

Il Consiglio di Stato sottopone alla Corte di giustizia UE la questione della compatibilità, con la disciplina europea, di quella interna, nella parte in cui prevede che l'attività di produzione della mozzarella di bufala Campana Dop sia effettuata in stabilimenti e locali esclusivamente dedicati a tale produzione e nei quali è vietata la detenzione e lo stoccaggio di latte proveniente da allevamenti non inseriti nel sistema di controllo della mozzarella di bufala Campana Dop.

Consiglio di Stato, sezione III, ordinanza, 22 agosto 2018, n. 5003 – Pres. Balucani, Est. Ferrari

Prodotti alimentari – Denominazioni di origine – Mozzarella di bufala Campana – Stabilimenti esclusivamente dedicati al prodotto – Rimessione alla Corte di giustizia UE

Va rimesso alla Corte di giustizia UE il quesito interpretativo se gli artt. 3, 26, 32, 40 e 41 del TFUE e gli artt. 1, 3, 4, 5 e 7 del Regolamento 1151/2012/UE, recante la disciplina sulle Denominazioni di Origine Protette, che impongono agli Stati membri di garantire sia la libera concorrenza dei prodotti all'interno dell'Unione europea sia la tutela dei regimi di qualità per sostenere le zone agricole svantaggiate, debbano essere interpretati nel senso che osta a che, secondo il diritto nazionale (dell'art. 4, d.l. 24 giugno 2014, n. 91, così come convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 116), sia stabilita una restrizione nell'attività di produzione della mozzarella di bufala Campana Dop da effettuarsi in stabilimenti esclusivamente dedicati a tale produzione e nei quali è vietata la detenzione e lo stoccaggio di latte proveniente da allevamenti non inseriti nel sistema di controllo della Dop mozzarella di bufala Campana (1).

(1)I. – Con l'ordinanza in rassegna il Consiglio di Stato ha rimesso alla Corte di giustizia UE la questione interpretativa legata ai limiti entro i quali il legislatore nazionale può imporre restrizioni nell'attività di produzione di prodotti Dop. In particolare, il Collegio ha sottoposto alla Corte il quesito diretto ad accertare la compatibilità con la normativa europea, finalizzata a garantire la libera concorrenza dei prodotti all'interno dell'Unione europea e la tutela di regimi di qualità per sostenere le zone agricole svantaggiate, della disciplina nazionale in base alla quale l'attività di produzione di mozzarella di bufala Campana Dop può effettuarsi in stabilimenti esclusivamente dedicati a tale produzione e nei quali è vietata la detenzione e lo stoccaggio di latte proveniente da allevamenti non inseriti nel sistema di controllo della Dop mozzarella di bufala Campana.

II. – Nel caso esaminato dall'ordinanza in commento, alcuni operatori economici, produttori e venditori di mozzarella di bufala Dop, "non-Dop" e "miste", di latte vaccino e latte di bufala", hanno impugnato il decreto n. 76262 del 9 settembre 2014, del Ministero delle

politiche agricole, alimentari e forestali nella parte in cui prevede l'esclusiva destinazione degli stabilimenti che lavorano latte di bufala proveniente dalle zone Dop e il conseguente divieto di detenzione e stoccaggio, all'interno degli stessi, di materie diverse da latte e cagliate bufaline ottenute esclusivamente dalla lavorazione del latte proveniente dalle aree Dop.

Il T.a.r. per il Lazio, sede di Roma, con sentenza 19 novembre 2015, n. 13103, ha respinto il ricorso sulla base di una valutazione di ragionevolezza della normativa nazionale, la quale sarebbe tesa a rafforzare la sicurezza alimentare, in un momento storico di grande attenzione nella lotta alle contraffazioni, e nella tutela del consumatore finale, in relazione a un territorio di produzione particolarmente esposto.

