>21</sup> 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.

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 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 derivato<sup>22</sup>: 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 TrCEE, costituente molto spesso «uno strumento ghigliottina» che, dove interveniva, tagliava in modo netto, senza angoli né sfumature<sup>23</sup>.

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'irrilevanza del divieto nei confronti delle imprese

---

<sup>22</sup> 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 *DComunitScambiinternaz* 1988, 398-399).

<sup>23</sup> F. Capelli, *“Yogourt francese e pasta italiana”*, cit., 399.

comunitarie, decretata dalla Corte di Giustizia, in base a un'interpretazione estensiva del concetto di misura di effetto equivalente alla restrizione quantitativa, aveva indirettamente determinato anche la parziale inapplicabilità del reato di violazione del divieto previsto da tale Stato<sup>24</sup>. 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 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, e 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 avevano reso leciti nei confronti degli importatori fatti ivi puniti come frodi alimentari.

3.2. 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*»<sup>25</sup>, una volta rispettato il principio della libera circolazione delle merci, rientrava nella sfera di autodeterminazione e sovranità dei

---

<sup>24</sup> In senso analogo M. Simonato, *The EU Dimension of 'Food Criminal Law'*, in *Food Regulation and Criminal Justice*, a cura di A. Nieto Martín, L. Quackelbeen, M. Simonato, Antwerpen 2018, 115.

<sup>25</sup> G. Celona, *La libera circolazione delle merci e il mercato unico europeo nella giurisprudenza*, Milano 1991, 54.

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 comunitario<sup>26</sup>.

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, si sarebbe verificata una «discriminazione alla rovescia»<sup>27</sup>, ossia una disparità di trattamento tra le imprese operanti in quello Stato e quelle degli altri Stati membri, a danno delle prime<sup>28</sup>. 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 fossero conformi alla ricetta tradizionale, mentre ai secondi era consentito, purché la composizione diversa rispettasse le regole dello Stato membro da cui proveniva<sup>29</sup>.

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 a un'analisi tra i costi derivanti dall'osservanza della

---

<sup>26</sup> C. Tripodina, *Libera circolazione delle merci nel mercato comunitario e tutela delle tradizioni alimentari dei Paesi membri: un caso di discriminazione a rovescio*, in *GI* 1998, 2095.

<sup>27</sup> Per approfondimenti sul fenomeno in questione si rinvia a K. Mortelmans, *La discrimination à rebours et le droit communautaire*, in *DComunScambiInternaz* 1980, 1 ss.

<sup>28</sup> 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 *DComunScambiInternaz* 1994, 422.

<sup>29</sup> C. Tripodina, *Libera circolazione delle merci nel mercato comunitario*, *op. cit.*, 2095.

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 con una pena pecuniaria di importo inferiore al risparmio complessivo derivante dall'inosservanza, era elevato il rischio che scegliessero di violare l'obbligo<sup>30</sup>, 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 pasta<sup>31</sup>. 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 l. 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 alimentare<sup>32</sup> e ne puniva l'inosservanza a titolo di contravvenzione<sup>33</sup>. 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

---

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Le due sentenze erano state pronunciate lo stesso giorno: C.G. CEE, 14.7.1988, *Drei Glocken GmbH e Kritzinger*, cit.; Id., 14.7.1988, *Zoni*, cit.

<sup>32</sup> Art. 28 e ss. l. 580/1967.

<sup>33</sup> L'art. 44 l. 580/1967 puniva il fatto con la sola ammenda.

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 alimentari<sup>34</sup>. Pertanto, avevano posto alla Corte il quesito se il divieto in questione potesse essere considerato un'inammissibile misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative.

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 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 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 proporzionalità<sup>35</sup>.

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 membri<sup>36</sup>; 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 mista<sup>37</sup>, in quanto di scadente qualità<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> C.G. CEE, 14.7.1988, *Drei Glocken GmbH e Kritzinger*, cit., 4239.

<sup>35</sup> Così C.G. CEE, 14.7.1988, *Drei Glocken GmbH e Kritzinger*, cit., 4234.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> La stessa Corte di Giustizia, nei due casi sulla pasta (C.G. CEE, 14.7.1988, *Drei Glocken GmbH e Kritzinger*, e C.G. CEE, 14.7.1988, *Zoni*, cit.), 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

La discriminazione alla rovescia, peraltro, costituiva una questione meramente interna, come la stessa Corte di Giustizia aveva precisato<sup>39</sup>, 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 imprese<sup>40</sup>. Pertanto era compito del legislatore italiano porre eventuale rimedio a tale effetto mediante una modifica della l. 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 comunitari<sup>41</sup>; 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 l'illegittimità della l. 580/1967 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 europea<sup>42</sup>.

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

---

duro a discapito di quelle contenenti grano tenero (punto 27 della motivazione di entrambe le sentenze).

<sup>39</sup> C.G. CEE, 14.7.1988, *Zoni*, cit.

<sup>40</sup> 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».

<sup>41</sup> C. Tripodina, *Libera circolazione delle merci nel mercato comunitario*, op. cit., 2095.

<sup>42</sup> C. cost., 30.12.1997 n. 443, in *GI* 1998, 2093, con nota di commento di C. Tripodina, *Libera circolazione delle merci nel mercato comunitario*, op. cit. Per un'analisi dettagliata della sentenza cfr. anche L. COSTATO, *Le ragioni e le fonti del diritto alimentare*, in AA.VV., *Compendio di diritto alimentare*, cit., 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 l. 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 ad 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 (C. cost., ord. 10.2.1994 n. 27, in *GCost* 1994, 199, per il cui commento cfr. F. Capelli, *È legittima la "discriminazione alla rovescia"*, cit., 421 ss.).

evidenziato da autorevole dottrina di settore, la Corte di Giustizia aveva dimostrato la propria imparzialità<sup>43</sup> 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 olandese<sup>44</sup> e il formaggio olandese Edam<sup>45</sup>. 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 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

---

<sup>43</sup> F. CAPELLI, “Yogourt francese e pasta italiana”, cit., 389.

<sup>44</sup> C.G. CEE, 26.11.1985, *Miro BV*, in *Racc* 1985, 3739, in cui era stato richiesto di valutare la compatibilità con l’art. 30 TrCEE 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 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.

<sup>45</sup> C.G. CEE, 22.9.1988, *Deserbais*, *Racc* 1988, 4921, riguardante la compatibilità con gli artt. 30 e ss. TrCEE 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.

delle legislazioni, così da poter competere con gli imprenditori comunitari lecitamente in condizioni di parità.

3.3. 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 e, 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 qualitative particolari erano tali da giustificarne una denominazione esclusiva, non utilizzabile da prodotti simili<sup>46</sup>. Solo in un paio di casi<sup>47</sup>, nei quali per la denominazione yogurt surgelato francese e prosciutto olandese

---

<sup>46</sup> F. Capelli, *La libera circolazione dei prodotti alimentari*, cit., 46.

<sup>47</sup> La Corte di Giustizia aveva escluso l'applicazione del mutuo riconoscimento (C.G. CEE, 14.7.1988, *Smanor*, in *Racc* 1988, 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

la maggior parte dei Paesi della Comunità europea richiedeva la stessa composizione<sup>48</sup> o le stesse caratteristiche<sup>49</sup>, 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 diversa<sup>50</sup>. 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 dell'interesse alla corretta informazione degli acquirenti e dal fatto 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

---

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 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 (C.G. CEE, 9.2.1999, *Van der Laan*, in *Racc* 1999, I, 752, con commento di L. Costato, *Brevi note a proposito di tre sentenze su circolazione dei prodotti, marchi e protezione dei consumatori*).

<sup>48</sup> 100% di carne suina nel prosciutto.

<sup>49</sup> Un quantitativo abbondante di fermenti vivi nello yogurt.

<sup>50</sup> Assenza di fermenti vivi nello yogurt surgelato, 70% di carne suina nel prosciutto.

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 ad 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 *self-restraint* dei giudici europei era stato approvato, condiviso e incentivato dalla Commissione delle Comunità europee in una Comunicazione del 1991<sup>51</sup>, 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 composizione 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 categoria<sup>52</sup>.

Il principio del mutuo riconoscimento o equivalenza delle legislazioni nazionali differenti e quello che ad 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

---

<sup>51</sup> Comunicazione interpretativa della Commissione sulle denominazioni di vendita dei prodotti alimentari (91/C 270/02), in *GUCE C 270/2* del 15.10.1991.

<sup>52</sup> 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 «succedanei 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.

specifiche notevolmente diverse – vennero positivizzati dalla dir. 97/4/CE del 27.1.1997 del Parlamento europeo e del Consiglio, mediante il loro inserimento nell'art. 5 dir. 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 dir. 79/112/CEE con le regole elaborate dalla Corte di Giustizia<sup>53</sup>, 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 interessato<sup>54</sup> –, 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 amplissimi il principio del mutuo riconoscimento o equivalenza delle

---

<sup>53</sup> 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 dir. 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 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).

<sup>54</sup> 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, cit.).

legislazioni nazionali sulle denominazioni e in misura minima la deroga, con il risultato di determinare la prevalenza della libera circolazione dei prodotti alimentari.

4. 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. 2081/1992/CEE e 2082/1992/CEE 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 ed 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<sup>55</sup> e dei consumatori, da un lato, e del mercato comune, dall'altro, che la Corte di Giustizia non era riuscita a comporre con il principio del mutuo riconoscimento.

Il reg. 2081/1992/CEE 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

---

<sup>55</sup> In particolare l'interesse degli imprenditori che avessero investito in una produzione costosa, qualitativamente elevata, non venissero 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.

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. 2081/1992/CEE disponeva, inoltre, controlli a 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 europee<sup>56</sup>. Il Regolamento aveva attuato in tal modo una completa armonizzazione della disciplina delle denominazioni legate a un luogo<sup>57</sup>. 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 controlli<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> L. Salvi, *Le DOP, le IGP (e le STG): il reg. (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità degli alimenti*, in AA.VV., *Compendio di diritto alimentare*, cit., 307-308.

<sup>57</sup> 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.

<sup>58</sup> L'art. 12 reg. 2081/1992/CEE 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

Un meccanismo di registrazione altrettanto uniforme e valido in tutto il mercato comune<sup>59</sup> venne introdotto dal reg. 2082/1992/CEE per le specialità tradizionali garantite (STG). 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. Al fine di proteggere le denominazioni geografiche o di origine (DOP/IGP), l'art. 13 reg. 2081/1992/CEE vietava un ampio ventaglio di ipotesi e precisamente: l'uso di esse su prodotti non registrati comparabili a quelli registrati; lo sfruttamento indebito della loro reputazione; l'imitazione, l'usurpazione o l'evocazione delle stesse, anche se l'origine vera del prodotto fosse indicata o la denominazione 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 l'impiego, per la confezione, di recipienti tali da poter indurre in errore sull'origine; infine, una fattispecie di chiusura consistente in qualsiasi altra prassi idonea a indurre in errore il pubblico sulla vera origine dei prodotti.

Per le specialità tradizionali garantite il reg. 2082/1992/CEE prevedeva una protezione contro l'uso ingannevole di nomi indicanti prodotti non registrati come STG. Peraltro, una delle due disposizioni ad essa dedicata – l'art. 17 reg. 2082/1992/CEE – aveva un contenuto più generico rispetto a quello del succitato art. 13 riguardante le DOP/IGP, limitandosi a vietare qualsiasi utilizzazione abusiva o fallace della menzione o del simbolo europeo, nonché la contraffazione dei nomi registrati, mentre non contemplava la presentazione, il confezionamento e la pubblicità del prodotto in modo ingannevole. L'art. 18 reg. 2082/1992/CEE, inoltre, considerava illecito l'uso a livello

---

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

<sup>59</sup> 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.

nazionale di denominazioni nazionali che potessero ingenerare confusione con i nomi di STG regolarmente registrati.

