

### **La Mozzarella di Bufala Campana alla Corte di giustizia: tra obbligo di rinvio ed eccesso di zelo**

VALERIA CAPUANO

1. Con un'[ordinanza del 22 agosto 2018](#) il Consiglio di Stato ha rinviato alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale volta a stabilire se il decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF) [n. 76262 del 9 settembre 2014](#), recante “Modalità per l’attuazione delle disposizioni di cui all’art. 4 del d.l. 24 giugno 2014, n. 91”, sulle misure per la sicurezza alimentare e la produzione della mozzarella di bufala DOP (Denominazione di Origine Protetta) sia in contrasto con le norme relative alla libera circolazione delle merci, alla libertà di concorrenza, alla creazione dell’organizzazione comune dei mercati agricoli, nonché al [regolamento \(UE\) n. 1151 del 2012](#) che disciplina, tra l’altro, la tutela dei prodotti DOP. In particolare, la norma nazionale contestata stabilisce che «la produzione di prodotti realizzati anche o esclusivamente con latte differente da quello proveniente da allevamenti inseriti nel sistema di controllo della DOP Mozzarella di Bufala Campana deve essere effettuata in uno spazio differente, fisicamente separato dallo spazio in cui avviene la produzione della Mozzarella di Bufala Campana DOP e dei

prodotti realizzati esclusivamente con latte proveniente da allevamenti inseriti nel sistema di controllo della DOP Mozzarella di Bufala Campana».

Con il rinvio in esame i Giudici di Palazzo Spada hanno, dunque, rimesso alla Corte del Lussemburgo il compito di bilanciare principi tradizionali dell'ordinamento dell'Unione europea, quali la libera circolazione delle merci e la promozione della politica agricola comune, con valori (relativamente) più recenti come la tutela dei marchi DOP, la protezione del consumatore e la lotta alla contraffazione. A prescindere da come si concluderà tale vicenda, ci sembra che essa vada segnalata per un duplice ordine di ragioni. In primo luogo, la padronanza dei giudici remittenti sulla pregressa giurisprudenza europea in materia porta a riflettere sulla effettiva necessità di un'ordinanza di rimessione nel caso di specie e, di conseguenza, su un possibile "sovrutilizzo" dell'art. 267 TFUE. In seconda battuta, la normativa nazionale indagata offre l'occasione per qualche considerazione sul ruolo e sulla sensibilità del nostro legislatore verso una materia, come la protezione dei marchi DOP, che, pur attratta dalla competenza dell'Unione, resta decisiva per lo sviluppo economico del nostro paese nell'ambito del settore agro-alimentare.

**2.** Il giudizio trae origine da un ricorso proposto da alcuni produttori di mozzarella dinanzi al TAR Lazio, che avevano impugnato il citato decreto del MIPAAF sul presupposto che tale provvedimento rendeva particolarmente gravosa l'attività delle aziende caseari che trattano anche latte e cagliate non bufaline o, comunque, non provenienti da zone di origine DOP. Il TAR, con sentenza n. 13103 del 19 novembre 2015, ha respinto il ricorso giudicando ragionevole la norma-

tiva nazionale, dacché «tesa a rafforzare la sicurezza alimentare, in un momento di particolare sensibilità nella lotta alle contraffazioni, e la tutela del consumatore finale, con riferimento peraltro ad un territorio di produzione particolarmente esposto».

Avverso tale sentenza le aziende ricorrenti hanno proposto appello sulla base di profili di (il)legittimità sia europea che costituzionale.

Sui profili di legittimità costituzionale le appellanti hanno, tra l'altro, invocato la contrarietà della norma in questione agli artt. 3 e 41 Cost., lamentando che la normativa in parola discriminasse i produttori di latte non bufalino e limitasse l'attività imprenditoriale di quest'ultimi. Con sentenza parziale [n. 4994 del 21 agosto 2018](#) la Sezione terza del Consiglio di Stato ha ritenuto manifestamente infondata la questione così sollevata, sul motivo che in presenza di situazioni intrinsecamente eterogenee non può essere richiamato il principio di eguaglianza, che postula, invece, l'affinità delle situazioni giuridiche comparate. La pronuncia ha ricordato come il rispetto dell'art. 3 Cost. non richieda necessariamente l'applicazione del medesimo trattamento normativo, «rientrando nella discrezionalità legislativa il compito di dettare anche normative differenziate, purché non irragionevolmente discriminatorie e giustificate dagli elementi di eterogeneità delle situazioni oggetto di disciplina» (Cons. St., sez. VI, 25 settembre 2017, n. 4458). Quanto alla limitazione della libertà di impresa, come garantita dall'art. 41 Cost., il Consiglio giustamente ha rimandato alla *ratio* sottesa alla disciplina introdotta dall'art. 4 del DL n. 91 del 2014, che, come già affermato dal TAR, è quella di garantire che nel luogo in cui avviene la produzione di Mozzarella di Bufala Campana DOP venga utilizzato solo latte proveniente da allevamenti inseriti nel sistema di controllo della detta Mozzarella, e di attuare le misure opportune affinché tale obiettivo sia effettivamente