III. – Il collegio, nel descrivere l'iter processuale del giudizio – oggetto, tra l'altro, di una precedente sentenza parziale resa dal Consiglio di Stato su alcune delle questioni oggetto di appello – e la normativa di riferimento, ha osservato che:

- a) il decreto ministeriale n. 76262 del 9 settembre 2014, nella parte in cui è stato oggetto di impugnazione, è meramente attuativo dei commi 1 e 3 dell'art. 4, del d.l. n. 91 del 2014, in base al quale, tra l'altro:
 - a1) la produzione della mozzarella di bufala Campana Dop deve avvenire in uno spazio in cui è lavorato esclusivamente latte proveniente da allevamenti inseriti nel sistema di controllo della Dop mozzarella di bufala Campana;
 - a2) in tale spazio può avvenire anche la produzione di semilavorati e di altri prodotti purché realizzati esclusivamente con latte proveniente da allevamenti inseriti nel sistema di controllo della Dop mozzarella di bufala Campana;
 - a3) la produzione di prodotti realizzati anche o esclusivamente con latte differente da quello proveniente da allevamenti inseriti nel sistema di controlli della Dop mozzarella di bufala Campana deve essere effettuata in uno spazio differente;
 - a4) con decreto ministeriale devono essere poi previste le modalità attuative delle disposizioni del decreto, con la precisazione che la separazione spaziale delle produzioni deve impedire ogni contatto, anche accidentale, tra latte proveniente da allevamenti inseriti nel sistema di controllo della mozzarella di bufala Campana Dop e altro latte, nonché tra la mozzarella di bufala Campana Dop e prodotti ottenuti con altro latte in tutte le fasi della lavorazione e del confezionamento;
- b) il d.l. n. 91 del 2014 e il regolamento ministeriale attuativo n. 76262 del 2014 non impongono l'utilizzo di stabilimenti separati per la produzione di mozzarella Dop e per quella non Dop, ma solo di "spazi" separati;

- c) tuttavia, anche la previsione di semplici “spazi” separati non fa venire meno l’obbligatorietà del giudice di appello di sollevare la questione pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, perché anche solo produrre la mozzarella di bufala non Dop in locali diversi e separati da quelli utilizzati per la produzione di mozzarella di bufala Dop comporta investimenti e, quindi, sacrifici economici potenzialmente tali da incidere sulla libera concorrenza tra operatori;
- d) i principi eurounitari manifestano una tendenza generale alla valorizzazione della qualità dei prodotti nell’ambito della politica agricola comune, al fine di promuoverne la reputazione, senza sacrificare in modo sproporzionato la libertà di impresa e di libera concorrenza;
- e) la Corte di giustizia UE ammette restrizioni a tutela della Dop, per tutelare i beneficiari contro l’uso illegittimo delle denominazioni da parte di terzi che intendano profittare della reputazione da esse acquisita;
- f) la tutela della Dop discende da plurime considerazioni:
 - f1) la Dop può godere di grande reputazione presso i consumatori e costituire per i produttori che soddisfano le condizioni per usarle un mezzo essenziale per costituirsi una clientela;
 - f2) la reputazione delle Dop dipende dall’immagine di cui queste godono presso i consumatori;
 - f3) l’immagine dipende dalle caratteristiche particolari e dalla qualità del prodotto, che costituisce il fondamento della reputazione del prodotto;
 - f4) nella percezione del consumatore, il nesso tra la reputazione dei produttori e la qualità dei prodotti dipende, inoltre, dalla sua convinzione che i prodotti venduti con la denominazione di origine sono autentici;
- g) le appellanti ritengono che una misura che obblighi a produrre i prodotti realizzati anche o esclusivamente con latte differente da quello da allevamenti inseriti nel sistema di controllo della Dop mozzarella di bufala Campana in uno spazio differente, anche dello stesso stabilimento, al fine di evitare qualsiasi contatto tra latte inserito nel sistema di controllo della mozzarella di bufala Campana Dop e altro latte e qualsiasi contraffazione, ecceda le forme di tutela della valorizzazione della qualità dei prodotti.

IV. – Per completezza si segnala quanto segue:

- h) Cass. pen., sez. III, 21 maggio 2014, n. 37755 (in *Foro it., Rep.*, 2014, *Frode in commercio*, n. 12), secondo cui “*il reato di frode nell’esercizio del commercio, per le condotte antecedenti al 30 giugno 2013, non è integrato dalla immissione sul mercato del prodotto Dop denominato «mozzarella di bufala campana», che sia stata realizzata in caseifici non dedicati esclusivamente a tale produzione o all’interno di stabilimenti nei*

quali siano detenute anche materie prime e cagliate diverse da quelle idonee alla lavorazione del predetto alimento, in quanto l'art. 1 d.m. 10 aprile 2013, che ha stabilito la separazione degli stabilimenti destinati alla produzione della mozzarella di bufala Dop da quelli in cui ha luogo la preparazione di altri formaggi non è applicabile ai fatti posti in essere in epoca antecedente alla sua entrata in vigore”;