Tutte le ipotesi previste dai due regolamenti erano vietate in quanto lesive 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 o secondo le ricette e i metodi delle specialità tradizionali, tenuto conto del maggior impegno finanziario che comportava il rispetto dei disciplinari di produzione per il lecito uso di dette denominazioni.

Il legislatore comunitario, pur individuando le tipologie di uso indebito di nomi e di presentazione e/o pubblicità ingannevole da parte di prodotti generici, lasciava agli Stati membri il compito di garantire la protezione delle DOP, IGP e STG. Spettava ai legislatori nazionali valutare quali misure adottare e se fosse necessario introdurre nuovi illeciti – amministrativi o penali – volti a sanzionare le ipotesi vietate dall'art. 13 reg. 2081/1992/CEE e dagli artt. 17 e 18 reg. 2082/1992/CEE, o se fossero già adeguate le misure e gli illeciti vigenti nel proprio ordinamento.

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 idoneamente coperte da proprie disposizioni quando non fosse davvero così, con la conseguenza che non era garantita un'omogenea tutela delle denominazioni nella Comunità europea.

Le ipotesi vietate di uso illecito di DOP/IGP individuate dall'art. 13 reg. 2081/1992/CEE furono riprodotte negli stessi termini dall'art. 13 reg. 510/2006/CE del Consiglio del 20.3.2006, che aveva abrogato e sostituito quello del 1992, ma con l'estensione delle varie ipotesi di uso falso o ingannevole o lo sfruttamento della notorietà della denominazione DOP/IGP ai prodotti-ingrediente di un prodotto trasformato<sup>60</sup>. Analogamente i divieti di uso falso o ingannevole di nomi di STG previsti dagli artt. 17 e 18 reg. 2082/1992/CEE vennero ribaditi all'art. 17 reg. 509/2006/CE subentrato a quello.

Con il reg. 1151/2012/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21.11.2012, che ha abrogato entrambi i regolamenti del 2006, il legislatore euro-unitario, oltre a

---

<sup>60</sup> 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*».

semplificare le procedure di registrazione<sup>61</sup>, ha compattato la normativa di settore, prevedendo all'interno di tale regolamento la disciplina sia delle DOP/IGP<sup>62</sup>, sia delle STG<sup>63</sup>; ha introdotto le c.d. indicazioni facoltative di qualità<sup>64</sup>, riferite a prodotti realizzati in aree svantaggiate, come le zone di montagna e le regioni ultraperiferiche, in cui l'agricoltura ha un peso economico notevole e i costi di produzione sono elevati<sup>65</sup>; ha istituito all'interno di quest'ultima categoria l'indicazione «prodotto di montagna»<sup>66</sup>.

Sotto il profilo della tutela delle denominazioni, il regolamento del 2012, da un lato, ha ribadito le fattispecie di uso indebito previste dai precedenti regolamenti per le DOP/IGP<sup>67</sup> ma, dall'altro, ha ampliato la disciplina a protezione delle STG, per allinearla maggiormente a quella delle DOP e IGP, mediante la previsione del divieto di usurpazione, imitazione, evocazione e di qualsiasi altra pratica tale da indurre in errore il consumatore, nonché dell'uso a livello nazionale di denominazioni di vendita che possano ingenerare confusione con STG registrate<sup>68</sup>. Peraltro, non ha esteso a queste la tutela contro le ipotesi di presentazione, confezionamento e/o pubblicità ingannevoli di un prodotto generico, né ha stabilito alcuna disposizione contro l'uso indebito delle indicazioni facoltative di qualità, come «prodotto di montagna».

6. Il reg. 1143/2024/UE costituisce l'attuale disciplina vigente in Unione europea nel settore delle indicazioni geografiche.

Esso apporta varie innovazioni sia di carattere sistematico che regolatorio.

Sotto il primo profilo, riunisce al proprio interno le norme procedurali, di controllo e di tutela relative alle indicazioni geografiche di tutte le categorie agro-alimentari, vale a dire non solo degli alimenti – come era stato fino al regolamento del 2012 –, ma anche dei vini e delle bevande spiritose, pur mantenendo in vigore alcune disposizioni

---

<sup>61</sup> L'opera di semplificazione delle procedure di registrazione era già iniziata con i regolamenti del 2006.

<sup>62</sup> Nel Titolo II.

<sup>63</sup> Nel Titolo III.

<sup>64</sup> Il reg. 1151/2012/UE, infatti, è intitolato in modo omnicomprensivo «regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari», anziché con specifico riferimento alle denominazioni DOP, IGP, STG.

<sup>65</sup> La *ratio* e il significato delle indicazioni facoltative di qualità si evincono dai Considerando 4, 44, 45, 60 reg. 1151/2012/UE.

<sup>66</sup> Art. 31 reg. 1151/2012/UE.

<sup>67</sup> L'art. 13 reg. 1151/2012/UE stabiliva i divieti di usurpazione, imitazione, evocazione, sfruttamento della notorietà della denominazione DOP/IGP, uso di indicazioni false o ingannevoli nel confezionamento o nella pubblicità.

<sup>68</sup> Art. 24 reg. 1151/2012/UE.

specifiche per prodotto contenute per i vini nel reg. 1308/2013/UE e per le bevande spiritose nel reg. 787/2019/UE. Attraverso l'armonizzazione della disciplina delle indicazioni geografiche di tutti i prodotti destinati al consumo umano, il legislatore ha inteso, da un lato, garantire il riconoscimento e la protezione uniformi dei diritti di proprietà intellettuale connessi ai nomi protetti nell'Unione europea<sup>69</sup>; dall'altro, accrescere la conoscenza, il riconoscimento e la comprensione dei consumatori, sia nell'UE che nei Paesi terzi, riguardo ai simboli, alle indicazioni e alle abbreviazioni che attestano l'adesione ai regimi di qualità dell'Unione e il loro valore aggiunto<sup>70</sup>.

Sotto il secondo profilo, oltre a semplificare ulteriormente le procedure di registrazione in conformità alla tendenza del legislatore europeo dal regolamento del 2006 in poi, il reg. 1143/2024/UE incrementa i poteri e le responsabilità delle associazioni di produttori e valorizza le pratiche sostenibili intraprese dai produttori<sup>71</sup>. Inoltre, potenzia gli strumenti per garantire ai consumatori informazioni chiare, veritiere e affidabili sia in ordine all'origine, all'autenticità, alla qualità e ad altre caratteristiche legate all'origine geografica o all'ambiente geografico dei prodotti, sia al fine di identificare questi facilmente sul mercato. Infine – ed è l'aspetto qui di maggiore interesse per le possibili ricadute sul diritto punitivo degli Stati membri –, il reg. 1143/2024/UE amplia e rafforza la protezione delle indicazioni geografiche, muovendosi in tre direzioni.

In una prima direzione, estende il regime di tutela delle IG ai nomi di dominio<sup>72</sup> accessibili nell'Unione europea, a prescindere dal luogo di stabilimento dei registri pertinenti, nonché ai prodotti con indicazioni geografiche venduti *online*. Ciò in ragione del fatto che oggi la società usa quotidianamente *internet* sia per informarsi, sia per effettuare acquisti; di conseguenza è sempre più frequente l'uso di nomi di dominio anche per alimenti, vini e bevande alcoliche DOP/IPG, in quanto questi consentono di raggiungere un pubblico molto ampio, al di là dei confini geografici nazionali e unionali.

---

<sup>69</sup> Così si evince sia dal Considerando 18 che dall'art. 4 riguardante gli obiettivi.

<sup>70</sup> Si veda in tal senso il Considerando 20.

<sup>71</sup> In particolare l'art. 7 stabilisce che un gruppo di produttori può concordare pratiche sostenibili da rispettare nella produzione del prodotto designato da un'indicazione geografica, inserendo nel disciplinare regole più rigorose di quelle prescritte dal diritto dell'Unione o nazionale in termini di sostenibilità ambientale, sociale o economica, oppure di benessere degli animali.

<sup>72</sup> Un nome di dominio per alimenti IGP/DOP è un nome *web* che identifica e promuove un prodotto agro-alimentare riconosciuto dall'Unione Europea come prodotto di qualità, le cui caratteristiche siano legate all'area di provenienza. Un esempio di nome di dominio è rappresentato da [parmigianoreggiano.it](http://parmigianoreggiano.it) che identifica il Parmigiano Reggiano DOP.

Tenuto conto delle insidie potenzialmente create dal mercato elettronico a causa della virtualità di esso, che implica la mancanza di un contatto concreto e diretto tra consumatore, venditore e prodotti, era più che mai impellente l'esigenza di estendere la protezione regolamentare europea delle IG ai nomi di dominio relativi ad alimenti e bevande con indicazioni geografiche protette e alla vendita *online* dei suddetti prodotti. Pertanto l'art. 26 reg. 1143/2024/UE, dopo l'elencazione delle ipotesi di uso indebito delle indicazioni geografiche iscritte nel registro dell'Unione europea, identiche a quelle descritte all'art. 13 dei regolamenti del 1992, del 2006 e del 2012 (salve alcune estensioni, di seguito esposte), specifica che i suddetti casi sono vietati anche quando riferiti ai nomi di dominio<sup>73</sup> e ai prodotti venduti a distanza, compreso il commercio elettronico (cioè la vendita *online*)<sup>74</sup>.

In una seconda direzione, il nuovo regolamento amplia il contenuto delle fattispecie di uso indebito (*id est* di frode) delle indicazioni geografiche registrate. Ciò avviene con riguardo all'uso di un nome lesivo della reputazione di un prodotto con indicazione DOP/IGP protetta: mentre il regolamento del 2012 vietava solo lo sfruttamento, l'art. 26 § 1 lett. a reg. 1143/2024/UE considera illecito altresì l'indebolimento, lo svigorimento e il danneggiamento del nome protetto da parte di un prodotto, anche quando quest'ultimo ne costituisca un ingrediente. Il legislatore europeo prende atto che nel commercio si verificano anche queste forme di offesa alla reputazione di un prodotto designato da un'indicazione di origine o geografica registrata, come quando questo sia impiegato quale ingrediente di un alimento trasformato e confezionato di scarsa qualità, se la sua quantità non è dichiarata in etichetta ed è talmente esigua da non avere alcuna incidenza sulla qualità del prodotto trasformato<sup>75</sup>. In un caso di questo tipo l'accostamento – tramite citazione tra gli ingredienti – a un alimento trasformato di mediocre qualità ha l'effetto di indebolire, se non addirittura di danneggiare, la rinomanza del prodotto con denominazione protetta<sup>76</sup>.

Per quanto concerne le specialità tradizionali garantite (STG), invece, il regolamento del 2024 non incide sulle fattispecie vietate. Queste, nel regolamento del

---

<sup>73</sup> Art. 26 § 2 reg. 1143/2024/UE.

<sup>74</sup> Art. 26 § 4 lett. b reg. 1143/2024/UE.

<sup>75</sup> Lo si evince in particolare dal Considerando 36.

<sup>76</sup> Si pensi a un prodotto confezionato di lasagne al forno surgelate di scarsa qualità, la cui etichetta riporti nell'elenco degli ingredienti il parmigiano reggiano DOP, senza indicare l'irrisorio quantitativo: l'accostamento tra un prodotto scadente e uno con denominazione protetta provocherà uno svilimento o danneggiamento della reputazione del secondo.

2006 istitutivo di tale categoria, comprendevano solo l'utilizzazione abusiva o fallace della dicitura e del relativo simbolo comunitario, la contraffazione dei nomi registrati e, con formula generica di chiusura, ogni pratica tale da indurre in errore il consumatore<sup>77</sup>. Successivamente il regolamento del 2012 aveva esteso la protezione all'usurpazione, all'imitazione e all'evocazione<sup>78</sup>, nell'ottica di uniformare il regime di tutti i prodotti di qualità contraddistinti da indicazioni protette, ossia sia DOP/IGP sia STG<sup>79</sup>. Il regolamento del 2024 allinea ulteriormente la disciplina a protezione delle STG a quella delle DOP/IGP, al fine di tutelare il consumatore contro pratiche commerciali ingannevoli<sup>80</sup>. Peraltro non opera l'omogeneizzazione sul piano delle fattispecie vietate di uso del nome, cosa che a nostro avviso sarebbe stata opportuna, bensì su quello dell'oggetto della tutela, che estende alle STG che siano ingredienti di un altro prodotto nonché a quelle messe in circolazione tramite vendita a distanza, compreso il commercio elettronico<sup>81</sup>. Non prende, invece, in considerazione i nomi di dominio, verosimilmente in quanto non ancora diffusi per le STG.