perseguito. In tal senso, il Consiglio di Stato ha evidenziato come la tutela dei consumatori e del marchio DOP passi proprio attraverso le garanzie dei controlli nei vari stadi del processo produttivo. Da qui la ragionevolezza di una normativa che impone per la lavorazione di formaggi differenti uno spazio fisico predefinito e diverso da quello in cui avviene la produzione della Mozzarella di Bufala Campana DOP. In definitiva, secondo il Consiglio, tale normativa, perseguendo importanti obiettivi quali la tutela della salute, della sicurezza alimentare dalle contraffazioni e del consumatore finale, bene si accorda con il diritto alla libertà di impresa. L'ordinanza, infatti, correttamente conclude che «in una logica di temperamento fra valori di rilievo costituzionale la compressione del diritto di libertà economica e di libera organizzazione imprenditoriale non può essere predicata in modo incondizionato, incontrando piuttosto specifici limiti nella compatibilità con le strategie aziendali dell'operatore subentrante e - più in generale - nell'identità di ratio e di oggetto di tutela (Cons. St., sez. V, 28 agosto 2017, n. 4079)».

Esclusa, dunque, la possibilità di sollevare incidente di costituzionalità, il Supremo giudice amministrativo si è soffermato sulla richiesta delle ricorrenti di rimettere la questione pregiudiziale alla Corte di giustizia. Come anticipato, i profili di incompatibilità rilevati dalle appellanti si fondano essenzialmente sulla pretesa contrarietà della normativa nazionale con i principi relativi alla promozione degli scambi nel mercato comune e della concorrenza tra imprese (artt. 26 e 32 TFUE), con le norme volte alla creazione e al buon funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati agricoli (artt. 40 e 41 TFUE), nonché con il citato regolamento (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, e in particolare con i suoi artt. 1 (Obiettivi), 3 (Definizioni), 4 (Obiettivo del regime di denominazioni di origine protette e di indicazioni geografiche protette),

5 (Requisiti per le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche) e 7 (Disciplinare che deve rispettare la denominazione di origine protetta o un'indicazione geografica protetta). Più nel dettaglio, nel ricorso si invoca l'applicazione del regolamento (UE) n. 1151/2012 sull'assunto che la normativa nazionale di fatto comprometta lo sviluppo agricolo e di zone rurali che, invece, il regolamento intenderebbe promuovere, poiché, imponendo la separazione dei sistemi di produzione, di fatto aggraverebbe i costi, costringendo le zone interessate ad abbandonare la produzione di Mozzarella di Bufala Campana DOP. Inoltre, secondo le appellanti la nuova legislazione «modificherà profondamente il mercato della mozzarella e quindi del latte, creando le condizioni per una mozzarella anonima con ampio ricorso al latte di provenienza extra-area DOP, prodotti in paese Ue e extra Ue, con prezzi più bassi; determinerà negli allevamenti dell'area DOP il caos sociale per il mancato ritiro del latte o per il ritiro a prezzi che non coprono gli ordinari costi di gestione; annullerà per i caseifici campani il vantaggio competitivo della DOP ponendoli in concorrenza con il sistema lattiero-caseario del centro nord».

Sul punto il Consiglio di Stato ha precisato che, a differenza di quanto sostenuto dalle ricorrenti, il DM non impone “stabilimenti” distaccati per produzioni DOP e non DOP ma, più semplicemente, “spazi” separati anche all'interno di un medesimo stabilimento. Nondimeno, il Consiglio ha giudicato rilevante la questione «poiché richiesto da una delle parti del giudizio. Ciò in quanto il ragionamento sotteso all'istanza di rinvio al giudice europeo è tale da supportare la richiesta anche considerando l'esatta portata della disciplina nazionale, atteso che 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 eco-

nomici potenzialmente tali da incidere sulla libera concorrenza tra operatori».