- i) Cass. pen., sez. III, 12 gennaio 2010, n. 14285 (in *Foro it., Rep.*, 2010, *Alimenti e bevande*, n. 35), secondo cui *“l’integrazione della fattispecie criminosa di cui all’art. 5, 1° comma, lett. a) l. 30 aprile 1962 n. 283, non necessita della consegna del prodotto, in quanto il reato si consuma nel momento in cui la sostanza alimentare viene preparata e confezionata, pronta per essere consegnata (fattispecie di detenzione di mozzarella di bufala per qualità diversa da quella dichiarata in quanto mescolata a latte vaccino). Integra l’elemento soggettivo colposo del reato di cui all’art. 5, 1° comma, lett. a), l. 30 aprile 1962 n. 283 la mera negligenza nelle dovute verifiche sulla conformità alla normativa del prodotto alimentare preparato o detenuto per la vendita (nella specie si trattava di mozzarella di bufala etichettata come tale, ma contenente, in realtà, latte di vacca in misura superiore al cinquanta per cento)”;*
- j) T. Milano-Cassano d’Adda, 20 novembre 2009 (in *Alimenta*, 2009, 241, con nota di FIORE, e in *Foro it., Rep.*, 2010, *Procedimento civile*, n. 193), secondo cui *“il consorzio per la tutela del formaggio mozzarella di bufala campana non è preposto alla tutela di qualsiasi produzione di mozzarella di latte di bufala, ma ha legittimazione sostanziale e processuale solo per le esigenze di garantire che il prodotto finito - la mozzarella di bufala campana - non sia confondibile con altra mozzarella di latte di bufala prodotta altrove”;*
- k) Cass. pen., sez. III, 17 giugno 2004 (in *Foro it.*, 2004, II, 597, in *Giur. dir. ind.*, 2006, 22, e in *Foro it., Rep.*, 2004, *Frode in commercio*, n. 7), secondo cui *“la consegna agli acquirenti di mozzarella denominata «bufala campana dop» diversa per qualità da quella pattuita e dichiarata, in quanto prodotta parzialmente con latte bufalino surgelato anziché con l’impiego esclusivo di latte fresco di mungitura, integra gli estremi del delitto di frode in commercio”;*
- l) per una casistica completa sui marchi agricoli (IGT, DOP ecc.) in ambito WTO e UE, si veda M. FERRARI, *Il territorio nelle denominazioni geografiche: spunti comparatistici*, in *Foro it.*, 2015, III, 358;
- m) Cons. Stato, sez. III, 23 ottobre 2014, n. 5224 (in *Foro it.*, 2014, III, 352, con nota di M. FERRARI, cit.), secondo cui:
 - m1) *“non osta alla registrazione della Doc per vini «Venezia» il fatto che la zona di produzione afferente ricomprenda non solo i comuni della provincia di Venezia, ma anche quelli della provincia di Treviso, atteso che ciò che rileva nella determinazione della zona di produzione è l’omogeneità dello standard qualitativo del vino”;*

m2) *“la Doc «Venezia», seppur parzialmente omonima con la Igt «delle Venezie», è tuttavia sufficientemente differenziata da quest’ultima e, come tale, non determina alcun rischio di confusione nei consumatori”;*

m3) *“il regime transitorio di cui all’art. 73 del regolamento 607/2009/Ce è applicabile anche a prodotti per i quali il procedimento di riconoscimento della Doc sia ancora in itinere, in virtù di domanda avanzata dai produttori entro la data del 1° agosto 2009”;*

n) Corte di giustizia UE, sez. IV, sentenza 10 settembre 2009, C-446/07 (in *Foro it.*, 2010, IV, 71, e in *Giur. dir. ind.*, 2010, 1112), secondo cui:

n1) *“gli art. 3, n. 1, e 13, n. 3, regolamento (Cee) consiglio 14 luglio 1992 n. 2081, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d’origine dei prodotti agricoli ed alimentari, come modificato dal regolamento (Ce) della commissione 20 dicembre 2000 n. 2796, devono essere interpretati nel senso che la denominazione di un prodotto alimentare contenente riferimenti geografici, la quale sia oggetto di una domanda di registrazione come denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta ai sensi del regolamento 2081/92, come modificato dal regolamento 2796/2000, non può essere considerata generica in attesa dell’eventuale trasmissione alla commissione delle Comunità europee, da parte delle autorità nazionali, della domanda di registrazione; la genericità di una denominazione, ai sensi del regolamento 2081/92, come modificato dal regolamento 2796/2000, non può essere presunta fintantoché la commissione non si sia pronunciata sulla domanda di registrazione della denominazione, respingendola, se del caso, per la ragione specifica che detta denominazione è divenuta generica”;*