In una terza direzione, il nuovo regolamento fa chiarezza su due aspetti di grande rilevanza ai fini della determinazione chiara e puntuale della portata di alcuni divieti.

Uno riguarda il prodotto con denominazione protetta che sia ingrediente di altro prodotto, dato che, come si è evidenziato, già dal regolamento del 2012 la protezione è stata estesa ad esso. Il legislatore europeo del 2024 prende atto dell'opportunità di garantire che l'uso di un'indicazione geografica nella denominazione di vendita di un prodotto trasformato, quando essa designi un prodotto-ingrediente di uno trasformato, sia conforme a pratiche commerciali leali e non indebolisca, svigorisca o pregiudichi la reputazione del prodotto recante l'indicazione geografica<sup>82</sup>. A tal fine il reg. 1143/2024/UE disciplina in modo determinato l'uso lecito dell'indicazione geografica che designa un prodotto-ingrediente nell'etichetta, nella pubblicità o nel nome di un prodotto trasformato, imponendo tre condizioni: a) il prodotto trasformato non deve contenere alcun altro prodotto comparabile all'ingrediente designato dall'indicazione geografica; b) l'ingrediente-prodotto a denominazione

---

<sup>77</sup> Art. 17 reg. 509/2006/CE.

<sup>78</sup> Art. 24 reg. 1151/2012/UE.

<sup>79</sup> Infatti mentre fino al 2006 il legislatore comunitario aveva emanato regolamenti distinti per DOP/IGP da un lato (reg. 2081/1992/CEE prima e reg. 510/2006/CE poi) e specialità tradizionali garantite dall'altro (reg. 2082/1992/CEE e reg. 509/2006/CE), il reg. 1151/2012/UE aveva disciplinato tutte e tre le categorie.

<sup>80</sup> In tal senso il Considerando 69.

<sup>81</sup> Art. 68 reg. 1143/2024/UE.

<sup>82</sup> Si veda il Considerando 36.

protetta deve essere in quantità sufficiente a conferire una caratteristica essenziale al prodotto trasformato; c) la quantità dell'ingrediente-prodotto a denominazione protetta deve essere indicata in percentuale in etichetta<sup>83</sup>.

Un secondo aspetto concerne l' evocazione, costituente una delle fattispecie di uso indebito di denominazioni protette fin dal 1992, che aveva sollevato nel passato problemi di significato e, conseguentemente, di ambito applicativo. La Corte di Giustizia aveva affrontato la questione per la prima volta nel noto caso del formaggio austriaco denominato Cambozola<sup>84</sup> che, secondo il Consorzio italiano del Gorgonzola, violava l'art. 13 § 1 lett. b reg. 2081/1992/CEE, in quanto tale denominazione evocava quella del noto formaggio italiano, riconosciuta e tutelata dalla Comunità europea come DOP. I giudici europei, nell'accogliere il ricorso, avevano affermato che per evocazione doveva intendersi l'ipotesi in cui il termine utilizzato per designare un prodotto incorpori una parte di una denominazione protetta, cosicché il consumatore, in presenza del nome del prodotto, è indotto ad avere in mente, come immagine di riferimento, la merce che fruisce della denominazione, anche in mancanza di qualunque rischio di confusione tra i due prodotti; e avevano specificato che l'evocazione può configurarsi in presenza di analogie fonetiche, ottiche e a volte concettuali tra le denominazioni in conflitto<sup>85</sup>. Successivamente la Corte di Giustizia aveva riconosciuto l'evocazione in presenza delle suddette condizioni anche in altri casi, dando così origine all'elaborazione di una vera e propria definizione giurisprudenziale<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> Art. 27 reg. 1143/2024/UE.

<sup>84</sup> C.G. CEE, 4.3.1999, *Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola c. Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG e Eduard Bracharz GmbH*, in *Racc* 1999, I, 1321 ss.). Per approfondimenti sul concetto di evocazione 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 *RDAlim* 2017, 2, 15 ss.; V. Rubino, *From "Cambozola" to "Toscorno" The Difficult Distinction between "Evocation" of a Protected Geographical Indication, "Product Affinity" and Misleading Commercial Practices European*, in *FoodFeedLR* 2017, 4, 337 ss.; F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*<sup>5</sup>, cit., 321 ss.

<sup>85</sup> Ciò era accaduto nel caso di specie. Il nome Cambozola, infatti, 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 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.

<sup>86</sup> La definizione di evocazione elaborata nel caso Cambozola è stata utilizzata successivamente in un caso riguardante nuovamente due formaggi, il Parmigiano Reggiano coperto da DOP comunitaria, e il Parmesan prodotto in Germania e privo di tutela comunitaria di origine: 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

Il reg. 1143/2024/UE recepisce tale nozione, riconoscendole valore giuridico, sebbene non la collochi tra le disposizioni precettive ma nel preambolo del regolamento. Il Considerando 35, infatti, afferma che «sulla base della giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea, l'evocazione di un'indicazione geografica può aver luogo, in particolare, laddove un collegamento con il prodotto designato dall'indicazione geografica registrata, anche con riferimento a un termine, segno o altro aspetto dell'etichettatura o dell'imballaggio, è presente nella mente del consumatore europeo medio ragionevolmente informato, attento e avveduto».

Delineato il quadro di protezione delle indicazioni geografiche nei suddetti termini ampi e al contempo chiari e ben definiti a fini applicativi, il nuovo regolamento, al pari dei precedenti, lascia alla discrezionalità degli Stati membri l'adozione delle misure amministrative e giudiziarie adeguate sia per prevenire o far cessare l'uso dei nomi di prodotti – anche attraverso le piattaforme *online* – realizzati o immessi sul mercato nel loro territorio o destinati a essere esportati verso Paesi terzi, che violino i divieti stabiliti agli artt. 26 e 27 del regolamento<sup>87</sup>, sia per rimuovere i nomi di dominio che utilizzino illegalmente le IG o disabilitarne l'accesso dal territorio dello Stato membro interessato<sup>88</sup>. Tale riserva a favore degli Stati membri comporta il rischio di svilire, almeno in parte, l'obiettivo di armonizzazione dell'intero settore qui in esame. Se, infatti, le procedure di registrazione, i controlli, le facoltà e i poteri riconosciuti ai produttori, sono uniformi in tutta l'Unione europea ma non altrettanto lo è il sistema sanzionatorio per le inosservanze di obblighi e divieti, è verosimile che la protezione delle indicazioni geografiche non sia efficace in modo egualitario in tutto il territorio unionale.

E' pertanto auspicabile, *de iure condendo*, qualora la disomogeneità sanzionatoria dovesse pregiudicare in modo rilevante gli interessi dei consumatori e degli imprenditori virtuosi, che il legislatore europeo in futuro stabilisca, in virtù del

---

di aspetto e consistenza tra i due formaggi (C.G. CEE, 26.2.2008, *Commissione delle Comunità europee c. repubblica federale di Germania*, in *Racc* 2008, I, 989 ss.). Su questi due formaggi la Corte 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 § 2 reg. 2018/1992/CEE, 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 (C.G. CEE, 25.6.2002, *Bigi*, in *Racc* 2002, I, 5941 ss.).

<sup>87</sup> Art. 42 §. 3 reg. 1143/2024/UE.

<sup>88</sup> Art. 42 § 4 reg. 1143/2024/UE.

principio di sussidiarietà sancito all'art. 5 TrFUE, anche disposizioni sanzionatorie dirette a garantire l'osservanza delle regole di protezione delle IG.

Nel frattempo è opportuno verificare se, *de iure condito*, il nostro sistema punitivo sia adeguato a garantire le tutele predisposte dal reg. 1143/2024/UE.

7. La normativa europea di protezione delle denominazioni protette per prodotti agro-alimentari, come si è evidenziato, a partire dal regolamento del 1992 fino all'attuale regolamento del 2024, individua in modo determinato tutte le ipotesi di uso non consentito della denominazione, ma lascia alla discrezionalità degli Stati membri la determinazione delle misure – amministrative ed eventualmente penali – per prevenire o far cessare tale uso.

La tutela nei confronti dei prodotti agro-alimentari e dei vini con denominazioni di origine o indicazioni geografiche in Italia era garantita già prima della promulgazione dei Regg 2081/1992/CEE e 2082/1992/CEE, perché il nostro è il Paese con la più ampia e variegata produzione di alimenti contraddistinti da specificità legate al territorio e a ricette tradizionali. Diversamente dai regolamenti europei, però, la protezione nel nostro ordinamento non era compattata in un unico testo normativo, ma particellizzata in numerose leggi speciali, ciascuna per un determinato prodotto. Queste prevedevano il riconoscimento giuridico di una denominazione di origine o di un'indicazione geografica per un determinato prodotto appartenente a una certa categoria merceologica, in quanto legato a un delimitato ambito geografico, attraverso la registrazione che presupponeva una procedura culminante nell'approvazione di un disciplinare di produzione da parte del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, previo parere favorevole di un organo ministeriale di esperti.

Tali leggi apprestavano anche una tutela alle denominazioni, mediante la previsione di una serie di reati consistenti nell'uso indebito delle stesse. A titolo esemplificativo, la l. 10.4.1954 n. 125 recante tutela delle denominazioni di origine e tipiche dei formaggi dedicava – e dedica tutt'oggi – il Capo III alle disposizioni contro le frodi e la sleale concorrenza, dove gli artt. 9-11 punivano come delitto – oggi a titolo di illecito amministrativo – le frodi sulle denominazioni: sia quelle formali, cioè la contraffazione/alterazione di una denominazione registrata di un formaggio o l'uso di essa per la messa in circolazione dei prodotti; sia quelle sostanziali, consistenti

nell'apporre il nome registrato su un formaggio non avente i requisiti prescritti per l'uso di tale denominazione o nel metterlo in circolazione in tal modo<sup>89</sup>.

Laddove mancasse una legge speciale a tutela di una certa denominazione di origine, questa trovava in ogni caso protezione contro le frodi di tipo sostanziale nella l. 30.4.1962 n. 283 recante la disciplina igienico-sanitaria degli alimenti e delle bevande, in particolare nella fattispecie contravvenzionale dell'art. 5 lett. a, che vietava – e vieta tutt'ora – l'impiego nella preparazione di alimenti o bevande, nonché qualunque forma di messa in circolazione di sostanze alimentari private anche in parte dei propri elementi nutritivi o mescolate a sostanze di qualità inferiore o comunque trattate in modo da variarne la composizione naturale: una disposizione avente carattere sussidiario, in ragione dell'espressa clausola di riserva «salvo quanto disposto da leggi e regolamenti speciali».

Inoltre, esclusivamente con riguardo alle frodi su prodotti con denominazioni di origine o indicazione geografica commesse nella fase finale della vendita diretta al consumatore, poteva applicarsi il delitto di frode nell'esercizio del commercio, in quanto la vendita di un alimento su cui fosse apposto falsamente il nome o il simbolo di una denominazione era riconducibile alla consegna all'acquirente di una «cosa mobile diversa da quella dichiarata o pattuita, per origine, provenienza».

Questo quadro viene in parte riformato dal d.lgs. 30.12.1999 n. 507, il quale, nella sua opera generale di depenalizzazione dei reati minori, include quelli contemplati dalle sopra citate leggi speciali a protezione di alcune denominazioni di prodotti alimentari; mentre non tocca l'art. 5 l. 283/1962.