3. Se questi sono i fatti alla base del rinvio, è certamente interessante approfondire la motivazione giuridica che sostiene l'ordinanza di rimessione. In poche righe, infatti, il Consiglio di Stato è riuscito a compendiare l'intera *ratio* della disciplina europea sull'uso delle denominazioni di origine protetta, citando la rilevante giurisprudenza della Corte di giustizia che, già in passato, si è pronunciata sulla legittimità di restrizioni del mercato e della concorrenza ove volte a garantire la tutela di prodotti DOP ([Corte giust. 20 maggio 2003](#), C-469/00 e C-108/01, *Biraghi spa e Consorzio Prosciutto di Parma*; [Corte giust. 16 maggio 2000](#), C-388/95, *Belgio c. Spagna*; in dottrina v. F. MACRÌ *Tutela dei prodotti agricoli e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza comunitaria*, in questa *Rivista*, 2003, p. 855 ss.). Il Consiglio di Stato, infatti, ha asserito di essere «ben a conoscenza dei principi eurounitari che manifestano una tendenza generale alla valorizzazione della qualità dei prodotti nell'ambito della politica agricola comune, al fine di promuoverne la reputazione grazie, in particolare, all'uso di Denominazioni di origine». L'ordinanza prosegue, quindi, riportando la conclusione della Corte di giustizia secondo cui i prodotti DOP, rassicurando il consumatore sulla provenienza e qualità della merce, costituiscono un indubbio vantaggio per le imprese titolari di tale marchio, in particolare agevolando la creazione di un rapporto di fiducia con la clientela. In tal senso, la protezione attraverso il sistema DOP rappresenta il «fondamento della reputazione dei produttori», che verrebbe senz'altro meno qualora l'impianto normativo che disciplina i sistemi di controllo non fosse tale da garantire l'autenticità dei prodotti.

Alla luce di tale ragionamento, probabilmente, il Consiglio di Stato avrebbe potuto evitare di rimettere la questione pure ai giudici di Lussemburgo. Per sua stessa ammissione, infatti, sa bene che la Corte di giustizia giustifica limitazioni del mercato e della concorrenza tra imprese volte a tutelare prodotti DOP, purché proporzionali e ragionevoli. Ebbene, nel caso *de qua* sulla proporzionalità e ragionevolezza del DM contestato il giudice amministrativo pare essersi già espresso, pur se limitatamente ai profili di legittimità costituzionale. In particolare, con riguardo al diritto di iniziativa economica, il Consiglio ha ricordato come l'art. 41 Cost. non goda di applicazione incondizionata ma, piuttosto, se del caso, esso deve essere bilanciato con altri interessi di analogo valore. A tal fine il Consiglio ha dovuto valutare la proporzionalità nonché ragionevolezza del DM che è parso, infine, perfettamente in linea con gli obiettivi preposti.

In tale scenario la decisione di rinviare la questione alla Corte di giustizia sembra oltrepassare il normale obbligo di rinvio che vincola i giudici nazionali di ultima istanza ai sensi dell'art. 267 TFUE, comma 3. La stessa Corte dell'Unione, infatti, invita il giudice, pure apicale, a risolvere direttamente la questione ove di chiara interpretazione o qualora vi siano già state sue pronunce su casi simili (sul punto *amplius* v. R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2016, p. 257 ss.).

Orbene, i riferimenti completi e puntuali alla pregressa giurisprudenza europea riportati nell'ordinanza di rimessione confermano che sul tema i giudici di Lussemburgo si sono già pronunciati. In aggiunta, le argomentazioni svolte dal Consiglio di Stato, seppure in relazione all'art. 41 Cost., paiono, *mutatis mutandis*, dimostrare che il nostro giudice sarebbe stato, comunque, bene attrezzato a una corretta interpretazione del quadro giuridico di riferimento, anche rispetto ai prin-

cipi europei di cui si dibatte (per una riflessione approfondita sul confine e sui possibili punti di incontro tra legittimità europea e costituzionale, si veda, *ex multiis*, C. SCHEPISI, [Rinvio pregiudiziale obbligatorio e questioni incidentali di costituzionalità: rimane ancora qualche nodo da sciogliere?](#), in questa *Rivista*, dicembre 2016). Infatti, analogamente al diritto di iniziativa economica, anche la tutela della concorrenza e degli scambi intracomunitari non sono principi assoluti bensì norme del Trattato da confrontare, all'occorrenza, con altri fondamentali obiettivi dell'Unione, come la protezione dei consumatori e tutto ciò che ne consegue (tutela della salute, garanzia di qualità dei prodotti, miglioramento della produzione, tutela della reputazione aziendale). Nella fattispecie, quindi, ci sembra che il Consiglio di Stato avrebbe potuto evitare di rimettere la questione a Lussemburgo, proprio in conformità alle indicazioni della giurisprudenza dell'Unione; senza voler tener conto delle ricadute sul piano processuale legate all' "abuso" dell'art. 267 TFUE, vale a dire la dilazione dei tempi del giudizio nazionale, l'aumento delle spese processuali e, non da ultimo, ulteriori carichi sulla già oberata Corte di giustizia (su questi temi si veda R. CONTI, *I dubbi del Consiglio di Stato sul rinvio pregiudiziale alla Corte UE del giudice di ultima istanza. Ma è davvero tutto così poco "chiaro"?* (Note a prima lettura su *Cons. Stato* 5 marzo 2012 n. 4584), in [diritti comparati.it.](#), aprile 2012). Infine, tale presa di posizione è ancora più sorprendente considerando che proprio sull'obbligo di rinvio da parte del nostro Consiglio di Stato la Corte di giustizia si è pronunciata, pure di recente, confermando che la richiesta delle parti non può rendere il rinvio obbligatorio, poiché il giudice comune, sebbene di ultimo grado, resta l'unico soggetto che deve decidere in merito all'opportunità del rinvio ([Corte giust. 18 luglio 2013](#), C-136/12, *Consiglio nazionale dei geologi* con nota di