n2) *“gli art. 3, n. 1, e 13, n. 3, regolamento 2081/92, come modificato dal regolamento 2796/2000, in combinato disposto con l’art. 2 direttiva del parlamento europeo e del consiglio 20 marzo 2000 n. 2000/13/Ce, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli stati membri concernenti l’etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, devono essere interpretati nel senso che la denominazione di un prodotto alimentare contenente riferimenti geografici, che non è registrata come denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta, può essere legittimamente utilizzata a condizione che l’etichettatura del prodotto così denominato non induca in errore il consumatore medio normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto; per valutare se ciò si verifichi, i giudici nazionali possono prendere in considerazione la durata dell’uso della denominazione; l’eventuale buona fede del produttore o rivenditore non è invece rilevante a tale proposito”;*

o) Corte di giustizia UE, sez. II, ordinanza 12 giugno 2008, C-23/07 e C-24/07 *Confcooperative* (in *Foro it.*, 2009, IV, 23), secondo cui:

- o1) *“l’art. 53 regolamento (Ce) del consiglio 17 maggio 1999 n. 1493, relativo all’organizzazione comune del mercato vitivinicolo, costituisce una base giuridica sufficiente per consentire alla commissione delle Comunità europee di adottare le disposizioni del regolamento 753/2002, richiamate dal regolamento 1429/2004, che vietano l’uso del termine «Tocai» per la designazione e la presentazione di taluni vini italiani di qualità prodotti in una determinata regione dopo un periodo transitorio avente termine il 31 marzo 2007”;*
- o2) *“l’art. 34, n. 2, 2^o comma, Ce non osta alle disposizioni del regolamento 753/2002, richiamate dal regolamento 1429/2004, che vietano l’uso del termine «Tocai» per la designazione e la presentazione di taluni vini italiani di qualità prodotti in una determinata regione dopo un periodo transitorio avente termine il 31 marzo 2007”;*
- o3) *“l’art. 19, n. 2, regolamento Ce 753/2002 deve essere interpretato nel senso che esso non osta alle disposizioni del regolamento 753/2002, richiamate dal regolamento 1429/2004, che vietano l’uso del termine «Tocai» per la designazione e la presentazione di taluni vini italiani di qualità prodotti in una determinata regione dopo un periodo transitorio avente termine il 31 marzo 2007”;*
- o4) *“l’art. 50 regolamento Ce 1493/1999 deve essere interpretato nel senso che, nell’applicazione delle disposizioni degli art. 23 e 24, in particolare dell’art. 24, n. 6, dell’accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio, costituente l’all. 1 C dell’accordo che istituisce l’Organizzazione mondiale del commercio (OMC), firmato a Marrakech il 15 aprile 1994 e approvato con la decisione del consiglio 22 dicembre 1994 n. 94/800/Ce, relativa alla conclusione a nome della Comunità europea, per le materie di sua competenza, degli accordi dei negoziati multilaterali dell’Uruguay Round (1986-1994), tali disposizioni non ostano all’adozione di misure quali quelle previste dal regolamento 753/2002, richiamate dal regolamento 1429/2004, che vietano l’uso del termine «Tocai» per la designazione e la presentazione di taluni vini italiani di qualità prodotti in una determinata regione dopo un periodo transitorio avente termine il 31 marzo 2007”;*
- p) *Corte di giustizia CE, 20 maggio 2003, C-108/01 (in Foro it., 2003, IV, 378, in Dir. e giur. agr. e ambiente, 2003, 283, con nota di COSTATO, in Giust. civ., 2003, I, 2307, e in Guida al dir., 2003, fasc. 21, 85, con nota di CASTELLANETA), secondo cui “il regolamento (Cee) del consiglio 14 luglio 1992 n. 2081, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d’origine dei prodotti agricoli ed alimentari, modificato dall’atto relativo alle condizioni di adesione della repubblica d’Austria, della repubblica di Finlandia e del regno di Svezia e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l’Unione europea, dev’essere interpretato nel senso che non si oppone a che l’uso di una denominazione di origine protetta sia subordinato a una condizione di realizzazione,*