Per compensare il *vulnus* arrecato alle denominazioni e indicazioni protette con la degradazione a illeciti amministrativi dei reati<sup>90</sup>, il d.lgs. 507/1999 inserisce nel codice penale una circostanza aggravante speciale, all'art. 517-bis Cp<sup>91</sup>, per i delitti di frode

---

<sup>89</sup> Analogo contenuto si rinviene in: d.P.R. 12.7.1963 n. 930 recante norme per la tutela delle denominazioni di origine dei mosti e dei vini; l. 4.11.1981 n. 628 recante norme relative alla tutela della denominazione d'origine e tipica del prosciutto veneto berico-euganeo; l. 30.5.1989 n. 224, recante tutela della denominazione di origine del salame di Varzi, delimitazione della zona di produzione e caratteristiche del prodotto; l. 12.1.1990 n. 11 recante tutela della denominazione di origine del prosciutto di Modena, delimitazione della zona di produzione e caratteristiche del prodotto; l. 13.2.1990 n. 26 recante tutela della denominazione di origine «Prosciutto di Parma»; l. 14.2.1990 n. 30 recante norme in materia di denominazione di origine del prosciutto di San Daniele; l. 10.2.1992 n. 164 recante nuova disciplina delle denominazioni d'origine dei vini.

<sup>90</sup> Per approfondimenti sul punto si rinvia a V. De Gioia, L. Gargiulo, N. Graziano, *La depenalizzazione dei reati minori nel decreto legislativo n. 507 del 30 dicembre 1999*, n. 205, Padova, 2000, 54 ss.

<sup>91</sup> Per approfondimenti sull'art. 517-bis Cp, si rinvia ad 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., 235 ss.; F. Pesce, *L'aggravante del fatto avente ad oggetto alimenti o bevande*, in *Delitti contro*

nell'esercizio del commercio (art. 515 Cp), di vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine (art. 516 Cp) e di vendita di prodotti industriali con segni mendaci (art. 517 Cp), consistente nell'essere i fatti commessi su alimenti o bevande aventi denominazione di origine o geografica o specificità protette dalle norme vigenti.

La circostanza dovrebbe essere applicabile astrattamente anche ai prodotti industriali<sup>92</sup>, quanto meno quando riferita all'art. 517 Cp, dato che l'ambito di questo, sia nel titolo sia nel precetto, è espressamente circoscritto a prodotti industriali. Peraltro, non può non evidenziarsi una incompatibilità sotto questo profilo tra l'art. 517 Cp e la nuova aggravante, dato che le denominazioni protette indicano prodotti agro-alimentari che per propria natura non sono industriali.

La nuova circostanza ha quale principale pregio il fatto di riferirsi non solo agli alimenti con denominazioni di origine e geografiche protette, ma anche a quelli «le cui specificità sono protette dalle norme vigenti», il che ne consente l'applicazione anche alle frodi su prodotti con attestazioni di qualità specifiche riconosciute dal diritto vigente, come le STG<sup>93</sup>, e non solo a quelle su DOP e IGP.

Peraltro, essa presenta anche dei limiti.

Il primo più evidente è rappresentato dalla sua natura di circostanza aggravante, che la rende di difficile applicazione, tenuto conto che il legislatore non ne esclude la soccombenza o l'equivalenza in caso di concorso con attenuanti<sup>94</sup>. Salvi i casi di recidiva, infatti, in questo tipo di criminalità, in cui autore del fatto è un commerciante, spesso incensurato, collaborativo, contraddistinto da una vita regolare, i giudici tendono a riconoscere rilevanza a tali aspetti come circostanze attenuanti generiche e a considerare queste prevalenti o quanto meno equivalenti all'aggravante di cui all'art. 517-bis Cp<sup>95</sup>.

---

*l'economia pubblica, l'industria e il commercio*, VIII, a cura di G. Fornasari, Napoli, 2015, 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.

<sup>92</sup> In tal senso v. A. Natalini, *Primo collaudo in cassazione del delitto di contraffazione di DOP e IGP agroalimentari: una norma-simbolo rimasta in stand-by*, in *DAGroal* 2016, 535.

<sup>93</sup> In senso conforme A. Bernardi, *Riforma del sistema sanzionatorio in materia di alimenti*, in *LP* 2001, 722; V. Pacileo, *Il diritto degli alimenti*, Padova 2003, 309.

<sup>94</sup> Per evitare gli effetti deleteri del bilanciamento, una parte minoritaria della dottrina ha interpretato l'art. 517-bis Cp come fattispecie autonoma di reato, anziché come circostanza aggravante. Così G. Ruggiero, *Circostanza aggravante (art. 517 bis)*, in *Trattato di diritto penale. Parte speciale. I delitti contro la fede e l'economia pubblica*, V, a cura di A. Cadoppi, S. Canestrari, A. Manna, M. Papa, Torino 2010, 918; F. Pesce, *L'aggravante del fatto avente ad oggetto alimenti o bevande*, cit., 336 s.

<sup>95</sup> Ciò risulta dalla pur scarsa giurisprudenza di settore. Cfr. Cass. 12.2.2009 n. 20125, in *CEDCass* 2009, che ha confermato le statuizioni del giudice di appello, in base alle quali le circostanze attenuanti generiche erano state ritenute prevalenti (in primo grado erano state considerate equivalenti) sulla circostanza aggravante di cui all'art.

Un secondo limite è dato dal fatto che la circostanza è riferibile solo a tre delitti che colpiscono la fase finale della filiera, ossia l'immissione al consumo, che oltretutto sono puniti esclusivamente per dolo. Arduo appare il compito di accertare che il venditore abbia la consapevolezza che le indicazioni di origine o geografiche o le specificità riferite ai prodotti da lui posti in commercio siano indebite per mancanza di autorizzazione al loro uso o per non conformità al disciplinare. Fatti di questo tipo spesso sono attribuibili più a negligenza – carenza di verifiche per superficialità –, cioè ad atteggiamenti colposi, che non a dolo, soprattutto laddove i prodotti siano confezionati.

L'aggravante non è applicabile, invece, ai reati commessi a monte dai produttori. Ci riferiamo alle frodi alimentari sanitarie, sia gravi punite dal codice penale<sup>96</sup>, sia lievi previste dalla l. 283/1962<sup>97</sup> – entrambe le categorie punite sia per dolo che per colpa –, che possono ben essere realizzate su alimenti e bevande su cui siano apposte indebitamente denominazioni geografiche protette, il che giustificherebbe ugualmente, anzi a maggior ragione, un inasprimento sanzionatorio.

Oltre ai limiti della circostanza aggravante introdotta, questo primo intervento legislativo nel complesso appariva inidoneo ad apprestare una tutela delle denominazioni conforme ai dettami dell'art. 13 reg. 2081/1992/CEE, in quanto non colmava la lacuna rappresentata dalla mancanza di illeciti – penali o amministrativi – di sfruttamento indebito della notorietà di una denominazione protetta, nonché di usurpazione ed evocazione della stessa, non potendosi tali ipotesi ricondurre alle frodi

---

517-bis Cp per il delitto di frode nell'esercizio del commercio, in un caso di vendita come «grana padano» di un formaggio che non aveva le caratteristiche del prodotto D.O.P. Analogamente sono state riconosciute prevalenti le circostanze attenuanti generiche sull'aggravante dell'art. 517-bis Cp in relazione al delitto di frode nell'esercizio del commercio in un caso di vendita di prosciutti crudi denominati di Parma e San Daniele difformi dai relativi disciplinari (Cass. 4.12.2003 n. 4351, in *RP* 2005, 215). L'aggravante di cui all'art. 517-bis Cp è stata invece riconosciuta in un altro caso di vendita di prosciutti crudi recanti in etichetta la denominazione Parma e San Daniele nonostante le attività di affettamento avvenissero con modalità diverse da quelle previste nei disciplinari D.O.P., ma ciò perché era concorrente con la recidiva e in assenza di circostanze attenuanti bilanciabili con esse (Cass. 6.11.2013 n. 2617, in *CEDCass* m. 258585).

<sup>96</sup> Il riferimento è all'avvelenamento di sostanze alimentari (art. 439 Cp) e all'adulterazione o contraffazione di sostanze alimentari (art. 440 Cp).

<sup>97</sup> La l. 283/1962 prevede frodi alimentari lievi – commesse in qualunque fase della filiera alimentare, dalla produzione, allo stoccaggio, alla messa in circolazione a qualsiasi titolo – all'art. 5 l. 30.4.1962 n. 283 e le punisce al successivo art. 6 come contravvenzione, quindi anche per colpa. Per approfondimenti si rinvia ad A. Madeo, *Le fattispecie penali di cui alla legge n. 283/1962, in Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, a cura di A. Gargani, Torino 2021, 273 ss.

commerciali di cui agli artt. 515-517 Cp, né a quelle sanitarie gravi di cui all'art. 438 ss. Cp<sup>98</sup>, né alle frodi alimentari sanitarie lievi di cui agli artt. 5 e 6 l. 283/1962<sup>99</sup>.

7.1. Le lacune sopra evidenziate vengono colmate con il secondo intervento normativo, avente carattere più sistematico, rappresentato dal d.lgs. 19.11.2004 n. 297 recante disposizioni sanzionatorie in applicazione del reg. 2081/1992/CEE.

Esso sanziona, infatti, agli artt. 1 e 2, a titolo di illecito amministrativo, salva l'applicazione delle norme penali vigenti<sup>100</sup>, con cornici edittali distinte per ciascuna ipotesi, le fattispecie di uso non consentito di una denominazione protetta descritte all'art. 13 reg. 2081/1992/CEE.

In particolare, l'art. 1 prevede l'impiego commerciale, diretto o indiretto, e non autorizzato di denominazioni protette per prodotti comparabili<sup>101</sup> con altri che le utilizzino in base a regolare registrazione e a una produzione conforme al disciplinare<sup>102</sup>, nonché per prodotti non comparabili nella misura in cui tale uso consenta di sfruttare indebitamente la reputazione dei prodotti che le utilizzino legittimamente<sup>103</sup>.

L'art. 2 sanziona l'usurpazione, l'imitazione e l'evocazione della denominazione protetta o del segno o del marchio<sup>104</sup>; l'uso sulla confezione o sull'imballaggio, nella pubblicità, nell'informazione ai consumatori, di indicazioni false o ingannevoli relative alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali dei prodotti, nonché l'impiego, per la confezione, di recipienti che possono indurre in errore sull'origine<sup>105</sup>; infine, con clausola generale di chiusura, qualsiasi altra prassi o comportamento idoneo a indurre in errore sulla vera origine dei prodotti<sup>106</sup>.

Il decreto sanziona come illeciti amministrativi anche frodi commerciali non contemplate espressamente dall'art. 13 reg. 2081/1992/CEE.

---

<sup>98</sup> Ciò in quanto esse richiedono sempre un pericolo per la salute pubblica.

<sup>99</sup> Gli artt. 5 e 6 l. 30.4.1962 n. 283, infatti, prevedono una serie di condotte manipolative e di scorretto uso/conservazione degli alimenti, contraddistinte da modalità e contesti ben determinati, a cui non sono riconducibili l'evocazione, l'usurpazione, l'indebito sfruttamento della reputazione.

<sup>100</sup> La clausola di salvezza consente il concorso tra illecito amministrativo e i sopra citati delitti di cui agli artt. 515-517 Cp aggravati dalla circostanza dell'art. 517-bis Cp.

<sup>101</sup> Significa che il prodotto appartiene alla stessa categoria merceologica di quello che usa in modo legittimo la stessa denominazione protetta.

<sup>102</sup> Art. 1 co. 1 lett. a d.lgs. 297/2004.

<sup>103</sup> Art. 1 co. 1 lett. b d.lgs. 297/2004.

<sup>104</sup> Art. 2 co. 2 d.lgs. 297/2004.

<sup>105</sup> Art. 2 co. 3 d.lgs. 297/2004.

<sup>106</sup> Art. 2 co. 4 d.lgs. 297/2004.