A. RUGGERI, *Il Consiglio di Stato e il “meta rinvio” pregiudiziale*, in questa *Rivista*, 2012 p. 397 ss.).

4. In virtù di tutto quanto detto, non sembra che la scelta del nostro Giudice sia stata dettata dal timore prudenziale di possibili ricadute in materia di risarcimento dei danni in caso di omesso rinvio (tra i tantissimi contributi sul tema si veda F. FERRARO, *The consequences of the breach of the duty to make references to ECJ for a preliminary ruling*, in questa *Rivista*, 2015, p. 589 ss.). Piuttosto, pare ragionevole leggere tra le righe di questa ordinanza la preferenza del giudice *a quo* di deliberare in via “mediata” su una materia senz’altro delicata come la regolazione dell’attività d’impresa nel settore agro-alimentare (più in generale, per un contributo aggiornato sui casi di utilizzo “alternativo” del rinvio pregiudiziale v. S. SPUNTARELLI, *Il ruolo del rinvio pregiudiziale alla CGUE nella giurisdizione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2018, p. 985 ss.). Difatti, a differenza dei classici diritti di privativa industriale, come il marchio e il brevetto per i quali le imprese possono scegliere il livello di tutela che meglio risponde alle loro scelte di programmazione aziendale, i marchi DOP ed IGP godono di protezione esclusivamente europea e non anche nazionale (per approfondimenti v. M. LIBERTINI, *L’informazione sull’origine dei prodotti nella disciplina comunitaria*, in *Riv. dir. ind.*, 2010, p. 289 ss.; C. GALLI, *Indicazioni geografiche e denominazioni di origine sul mercato globale: convergenze e conflitti*, in *Dir. comunit. sc. int.*, 2015, p. 1 ss.). Si rammenta che la *ratio* di una tutela unicamente europea di tali marchi è quella di garantire che talune produzioni locali abbiano un’adeguata protezione proprio nel mercato europeo, laddove l’apertura dei mercati nazionali e la disinformazione dei consumatori di altri Stati membri sulle reali caratteri-

stiche di talune specialità territoriali, possono favorire fenomeni quali la contraffazione e la frode, soprattutto nel comparto agro-alimentare. In tal senso ogni normativa nazionale volta a far rispettare i sistemi di protezione dei marchi DOP o IGP trascende il contesto puramente interno, partecipando all'obiettivo del mantenimento del mercato comune nel quale sia assicurata la libera circolazione delle merci, nel rispetto della tutela del consumatore e della libertà di concorrenza. Quest'ultima, poi, non potrebbe senz'altro essere garantita qualora alle imprese non venissero riconosciuti all'occorrenza gli sforzi compiuti per la produzione di prodotti di qualità, così come accade per le attività di R&S eventualmente protette dai tradizionali diritti di proprietà intellettuale. Nondimeno, il dato per cui la protezione di tali marchi è disciplinata esclusivamente a livello di Unione non dovrebbe dissuadere il giudice nazionale dall'operare direttamente un bilanciamento di interessi, ove questi abbia tutti gli elementi per deliberare in merito, come nel caso di specie. Anzi, ad avviso di chi scrive, *a fortiori* nella tutela del marchio DOP gli ordinamenti nazionali devono porsi in prima linea per una promozione e protezione effettiva delle specialità regionali. In tal senso il decreto ministeriale di cui si discute dimostra che il nostro legislatore ha maturato un'apprezzabile sensibilità nei confronti delle tematiche relative alla contraffazione nel comparto agro-alimentare, all'interno delle quali la garanzia dei marchi DOP costituisce un fondamentale banco di prova. Infatti, la tutela del DOP se realizza un accentramento comunitario del sistema di riconoscimento dei titoli, d'altra parte disloca a livello nazionale le singole discipline sostanziali volte alla identificazione delle diverse specialità alimentari. Ne dovrebbe conseguire maggiore dimestichezza anche per il nostro giudice amministrativo che nella materia di cui si discute appare senz'altro attrezzato a contemperare in maniera autonoma gli interessi nazionali con quelli dell'Unione nel suo ruolo,

ormai indiscusso, di giudice comune europeo (così v. A. PAJINO, *Il giudice amministrativo come giudice europeo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2018, p. 585 ss.).