nella zona di produzione, di operazioni quali l'affettamento e il confezionamento del prodotto, qualora una tale condizione sia prevista nel disciplinare; il fatto di subordinare l'uso della denominazione di origine protetta «prosciutto di Parma» per il prosciutto commercializzato a fette alla condizione che le operazioni di affettamento e di confezionamento siano effettuate nella zona di produzione costituisce una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione ai sensi dell'art. 29 Ce, ma può essere considerato giustificato e quindi compatibile con quest'ultima disposizione; tuttavia, la condizione di cui trattasi non è opponibile agli operatori economici, se non è stata portata a loro conoscenza mediante una pubblicità adeguata nella normativa comunitaria”;

- q) Corte di giustizia CE, 16 maggio 2000, C-388/95 (in *Giust. civ.*, 2000, I, 2191, e in *Giur. it.*, 2000, 1777, con nota di MONTELIONE), secondo cui *“è legittima la normativa nazionale che subordina l'utilizzo di una specifica denominazione (in particolare, di origine qualificata o controllata) alla condizione che il vino prodotto in una certa regione sia imbottigliato nella medesima regione; le limitazioni all'esportazione che essa implica, pur vietate dall'art. 29 (ex 34) del trattato Ce sono giustificate dall'applicazione del regime di deroghe posto dall'art. 30 (ex 36) del trattato stesso”;*
- r) sul principio di territorialità dei marchi, Cass. civ., sez. un., 4 luglio 2016, n. 13570 (in *Foro it.*, 2016, I, 3503, con nota CASABURI, in *Giur. it.*, 2017, 1373, con nota di MINELLI, e in *Riv. dir. internaz. privato e proc.*, 2017, 726), secondo cui *“posto che per i marchi vige il principio di territorialità, non sussiste un diritto di estensione della contitolarità di un marchio nazionale, accertata giudizialmente, ad uno estero, che non sia né comunitario né internazionale, pur se si tratta del medesimo segno, richiesto e conseguito solo da alcuni dei comunisti”;*
- s) sulla incostituzionalità di leggi regionali che valorizzano prodotti tipici agricoli si veda Corte cost., 18 luglio 2013, n. 209 (in *Foro it.*, 2013, I, 3054, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2013, 669, con nota di MASINI, in *Giur. costit.*, 2013, 2903, in *Riv. dir. agr.*, 2014, II, 19, con nota di CANFORA), secondo cui:
- s1) *“è consequenzialmente incostituzionale, ai sensi dell'art. 27 l. 11 marzo 1953 n. 87, l'art. 4, 2° e 4° comma, l.reg. Basilicata 13 luglio 2012 n. 12, nella parte in cui stabilisce le modalità con le quali, ai fini dell'ottenimento del contrassegno regionale, deve essere documentato l'approvvigionamento dei prodotti di origine regionale nella percentuale richiesta (e, cioè, tramite indicazione, nelle fatture di acquisto, «dell'origine, natura, qualità e quantità dei prodotti acquistati»)”;*
- s2) *“è incostituzionale l'art. 4, 2° e 4° comma, l.reg. Basilicata 13 luglio 2012 n. 12, nella parte in cui prevede l'assegnazione di un contrassegno con lo stemma della regione, da collocare all'esterno dell'esercizio e utilizzabile nell'attività promozionale, a favore delle imprese esercenti attività di ristorazione o di vendita al pubblico*

operanti sul territorio regionale che utilizzino in misura almeno del trenta per cento prodotti agricoli di origine lucana «a chilometri zero»;

s3) “è incostituzionale l’art. 3, 1° comma, l.reg. Basilicata 13 luglio 2012 n. 12, nella parte in cui impone ai comuni di riservare agli imprenditori agricoli esercenti la vendita diretta di prodotti di origine regionale almeno il venti per cento del totale dei posteggi nei mercati al dettaglio in aree pubbliche”; “è incostituzionale l’art. 2, 1° comma, l.reg. Basilicata 13 luglio 2012 n. 12, nella parte in cui prevede che l’utilizzo di prodotti agricoli di origine lucana costituisca titolo preferenziale per l’aggiudicazione negli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari ed agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva” .