Ciò vale, in primo luogo, per l'indebito riferimento a denominazioni protette registrate nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità di prodotti composti, elaborati o trasformati, salvo che la denominazione riguardi il componente esclusivo della categoria merceologica di appartenenza e gli utilizzatori del prodotto composto, elaborato o trasformato siano autorizzati o che il riferimento ad essa riguardi soltanto un ingrediente del prodotto confezionato che lo contiene o in cui è elaborato o trasformato<sup>107</sup>.

In secondo luogo, sono punite le frodi formali nelle seguenti ipotesi: modifica, per la commercializzazione o l'immissione al consumo, della denominazione protetta o del segno distintivo o del marchio registrati<sup>108</sup>; contraffazione del segno distintivo o del marchio o di altro sigillo o simbolo che ha costituito oggetto della registrazione<sup>109</sup>; detenzione od uso di tale segno/marchio contraffatto o l'uso di un marchio d'impresa che riproduce o evoca una denominazione protetta<sup>110</sup>; uso, da parte di un soggetto che non sia un'autorità autorizzata ad attività di controllo o vigilanza sulle denominazioni da parte del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, di espressioni nella pubblicità e nell'informazione ai consumatori dirette a garantire o ad affermare lo svolgimento di dette attività<sup>111</sup>; uso di una denominazione protetta nella ragione o denominazione sociale di un'organizzazione diversa dal Consorzio di tutela autorizzato<sup>112</sup>.

Infine, sono sanzionate condotte degli operatori del settore alimentare volte a ostacolare o in altro modo non collaborative<sup>113</sup> con le autorità – pubbliche o private autorizzate dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste<sup>114</sup> – impegnate a svolgere il controllo sulla legittimità dell'apposizione delle

---

<sup>107</sup> Art. 1 co. 1 lett. c d. lgs. 297/2004.

<sup>108</sup> Art. 2 co. 1 d. lgs. 297/2004.

<sup>109</sup> Quest'ipotesi, prevista all'art. 2 co. 5 d.lgs. 297/2004, a ben vedere non è diversa da quella della modifica di cui al co. 1, se non per il fatto che quest'ultima deve essere finalizzata all'immissione in commercio della denominazione modificata, mentre questo fine non è espressamente richiesto per la contraffazione.

<sup>110</sup> Art. 2 co. 5 d. lgs. 297/2004.

<sup>111</sup> Art. 2 co. 6 d. lgs. 297/2004.

<sup>112</sup> Art. 5 d. lgs. 297/2004.

<sup>113</sup> Art. 3 d. lgs. 297/2004.

<sup>114</sup> Le autorità deputate al controllo e alla vigilanza sulle denominazioni protette e sulle attestazioni di specificità dei prodotti agro-alimentari sono individuate dall'art. 53 l. 24.4.1998 n. 128, come modificato dalla l. 21.12.1999 n. 526 (legge comunitaria 1999).

denominazioni in prodotti agro-alimentari<sup>115</sup>; nonché gli inadempimenti da parte di tali operatori agli obblighi imposti dalle suddette autorità di controllo e vigilanza<sup>116</sup>.

Per tutti gli illeciti amministrativi sono imposte: una sanzione amministrativa pecuniaria che, salvo per poche e marginali violazioni per le quali è in misura fissa, è stabilita tra un minimo e un massimo edittale; la sanzione accessoria dell'inibizione all'uso della denominazione protetta; nei casi di maggiore gravità, desunta anche dalle quantità dei prodotti oggetto delle condotte violatrici e del rischio di induzione in errore dei consumatori finali, la facoltà per l'autorità pubblica irrogante le sanzioni di disporre altresì la pubblicazione del provvedimento che accerta la violazione a spese del trasgressore.

L'estensione della repressione amministrativa alle suddette ipotesi appare pregevole, in quanto consente un'attuazione completa della disciplina europea a protezione delle denominazioni DOP/IGP.

Peraltro, non possono nascondersi anche delle carenze di disciplina, *in primis* il fatto che gli illeciti abbiano ad oggetto esclusivamente le denominazioni DOP e IGP, anziché più in generale le denominazioni protette e le attestazioni di specificità. Ciò emerge in modo inequivocabile nel titolo del decreto legislativo, nonché nei precetti degli illeciti, che richiamano sempre e solo la disciplina del reg. 2081/1992/CEE sulle DOP/IGP e mai il reg. 2082/1992/CEE riguardante le STG<sup>117</sup> o, come sarebbe stato ancor meglio, più ampiamente il diritto vigente in materia di denominazioni protette.

Nonostante il regolamento del 1992 sia da tempo superato, gli illeciti amministrativi del d.lgs. 297/2004 sono tutt'ora vigenti negli stessi termini, in ragione del fatto che le ipotesi di uso illecito descritte all'art. 13 del reg. 2081/1992/CEE sono state riprodotte pedissequamente nei regolamenti successivi, così come anche le procedure di registrazione (pur semplificate ne tempo), che continuano a costituire il presupposto necessario per la tutela delle denominazioni.

Tuttavia, come si è già osservato<sup>118</sup>, i regolamenti del 2012 e del 2024 hanno esteso la portata dei divieti di uso indebito delle denominazioni, di cui all'art. 13 Reg 2081/1992/CEE, ai prodotti-ingredienti, a quelli immessi al consumo tramite commercio a distanza (compreso quello elettronico) e ai nomi di dominio; nonché

---

<sup>115</sup> Il controllo è svolto sia sotto il profilo dell'esistenza di una regolare e attiva registrazione, sia sotto il profilo della conformità del prodotto al disciplinare di produzione.

<sup>116</sup> Art. 4 d. lgs. 297/2004.

<sup>117</sup> Il d. lgs. 297/2004, infatti, fa riferimento al reg. 2081/1992/CEE relativo alle DOP/IGP e non anche al reg. 2082/1992/CEE riguardante le STG.

<sup>118</sup> V. *supra* § 5 e 6.

allineato la disciplina a protezione delle denominazioni delle STG a quella delle DOP/IGP. Questi profili di tutela mancano del tutto nel d.lgs. 297/2004, che non è stato integrato dopo l'entrata in vigore del reg. 1151/2012/UE, né a seguito dell'introduzione del reg. 1143/2024/UE, avvenuta ormai un anno fa, con la conseguenza di risultare ulteriormente lacunoso e inadeguato alla disciplina europea.

*De iure condendo*, quindi, gli illeciti amministrativi del d. lgs. n. 297/2004 dovrebbero essere estesi sia alle STG, sia ai prodotti-ingredienti, sia ai nomi di dominio e ai prodotti con denominazioni protette commercializzati a distanza, anche su piattaforme *online*.

Non solo. Dato che in relazione all'uso nell'etichetta o nella presentazione di una denominazione protetta riferita a un prodotto-ingrediente di un prodotto trasformato o composto, il regolamento del 2024 ha introdotto condizioni tassative per il riferimento lecito ad essa, dovrebbe essere aggiunto nel d.lgs. 297/2004 un nuovo illecito amministrativo di uso nell'etichetta o nella presentazione di un prodotto trasformato o composto di una denominazione protetta riferita a un prodotto-ingrediente, in assenza delle condizioni indicate all'art. 27 reg. 1143/2024/UE, ossia quando vi sia, tra gli altri ingredienti, un prodotto comparabile con uno con denominazione protetta; oppure l'ingrediente-prodotto a denominazione protetta non sia in quantità sufficiente a conferire una caratteristica essenziale al prodotto trasformato; oppure la sua quantità non sia indicata in percentuale in etichetta.

Sotto quest'ultimo profilo nel d.lgs. 297/2004 continua a essere vigente una disposizione che appare incompatibile con la nuova disciplina europea dei prodotti-ingredienti.

L'art. 1 co. 1 lett. c n. 2 del decreto, infatti, esclude che costituisca illecito amministrativo l'impiego commerciale, diretto o indiretto, di una denominazione protetta in difformità dalla disciplina di produzione nella presentazione o nella pubblicità di prodotti composti, elaborati o trasformati, che consenta a questi ultimi di sfruttarne indebitamente la reputazione, se tale denominazione è riferita a ingredienti del prodotto confezionato che lo contiene o in cui è elaborato o trasformato. Tale statuizione, contrastante già con l'art. 13 reg. 1151/2012/UE, oggi stride con l'art. 26 del reg. 1143/2024/UE, che estende tutte le ipotesi di uso non consentito di denominazioni protette ai prodotti-ingredienti, compreso il riferimento che consenta al prodotto in cui questo è contenuto di sfruttarne indebitamente la

reputazione<sup>119</sup>.

7.2. La tutela apprestata dal d.lgs. 297/2004, come si è evidenziato, è di natura esclusivamente amministrativa ed è circoscritta a garantire l'osservanza della disciplina del regolamento europeo del 1992 sulle DOP/IGP.

Il terzo intervento legislativo nel settore delle denominazioni protette, invece, è di natura penale ed è volto a colpire le frodi su indicazioni, simboli e marchi riferiti a denominazioni geografiche validamente registrate.

Fino al 2009 l'unica tutela contro tali fatti era fornita da due illeciti amministrativi del d.lgs. 297/2004<sup>120</sup>. Mancava, invece, una repressione penale. Non poteva applicarsi, infatti, il delitto di contraffazione di marchi (art. 473 Cp), perché le denominazioni non sono marchi, ossia diritti di privativa industriale che individuano l'impresa produttrice, bensì contrassegni che identificano un tipo di prodotto agro-alimentare – a prescindere dall'impresa che lo produce – contraddistinto dalla realizzazione in una determinata area geografica e/o con uno specifico procedimento che conferisce ad esso una elevata qualità<sup>121</sup>. Né poteva trovare applicazione il delitto di vendita di prodotti industriali con segni mendaci (art. 517 Cp)<sup>122</sup> in relazione alla messa in circolazione di prodotti alimentari con denominazioni alterate o contraffatte, per il fatto, già sottolineato<sup>123</sup>, che i prodotti agro-alimentari sui quali sono apposte le indicazioni geografiche non hanno carattere industriale.

La l. 23.7.2009 n. 99, per colmare tali lacune, ha introdotto nel codice penale, tra i delitti contro l'industria e il commercio, la contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agro-alimentari (art. 517-*quater* Cp)<sup>124</sup>, che

---

<sup>119</sup> Art. 26 § 1 lett. a reg. 1143/2024/UE.

<sup>120</sup> Come si è evidenziato, il d.lgs. 297/2004 prevedeva già all'art. 2 gli illeciti amministrativi di modifica (co. 2) e di contraffazione (co. 5) della denominazione protetta, di segni distintivi o di marchi legati alla DOP/IGP.

<sup>121</sup> In tal senso v. anche A. Germanò, *Il marchio geografico nel settore agricolo*, in *DAgroal* 1994, 338; E. Rook Basile, *Marchi e certificazione dei prodotti agricoli ed agroalimentari tra disciplina della produzione e quella del mercato*, in *DAgroal* 1997, 33; A. Natalini, *Primo collaudo in Cassazione*, cit., 541-542.

<sup>122</sup> Una delle ipotesi punite dall'art. 517 Cp, a cui apparentemente potrebbe ricondursi l'immissione al consumo di prodotti agro-alimentari con denominazioni contraffatte o alterate, è la vendita di prodotti industriali con nomi o segni distintivi atti a indurre in errore il compratore sull'origine o la provenienza.

<sup>123</sup> V. *supra* § 7.

<sup>124</sup> Per approfondimenti sul delitto di cui all'art. 517-*quater* Cp si rinvia a: R. Bricchetti, L. Pistorelli, *Sui prodotti agroalimentari garanzia più ampia*, in *GD* 2009, 37, XXXV; F. Cingari, *Verso il rafforzamento della tutela penale dei marchi e dei segni distintivi?*, in *LP* 2009, 617; A. Giarda, *Ridisegnato il perimetro della tutela penale dei diritti di proprietà industriale*, in *CorrMer* 2009, 1057; G. Manca, *La tutela penale della proprietà industriale e della struttura produttiva italiana*, Padova 2009; A. D'Andrea, *Contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari*, in *Trattato di diritto penale*, a cura di A. Cadoppi, S.

punisce tanto chi contraffà o altera le indicazioni geografiche o le denominazioni di origine (comma 1), quanto chi, al fine di trarre profitto, introduce nello Stato, detiene per la vendita, pone in vendita o mette comunque in circolazione prodotti alimentari con denominazioni alterate o contraffatte (comma 2).

La fattispecie pone qualche dubbio interpretativo e presenta alcuni limiti.

Un dubbio suscita l'oggetto delle condotte di contraffazione o di alterazione, individuato in indicazioni geografiche e in denominazioni di origine conformi alla normativa vigente interna, euro-unitaria o internazionale. La questione è se il delitto debba considerarsi circoscritto alle DOP e IGP, oppure sia applicabile a tutte le attestazioni di qualità legate a specificità riconosciute dal diritto vigente, come le STG e le indicazioni facoltative di qualità (es. prodotto di montagna), queste ultime introdotte dal reg. 1143/2024/UE. La specificazione che il delitto presuppone l'osservanza delle indicazioni a disposizioni interne, europee o internazionali a loro tutela potrebbe far propendere per l'interpretazione estensiva. In altre parole, quale che sia il nome o l'acronimo utilizzato, ciò che conta è che si tratti di un'indicazione regolamentata e protetta dal diritto vigente in ragione del rapporto territorio/altra specificità-qualità del prodotto<sup>125</sup>. Al momento, però, non constano sentenze sul punto, il che non stupisce in realtà, considerato che sono ancora pochissime le pronunce di legittimità sul delitto in esame. In ogni caso questa tesi si allineerebbe alla tendenza della pur esigua giurisprudenza<sup>126</sup> a un'applicazione ampia dell'art. 517-*quater* Cp, come emerge in relazione a due questioni da essa affrontate, di seguito descritte.

La prima riguarda la contraffazione del marchio collettivo avente ad oggetto un'indicazione o una denominazione geografica<sup>127</sup>. La Cassazione, sul presupposto che

---

Canestrari, A. Manna, M. Papa, cit., 930; A. Madeo, *Lotta alla contraffazione: modifiche agli artt. 473-474 c.p. e nuovi delitti*, in *DPP* 2010, 10 ss.; F. Pesce, *Contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari*, cit., 349; M. Lombardo, *Usurpazione di titoli di proprietà industriale e contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari*, in *DigDPen Agg.*, Torino 2013, 620.

<sup>125</sup> Di contrario avviso è Natalini, il quale ritiene che non rientrino nell'ambito punitivo dell'art. 517-*quater* Cp quegli alimenti «le cui specificità sono protette dalle norme vigenti» (ad es. le STG), ma a diverso titolo delle DOP e IGP, in quanto il nuovo delitto ha «ritagliato», inglobandola al proprio interno, solo parte dell'oggetto materiale già tipizzato nella circostanza aggravante dell'art. 517-*bis* co. 1 Cp (A. Natalini, *Primo collaudo in Cassazione*, cit., 535; Id, *Contraffazione di DOP o IGP agroalimentari, tra processo e sostanza: «doppiabilità» del sequestro e rilevanza penale (anche) della violazione del disciplinare*, in *DAGroal* 2020, 479).

<sup>126</sup> La giurisprudenza sull'art. 517-*quater* Cp non solo è esigua ma si è anche formata molto lentamente. E' stato, infatti, evidenziato che la prima pronuncia di legittimità è apparsa ben dopo sette anni di immeritato «sopore» giudiziario (A. Natalini, *Primo collaudo in Cassazione*, cit., 529).

<sup>127</sup> 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 *OrizzontiDComm* 2022, 2, 450 ss., il quale sottolinea che in base

il contrassegno DOP/IGP di per sé non è un marchio, ravvisa, quando esso sia richiamato all'interno di un marchio collettivo, un concorso formale tra gli artt. 473 e 517-*quater* Cp<sup>128</sup>, in quanto i due delitti tutelano beni giuridici diversi<sup>129</sup>, essendo il primo a salvaguardia della fiducia dei consumatori, mentre il secondo a tutela degli interessi economici dei produttori titolati a utilizzare le indicazioni geografiche o le denominazioni d'origine<sup>130</sup>.

La seconda questione attiene all'attività di contraffazione o alterazione delle denominazioni geografiche protette, che la giurisprudenza intende in senso più ampio rispetto a quando essa riguarda i marchi. La ravvisa, infatti, non solo nei casi in cui abbia ad oggetto l'indicazione IGP/DOP in sé, ma anche quando concerne le indicazioni contenute nel relativo disciplinare, ossia le materie prime utilizzate, il luogo di produzione o il metodo di ottenimento del prodotto<sup>131</sup>. In tal guisa la Cassazione intende l'attività decettiva non solo in senso formale come imitazione o alterazione grafica, cioè delle diciture (nomi, simboli, segni grafici) indicanti l'appartenenza di un prodotto agro-alimentare alla categoria di quelli con indicazione di origine o denominazione geografica protetta; ma anche in senso sostanziale, quale realizzazione dell'alimento con un contenuto (materie prime impiegate) o attraverso un procedimento (metodologie e/o luogo di produzione) non conforme al disciplinare

---

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).

<sup>128</sup> Sulla differenza tra marchio e indicazioni DOP/IGP ai fini dell'applicazione dei delitti di cui agli artt. 473, 474, 517-*quater* Cp, 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 *DAgroal* 2022, 93 ss.

<sup>129</sup> La fiducia del pubblico agli artt. 473-474 Cp e gli interessi economici dei produttori titolati ad utilizzare le indicazioni o denominazioni geografiche protette all'art. 517-*quater* Cp. In tal senso cfr. Cass 23.3.2016 n. 28354, in *CEDCass* m. 267455; Id 10.10.2019 n. 49889, in *CEDCass* m. 278272-01; Id 16.1.2024 n. 13767, in *CEDCass* m. 286434-3.

<sup>130</sup> Così Cass 23.3.2016 n. 28354, cit., che fa proprie l'esegesi e le argomentazioni di una parte minoritaria dottrina (R. Bricchetti, L. Pistorelli, *Sui prodotti agroalimentari garanzia più ampia*, cit., XXXV), in particolare la considerazione che l'art. 517-*quater* Cp non richiede l'idoneità della denominazione contraffatta a ingannare il pubblico. Per opinione prevalente, invece, il bene tutelato, quanto meno in via primaria e diretta, sarebbe la fiducia della generalità dei consumatori nella genuinità e nella qualità di prodotti agro-alimentari derivanti dalla loro soggezione a una specifica e rigorosa disciplina riguardo all'origine geografica e al modo di produzione. Cfr. in tal senso A. Madeo, *Lotta alla contraffazione*, cit., 15 e 17; G. Manca, *La tutela penale della proprietà industriale*, op. cit., 48; M. Lombardo, *Usurpazione di titoli e contraffazione*, op. cit., 624.

<sup>131</sup> In tal senso Cass. 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 non di vino di tale territorio.

approvato per la denominazione protetta apposta sul medesimo. L'interpretazione del concetto di contraffazione/alterazione in senso anche sostanziale ha quale conseguenza un effetto estensivo dell'incriminazione che, però, non viola il principio di legalità, in quanto trova fondamento nel richiamo, da parte dell'art. 517-*quater* co. 4 Cp, alla normativa (anche) europea in materia di tutela delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari e proprio questa impone, quale condizione necessaria per la lecita apposizione della denominazione protetta, la conformità del prodotto al disciplinare di riferimento<sup>132</sup>.

L'art. 517-*quater* Cp presenta altresì alcuni limiti. Sotto il profilo delle condotte, punendo solo la contraffazione e l'alterazione, circoscrive la tutela penale all'imitazione, mentre tralascia lo sfruttamento della reputazione della denominazione, l'usurpazione<sup>133</sup> e l'evocazione<sup>134</sup>. A ben vedere, però, ciò non comporta una lacuna di sistema, perché queste tre ipotesi sono sanzionate come illeciti amministrativi all'art. 2 d.lgs. 297/2004.

Sotto il profilo dell'elemento soggettivo, il nuovo delitto è punibile solo per dolo e, nelle fattispecie del co. 2, di introduzione e messa in commercio, richiede altresì il dolo specifico di profitto. Ciò stride con l'esigenza, alla base della disciplina euro-unitaria, di garantire al massimo l'immissione al consumo di prodotti agro-alimentari conformi al diritto vigente in ordine alle indicazioni/denominazioni protette sui medesimi apposte, in funzione di tutelare la fiducia dei consumatori e gli interessi economici dei produttori virtuosi. Un'esigenza del genere può essere soddisfatta in modo completo solo reprimendo anche le fattispecie colpose di produzione e di immissione in commercio di prodotti che indebitamente siano fregiati delle denominazioni.

Il sistema sanzionatorio, da un lato, evidenzia il limite di una blanda cornice editale – reclusione fino a due anni e multa fino a ventimila euro<sup>135</sup> – che consente l'accesso ai

---

<sup>132</sup> In senso conforme A. Natalini, *Contraffazione di DOP o IGP agroalimentari, tra processo e sostanza*, cit., 482 ss.

<sup>133</sup> L'ipotesi di usurpazione, infatti, è diventata delitto ai sensi dell'art. 517-*ter* Cp sempre grazie alla l. 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.

<sup>134</sup> 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 d.lgs. 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 *RDAlim* 2021, 2, 62 ss.

<sup>135</sup> Le pene previste dall'art. 517-*quater* Cp sono identiche a quelle della vendita di prodotti industriali con segni mendaci (art. 517 Cp).

benefici della sospensione condizionale della pena o quanto meno della sospensione del procedimento con messa alla prova, che rendono il delitto ineffettivo e inefficace.

Dall'altro, però, compensa questo effetto con altri strumenti dissuasivi. Uno è rappresentato dall'applicabilità all'art. 517-*quater* Cp della circostanza aggravante speciale di cui all'art. 474-*ter* co. 2 Cp, anch'essa introdotta dalla l. 99/2009, consistente nell'essere il fatto commesso in modo sistematico o attraverso l'allestimento di mezzi e attività organizzate, che comporta la pena della reclusione fino a tre anni e della multa fino a euro 30.000<sup>136</sup>. Ancor più rilevante sul piano deterrente è l'imposizione, in caso di condanna, della confisca – quale pena e non misura di sicurezza – delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono l'oggetto, il prodotto, il prezzo o il profitto o, in subordine, laddove non sia possibile quella «diretta», della confisca per equivalente, vale a dire di beni di cui il reo ha la disponibilità per un valore corrispondente al profitto<sup>137</sup>. Inoltre, nel caso in cui la contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agro-alimentari sia uno dei delitti scopo di un'associazione per delinquere, è applicabile anche la confisca in casi particolari, detta anche «allargata» (art. 240-*bis* Cp)<sup>138</sup>, di valori di sospetta provenienza, che il reo non sia in grado di giustificare o sproporzionati al reddito o alla propria attività.

La condanna può comportare, nei casi di particolare gravità del fatto o di recidiva specifica, a discrezione del giudice, l'irrogazione delle pene accessorie della chiusura dello stabilimento o dell'esercizio in cui il fatto è stato commesso<sup>139</sup>, ovvero la revoca della licenza, dell'autorizzazione o dell'analogo provvedimento amministrativo che

---

<sup>136</sup> In realtà il rinvio al co. 2 dell'art. 474-*ter* Cp impedirebbe l'applicazione al delitto di cui all'art. 517-*quater* Cp dell'aggravante del fatto sistematico od organizzato, perché prevista al co. 1, ma essendo evidente l'errore materiale, ne è suggerita un'interpretazione correttiva (come se il richiamo fosse al co. 1), in base al principio di conservazione del dato giuridico, per salvarne l'applicazione (A. Natalini, *Primo collaudo in Cassazione*, cit., 549-550).

<sup>137</sup> L'art. 517-*quater* co. 3 Cp stabilisce, infatti, che ai delitti di contraffazione o alterazione delle indicazioni e di immissione in circolazione di prodotti alimentari con denominazioni contraffatte o alterate si applica l'art. 474-*bis* Cp, che prevede la confisca diretta o, in subordine, per equivalente, per i delitti di contraffazione di marchi e di introduzione nello Stato di marchi contraffatti (artt. 473-474 Cp).

<sup>138</sup> La confisca c.d. allargata era stata introdotta dall'art. 12-*sexies* d.l. 306/1992 conv. in l. 356/1992 recante modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa, all'interno del quale poi la l. 99/2009 aveva aggiunto l'art. 517-*quater* Cp all'elenco dei delitti per i quali era prevista. Il d.lgs. 21/2018 di attuazione della delega della riserva di codice nella materia penale ha trasfuso il contenuto dell'art. 12-*sexies* d.l. 306/1992 nel nuovo art. 240-*bis* Cp.

<sup>139</sup> Tale pena accessoria è prevista da un minimo di cinque giorni a un massimo di tre mesi. Lo dispone l'art. 517-*bis* co. 2 Cp, richiamato dall'art. 517-*quater* co. 3 Cp.

consente lo svolgimento dell'attività commerciale nello stabilimento o nell'esercizio stesso.

Con specifico riguardo alla contraffazione o alterazione di denominazioni di origine o indicazioni geografiche protette riferite a oli di oliva vergine, una legge speciale sancisce che sono disposte altresì sempre le pene accessorie della pubblicazione della sentenza a spese del condannato su almeno due quotidiani a diffusione nazionale, *ex art. 36 Cp*, e del divieto per cinque anni di porre in essere qualsiasi condotta, comunicazione commerciale e attività pubblicitaria, anche per interposta persona, finalizzata alla promozione di oli di oliva vergini<sup>140</sup>.

I maggiori punti di forza del delitto in esame sono, però, rappresentati dagli strumenti investigativi e dalla responsabilità degli enti.

Sotto il primo profilo, la l. 99/2009 ha introdotto una circostanza attenuante speciale e a effetto speciale (*art. 517-quinquies Cp*) di tipo premiale, consistente nella collaborazione con l'autorità di polizia o con quella giudiziaria nell'azione di contrasto del delitto e nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura dei concorrenti negli stessi, ovvero per l'individuazione degli strumenti occorrenti per la commissione dei delitti medesimi o dei profitti da essi derivanti. Inoltre ha aggiunto il delitto in esame alla lista di quelli per i quali sono consentite le intercettazioni di conversazioni o comunicazioni telefoniche e di altre forme di telecomunicazione<sup>141</sup>, nonché le operazioni sotto copertura<sup>142</sup>.

Sotto il secondo profilo, essa ha esteso la responsabilità per tale delitto all'ente a cui vantaggio o nel cui interesse sia commesso, aggiungendo all'elenco tassativo dei reati per i quali è sancita la responsabilità delle persone giuridiche, alcuni delitti contro l'industria e il commercio, tra cui la contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agro-alimentari<sup>143</sup>. Tuttavia, emerge una criticità sul piano sanzionatorio: l'*art. 25-bis.1 co. 2 d.lgs. 231/2001* prevede per l'*art. 517-quater Cp* solo pene pecuniarie, riservando le pene interdittive, di cui all'*art. 9 co. 2*, ai delitti di illecita concorrenza con violenza o minaccia (*art. 513-bis Cp*) e di frodi contro le industrie nazionali (*art. 514 Cp*), quest'ultimo oltretutto di fatto mai applicato. Ciò inevitabilmente indebolisce l'efficacia special-preventiva della disciplina sanzionatoria nei confronti degli enti.

---

<sup>140</sup> Queste pene accessorie sono stabilite dall'*art. 14 l. 14.1.2013 n. 9* recante norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini.

<sup>141</sup> *Art. 266 co. 1 lett. f-ter Cpp*.

<sup>142</sup> *Art. 9 co. 1 lett. a l. 16.3.2006 n. 146*.

<sup>143</sup> *Art. 25-bis.1 co. 1 lett. a d.lgs. 231/2001*.

8. Lo scorso 9 aprile è stato approvato dal Consiglio dei Ministri un disegno di legge, composto da 18 articoli, diretto a contrastare le frodi alimentari a tutela dei consumatori e dei produttori virtuosi, che interviene sulla normativa sia preventiva, sia repressiva, del settore agro-alimentare.

Alcune previsioni riguardano specificamente gli alimenti con indicazioni geografiche o di origine protette, per i quali il d.d.l. propone modifiche alla disciplina repressiva sia penale sia amministrativa.

Per quanto concerne la prima, l'art. 1 d.d.l. suggerisce una revisione dell'art. 517-*quater* Cp, che interessa in parte il precetto e in parte l'apparato sanzionatorio.

Sotto il primo profilo, propone l'estensione della fattispecie di immissione al consumo, contemplata al co. 2, a qualsiasi fase della filiera<sup>144</sup>, a condizione che l'autore sia consapevole della contraffazione o dell'alterazione. Inoltre, in luogo della rubrica «Contraffazione o alterazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari» suggerisce quella di «Contraffazione dei segni di indicazione geografica e di denominazione protetta dei prodotti agroalimentari»: ciò significherebbe delimitare la portata del delitto alle frodi c.d. formali o grafiche ed escludere quelle sostanziali, che attualmente la nostra giurisprudenza<sup>145</sup> considera riconducibili all'art. 517-*quater* Cp. Tuttavia, l'art. 1 d.d.l. non propone al contempo la medesima modifica all'interno del precetto di cui al co. 1: di conseguenza questo continuerebbe a punire chi contraffà o altera le denominazioni, ovvero, secondo l'interpretazione lata giurisprudenziale, sia chi altera i segni, sia chi altera nella sostanza l'alimento non conformandosi al disciplinare. In tal modo si verificherebbe, quindi, uno scoordinamento tra rubrica e precetto.

Sotto il secondo profilo, l'art. 1 d.d.l. propone una riforma dell'art. 517-*quater* Cp negli stessi termini in cui era stata avanzata nei progetti di riforma degli illeciti agro-alimentari del 2015, 2020 e 2023<sup>146</sup>.

---

<sup>144</sup> L'art. 517-*quater* co. 2 Cp, secondo la modifica proposta, dovrebbe punire chi introduce nel territorio dello Stato, anche in custodia temporanea o in deposito doganale, spedisce in transito, esporta, trasporta, detiene per la vendita, offre o pone in vendita o mette altrimenti in circolazione prodotti agroalimentari la cui indicazione geografica o denominazione di origine sa essere contraffatta o alterata.

<sup>145</sup> Cass 10.10.2019 n. 49889, cit., sull'aceto balsamico.

<sup>146</sup> Il d.d.l. 9.4.2025 riprende alla lettera le proposte di riforma dell'art. 517-*quater* Cp contenute nel Progetto Caselli del 2015 (rimasto allo stadio di schema di disegno di legge), poi nel d.d.l. AC 2427 presentato alla Camera il 6.3.2020, successivamente nei due d.d.l. AC 823 e AC 1004, presentati rispettivamente il 26.1.2023 e il 16.3.2023, il primo dei quali respinto il 10.1.2024 e il secondo rimasto quiescente.

In breve, suggerisce un inasprimento della cornice edittale con la previsione della reclusione da uno a quattro anni e della multa da euro 10.000 a euro 50.000. Al contempo propone l'abolizione del co. 3, che determinerebbe, in modo incoerente con lo spirito del provvedimento, il venir meno della pena accessoria facoltativa della chiusura dello stabilimento o della revoca della licenza, autorizzazione o analogo provvedimento amministrativo per lo svolgimento dell'attività commerciale nei casi di fatto particolarmente grave o di recidiva specifica (richiamo all'art. 517-*bis* Cp). L'abolizione farebbe cadere anche l'aggravante del fatto commesso in modo sistematico od organizzato (richiamo all'art. 474-*ter* Cp), ma in questo caso per ragioni di rafforzamento della tutela, in quanto l'aggravante verrebbe trasformata in un autonomo titolo di reato di agro-pirateria (art. 517-*nonies* Cp)<sup>147</sup>, anch'esso proposto negli stessi termini dei progetti di legge sopra citati: in tal modo si eviterebbe la sua possibile vanificazione in caso di bilanciamento con attenuanti. La confisca obbligatoria, pure prevista al co. 3 tramite richiamo all'art. 474-*bis* Cp, non verrebbe meno ma sarebbe solo spostata in una disposizione *ad hoc* (art. 518.2 Cp).

Infine, l'art. 1 d.d.l., sempre sulla falsariga dei precedenti progetti, nel proporre l'introduzione dei delitti di frode alimentare (art. 517-*sexies* Cp), commercio di alimenti con segni mendaci (art. 517-*septies* Cp) e agro-pirateria (art. 517-*nonies* Cp)<sup>148</sup>, suggerisce per essi una circostanza aggravante speciale ad effetto comune<sup>149</sup> (art. 517-*octies* co. 2 n. 1 Cp) consistente nell'attenere le condotte alla denominazione di origine o all'indicazione geografica protetta da norme vigenti degli alimenti o degli ingredienti.

Per quanto concerne la disciplina sanzionatoria amministrativa, l'art. 6 d.d.l., dedicato alle modifiche al d.lgs. 297/2004, propone la sostituzione delle sanzioni amministrative pecuniarie fisse previste per pochi illeciti<sup>150</sup> con una cornice edittale tra

---

<sup>147</sup> Il delitto di agro-pirateria (art. 517-*nonies* Cp) proposto dal d.d.l. dovrebbe punire chi, al fine di trarne profitto, fuori dei casi di cui agli artt. 416 e 416-*bis* Cp, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, anche con tecniche di comunicazione a distanza o con strumenti digitali nelle reti telematiche, commette alcuno dei fatti previsti agli artt. 517-*quater*, 517-*sexies* 517-*septies*, con pene che per il delitto in esame sarebbero più severe (reclusione da uno a cinque anni e multa da euro 20.000 a euro 100.000) rispetto che per i due proposti dal d.d.l. (reclusione da uno a quattro anni e multa da euro 15.000 a euro 75.000).

<sup>148</sup> Tutti e tre i delitti proposti dal d.d.l. punirebbero anche i fatti commessi su prodotti messi in circolazione «con tecniche di comunicazione a distanza o con strumenti digitali nelle reti informatiche», in adeguamento al Reg. 1143/2024/UE.

<sup>149</sup> Come tale facilmente potrebbe essere anche vanificata in sede di bilanciamento.

<sup>150</sup> Si tratta delle sanzioni amministrative pecuniarie previste all'art. 2 co. 6 d.lgs. 297/2004 per l'uso da parte di soggetti non autorizzati di espressioni nella pubblicità e nell'informazione ai consumatori dirette a garantire o ad affermare lo svolgimento di attività di controllo o di vigilanza su una denominazione protetta, nonché agli

un minimo e un massimo di sanzione pecuniaria; nonché l'introduzione di una nuova disposizione che prevederebbe criteri di commisurazione delle sanzioni irrogabili dall'autorità competente, consistenti nel dover tenere conto della gravità del fatto, della durata della violazione, dell'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché delle condizioni economiche dello stesso<sup>151</sup>.

Nessun intervento suggerisce, invece, sul contenuto delle violazioni amministrative vigenti, né nel senso di estenderle a indicazioni e denominazioni riconosciute dal diritto e diverse dalle DOP/IGP, né nel senso di includere i prodotti-ingredienti. Né propone l'introduzione di un nuovo illecito di indebolimento, svigorimento o danneggiamento della denominazione o indicazione protetta da parte di un prodotto generico. In altre parole, le innovazioni degli ultimi due regolamenti europei vengono del tutto ignorate dal disegno di legge.

9. - La protezione data dal legislatore europeo a partire dal 1992 ai prodotti agro-alimentari contraddistinti da una qualità elevata dipendente dall'essere realizzati in un delimitato territorio geografico e/o secondo un procedimento particolare o una ricetta tradizionale, è diventata gradualmente sempre più ampia fino all'ultimo atto, rappresentato dal reg. 1143/2024/UE.

Da un'iniziale differenziazione della regolamentazione, da un lato, tra vini, bevande spiritose e alimenti, e dall'altro, tra prodotti DOP/IGP, destinatari di elevata tutela, e prodotti STG, relegati a una difesa marginale, si è giunti oggi a una omogeneizzazione, che si estrinseca in un sistema uguale per tutti di registrazione, controllo e protezione delle denominazioni e indicazioni di origine o provenienza geografica.

La tutela, diretta fin dal 1992 contro forme di frode tanto formali<sup>152</sup> quanto sostanziali<sup>153</sup>, è stata potenziata negli ultimi due regolamenti, per essere adeguata alle ipotesi decettive maggiormente diffuse nel nuovo millennio.

---

artt. 5-7 d.lgs. 297/2004 per una serie di violazioni riguardanti i controlli sul rispetto della normativa europea e dei disciplinari ai fini dell'uso di una denominazione protetta.

<sup>151</sup> L'art. 10 d.lgs. 297/2004 vigente determina alcune competenze del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste nel settore delle denominazioni protette dei prodotti agro-alimentari. Altre competenze sono individuate agli artt. 9 e 11 d.lgs. 297/2004. Il d.d.l., in un'ottica di razionalizzazione del decreto, propone di accorparle in un'unica disposizione, che diventerebbe appunto l'art. 10.

<sup>152</sup> Frodi su nomi, diciture, simboli o sulla presentazione del prodotto, cioè su imballaggio, contenitore, descrizione nella confezione e/o nella pubblicità.

<sup>153</sup> Frodi consistenti nella non conformità al disciplinare di produzione, che può concernere il procedimento (modalità, luogo ecc.) di produzione o il contenuto (materie prime) del prodotto.

In particolare, il regolamento del 2012 ha allineato, sostanzialmente parificandola, alla disciplina delle DOP e IGP quella di altre denominazioni legate a specificità dei prodotti agro-alimentari, come le STG; e ha esteso la protezione ai prodotti-ingredienti di alimenti trasformati, nonché ai prodotti con denominazioni protette in Paesi terzi che abbiano accordi in tal senso con l'UE<sup>154</sup>. Il regolamento del 2024 l'ha ulteriormente allargata, comprendendo i prodotti agro-alimentari messi in circolazione tramite commercio a distanza – inclusa la vendita *online*, costituente oggi la forma di scambio commerciale più utilizzata –, e i nomi di dominio; ha altresì introdotto nuove forme di frode formale, l'indebolimento, lo svigorimento e il danneggiamento del nome protetto.

L'attuazione del sistema unionale di protezione dei regimi di qualità è sempre stata demandata dal legislatore europeo agli Stati membri, tenuti ad adottare le misure amministrative e giudiziarie idonee a prevenire o a far cessare l'uso indebito, fraudolento delle denominazioni.

Il nostro ordinamento non appare, tuttavia, ancora del tutto adeguato ad esso, almeno sotto il profilo punitivo. Per quanto concerne gli illeciti amministrativi, si è evidenziato che il d. lgs. 297/2004 tutt'oggi circoscrive la tutela alle DOP/IGP, omettendola per le altre categorie di alimenti soggetti a regimi di qualità, e non la estende né ai prodotti-ingredienti né alle nuove forme di frode formale dell'indebolimento, svigorimento e danneggiamento del nome protetto.

L'ordinamento penale appare altrettanto inadeguato, in quanto l'unico delitto a tutela dei prodotti agro-alimentari con denominazioni registrate e protette, l'art. 517-*quater* Cp, punisce un solo tipo di uso indebito/frode, ovvero la contraffazione/alterazione che quanto meno la giurisprudenza interpreta in senso estensivo tanto come formale quanto come sostanziale. Resta in ogni caso la lacuna in ordine alle frodi formali dell'indebolimento, svigorimento e danneggiamento, introdotte dal regolamento del 2024, tenuto conto che esse non hanno neppure riconoscimento come violazione amministrativa; così come resta il dubbio se il delitto di cui all'art. 517-*quater* Cp sia circoscritto ai prodotti DOP/IGP o comprenda anche quelli con specificità riconosciute e protette dal diritto vigente, come le STG.

Se si volge lo sguardo all'applicazione pratica in Italia, appare una notevole sproporzione tra gli illeciti amministrativi del d.lgs. 297/2004 e il delitto di cui all'art.

---

<sup>154</sup> Ai sensi dell'art. 11 § 2 reg. 1151/2012/UE, possono essere iscritte nel registro le indicazioni geografiche relative a prodotti di Paesi terzi protette nell'Unione in base a un accordo internazionale del quale l'Unione è parte contraente.

517-*quater* Cp, a favore dei primi, che emerge in modo chiaro dai rapporti annuali dell'ICQRF<sup>155</sup>. L'ultimo rapporto pubblicato riporta, quali risultati dei controlli effettuati nel 2024 su prodotti con indicazioni o denominazioni geografiche protette, la contestazione di 2791 violazioni amministrative<sup>156</sup> e di 12 notizie di reato<sup>157</sup>: tradotto in percentuale significa che il delitto è ravvisato nel 2,3% dei casi, un dato che è conforme ai rapporti degli anni precedenti<sup>158</sup>. Si consideri che i controlli dell'ICQRF e degli organi di polizia giudiziaria rappresentano sostanzialmente l'unico canale attraverso cui giungono alle Procure le notizie di reato riguardo alle frodi sulle denominazioni e indicazioni geografiche protette riferite a prodotti agro-alimentari. Ciò in quanto il delitto di contraffazione o alterazione di DOP e IG fa parte di reati definibili «invisibili» e «a vittima silente», perché di norma non sono percepibili sensorialmente dal consumatore che li subisce, salvo rare ipotesi di frodi grossolane percepibili «all'assaggio»<sup>159</sup>.

Il dato trova ulteriore conferma nell'esiguità di sentenze di legittimità in ordine all'art. 517-*quater* Cp che, dopo 16 anni di vigenza, si contano sulle dita di una mano<sup>160</sup> e riguardano ordinanze su misure cautelari, salvo la più recente concernente la condanna nei confronti di un gruppo organizzato in un'attività consistente nel contraffare vino di scarsa qualità e metterlo in vendita con indicazioni geografiche e denominazioni di origine protette, nonché con il contrassegno ministeriale previsto per i vini DOC e DOCG contraffatto<sup>161</sup>.

Alla luce delle osservazioni svolte, da un lato, sull'evoluzione normativa europea e, dall'altro, sulla *law in action* in Italia, appare necessario un intervento legislativo volto a riformare il duplice sistema punitivo, amministrativo e penale.

---

<sup>155</sup> ICQRF è l'acronimo di Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari, ovvero un dipartimento del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, costituente uno dei maggiori organismi europei di controllo del settore agro-alimentare.

<sup>156</sup> Di esse 1217 riguardano alimenti e 1574 vini.

<sup>157</sup> Di esse 8 concernono vini e 4 alimenti.

<sup>158</sup> I rapporti annuali dell'ICQRF sono consultabili alla seguente pagina del MASAF: <https://www.masaf.gov.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/9028>

<sup>159</sup> Così A. Natalini, *Indagini e prova delle frodi agroalimentari: percorsi investigativi e processuali del p.m. specializzato*, in *DAgroal* 2017, 373.

<sup>160</sup> Sono proprio cinque sentenze, emesse tra il 2012 e il 2024.

<sup>161</sup> In quel caso la Cassazione si è pronunciata sulla condanna della Corte d'appello di Firenze (Cass 16.1.2024 n. 13767, cit.) per concorso tra i delitti di associazione per delinquere (art. 416 Cp), contraffazione di marchi (art. 473 Cp), contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari (art. 517-*quater* Cp), vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine (art. 516 Cp), contraffazione delle impronte di una pubblica autenticazione o certificazione (art. 469 Cp).

In particolare, sul fronte amministrativo, dovrebbe essere estesa la portata degli illeciti amministrativi del d.lgs. 297/2004 a tutte le indicazioni e denominazioni geografiche o di origine riconosciute dal regolamento europeo (quindi non solo DOP/IGP, ma anche STG e denominazioni facoltative di qualità registrate), nonché ai prodotti-ingredienti salvo che il riferimento alle indicazioni protette soddisfi le condizioni stabilite dal Reg 1143/2024/UE. Inoltre, andrebbe introdotto nel d.lgs. 297/2004 un nuovo illecito amministrativo di uso per un prodotto generico di segni, simboli, nomi, presentazioni che possano indebolire, svigorire o danneggiare la reputazione di un prodotto recante un'indicazione geografica o una denominazione protetta.

Sul fronte penale, dovrebbe essere ridefinito completamente il precetto del delitto di cui all'art. 517-*quater* Cp, in modo diverso da come suggerito dall'attuale d.d.l. e dai precedenti progetti di riforma.

In primo luogo, il delitto andrebbe incentrato in una generica condotta ingannevole, in luogo delle attuali di contraffazione e alterazione, in modo da coprire anche situazioni più sfumate e subdole rispetto a quelle propriamente imitative, che abbiano comunque l'effetto di rendere un prodotto generico confondibile con uno avente indicazione o specificità protetta, come l'evocazione o "*sounding*".

La fattispecie, inoltre, dovrebbe punire sia ipotesi formali, in cui l'inganno ha ad oggetto nomi, simboli, contrassegni, involucri o altri aspetti esteriori di presentazione del prodotto, sia quelle sostanziali di contenuto del prodotto, come la diversità di ingredienti o quantità di ingredienti oppure la difformità rispetto al disciplinare.

Dovrebbe altresì riferirsi a qualsiasi tipo di denominazione o indicazione riconosciuta dal diritto vigente – non solo le DOP e le IGP – e punire qualsiasi fase della filiera, dalla produzione, all'introduzione, alla spedizione o trasporto, al deposito, alla messa in circolazione<sup>162</sup>.

Infine – e qui starebbe la più rilevante diversità dal sistema vigente – l'art. 517-*quater* Cp dovrebbe essere circoscritto, sotto il profilo modale, ai fatti commessi sistematicamente mediante attività organizzata<sup>163</sup>, così da escludere la rilevanza penale di frodi commesse *una tantum*. Dovrebbe, cioè, diventare un reato abituale, contraddistinto da condotte reiterate e organizzate, affinché non abbia rilevanza

---

<sup>162</sup> L'estensione a tutte le fasi della filiera è anche proposta dal d.d.l. 9.4.2025.

<sup>163</sup> Dovrebbe, pertanto, essere al contempo abrogato il co. 3 dell'art. 517-*quater* Cp, che estende al delitto in esame la circostanza aggravante del fatto commesso in modo sistematico ovvero attraverso l'allestimento di mezzi e attività organizzate, prevista all'art. 474-*ter* Cp.

penale la condotta sporadica la cui offensività non può ritenersi tale da giustificare l'intervento penale, in virtù del principio di sussidiarietà. Si consideri, infatti, che singole ipotesi di ingannevolezza sono comunque sanzionate come illeciti amministrativi ai sensi del d.lgs. 297/2004.

Strutturato come reato abituale, richiedente la sistematicità e l'uso di attività organizzate, l'art. 517-*quater* Cp andrebbe a punire quelle – e soltanto quelle – ipotesi che il d.d.l. attuale (così come i precedenti) propone di introdurre nel codice penale come delitto di agro-pirateria, più grave e ulteriore (non sostitutivo come suggeriamo) all'attuale art. 517-*quater* Cp.

La proposta *de iure condendo* qui prospettata sarebbe allineata nei contenuti alle indicazioni del legislatore europeo, ma è distante da quella delineata dal disegno di legge governativo. Resta da vedere se questo progetto si arenerà come i precedenti o vedrà attuazione legislativa e in quali termini finali.