

RIVISTA QUADRIMESTRALE  
DI  
DIRITTO DELL'AMBIENTE

-

*Quarterly Journal of Environmental Law*

NUMERO 3 - 2018

ROBERTO FRANCO GRECO

*I marchi territoriali pubblici di qualità dei prodotti agroalimentari: profili  
critici e prospettive evolutive*



G. Giappichelli editore

ISSN 2239-964X

**ROBERTO FRANCO GRECO\***

***I marchi territoriali pubblici di qualità dei prodotti agroalimentari:  
profili critici e prospettive evolutive***

SOMMARIO: 1. *Premessa.* - 2. *Questioni definitorie.* - 2.1. *La funzione (pubblica) del soggetto titolare.* - 3. *Il rapporto tra i marchi territoriali pubblici e altri segni distintivi della qualità dei prodotti agroalimentari.* - 4. *I marchi territoriali pubblici e l'approccio restrittivo della Commissione europea. In particolare, il caso dei marchi regionali di Toscana e Puglia.* - 4.1 (segue) *I marchi territoriali pubblici nella giurisprudenza della Corte costituzionale.* - 5. *I segni distintivi della qualità nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea: verso un nuovo concetto di territorialità del segno?.* - 6. *Riflessioni conclusive.*

1. *Premessa*

Dallo studio delle dinamiche commerciali contemporanee emerge crescente l'importanza assunta dai segni distintivi nella valorizzazione delle produzioni agroalimentari di qualità<sup>1</sup>. Il loro utilizzo è divenuto tanto più strategico quanto più difficoltosa è apparsa la sopravvivenza delle imprese del settore nel mercato globale<sup>2</sup>, al cui interno i prodotti di qualità devono

---

\* Dottorando di ricerca presso l'Università del Salento; e-mail: [robertofranco.greco@unisalento.it](mailto:robertofranco.greco@unisalento.it).

<sup>1</sup> Importanza particolarmente significativa assumono quei segni distintivi della qualità connessi all'origine dei prodotti. Tra gli altri, V. RUBINO, *I limiti alla tutela del "made in" fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 4, ha evidenziato che «(...) parallelamente al consolidarsi della dimensione e della identità sempre più unitaria ed europea del mercato, l'origine sembra essersi caricata di valenze nuove tanto in relazione all'impatto sociale dei modelli produttivi (e della loro localizzazione), quanto, più in generale, con riferimento alla progressiva accelerazione del processo di integrazione europea degli ultimi decenni».

<sup>2</sup> La strategicità degli investimenti nelle cc.dd. produzioni di qualità deriva da una serie di fattori macroeconomici, che hanno portato a considerare la valorizzazione dei prodotti tipici *lato sensu* un'occasione per lo sviluppo del sistema agroalimentare nel suo complesso. Tra questi, particolarmente determinanti sono stati il fenomeno della liberalizzazione internazionale degli scambi e quello dell'introduzione dell'euro e del suo apprezzamento sulle altre valute. Il primo ha provocato l'aumento della concorrenza e competizione nel mercato, favorendo, soprattutto per quanto riguarda le produzioni indifferenziate, le imprese in grado di fruire di condizioni di costo della produzione più vantaggiose. Il secondo impedisce agli Stati di poter utilizzare la leva valutaria sui mercati esteri e provoca la crescita dei prezzi relativi delle produzioni europee sia nel mercato comune che in quelli interni. Se si considera la struttura dell'agroalimentare italiano, composto perlopiù da piccole e medie imprese, che rende difficoltosa l'implementazione di politiche basate sui costi, si comprende come tali aspetti abbiano portato gli operatori ad investire sulla qualità piuttosto che sull'economicità delle produzioni, sul punto cfr. S. LATUSI, *Prodotti agro-alimentari*

confrontarsi con la libera circolazione di merci generiche, di categorie di beni agroalimentari omogenei individuate da nomi comuni<sup>3</sup> e con la crescita della concorrenza di prodotti equivalenti esteri a basso costo<sup>4</sup>. A questo si aggiungono

---

e marchi, in G. GAY (project leader), *I marchi territoriali pubblici in campo agro-alimentare: situazione attuale e prospettive di sviluppo, Rapporto di ricerca Regione Lombardia e IRER*, Franco Angeli, Milano, 2005, pp. 5-6.

<sup>3</sup> La genericità e omogeneità merceologica rende problematica la comunicazione simbolica legata ai prodotti. Il prodotto generico non consente al consumatore che vi ha accesso di poterne individuare agevolmente la provenienza territoriale ed imprenditoriale. I segni distintivi rispondono anzitutto all'esigenza di conoscenza della provenienza del prodotto espressa dai consumatori. Essi consentono di risalire all'origine del prodotto da un dato imprenditore, organizzazione imprenditoriale e/o da una determinata unità di luogo. Tuttavia la funzione distintiva tipicamente associata ai segni, per sua natura, non comprende quella che A. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Cacucci, Bari, 2001, p. 5, ha definito «la componente agricola» dei prodotti agroalimentari, con ciò riferendosi agli aspetti connessi alla fase produttiva espressivi delle vocazioni culturali, sociali e storico-identitarie dei popoli. L'autore sostiene che tali aspetti costituiscono un elemento del tutto accidentale nella disciplina dei segni distintivi, attenta a conferire maggiore (se non esclusiva) importanza al prodotto finale, attestandone la paternità e l'appartenenza ad un imprenditore piuttosto che ad altro (cfr., inoltre, S. MASINI, *Corso di diritto alimentare IV ed.*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 226-227). Qui si intende dimostrare che i marchi territoriali pubblici possono, in prospettiva, rispondere all'esigenza di garantire la rappresentanza di quella «componente agricola», contribuendo alla tutela e salvaguardia delle tradizioni culturali e sociali e spostando l'attenzione sulle variabili ambientali e sociali del processo produttivo, configurando in esse la base della differenziazione finale del prodotto.

<sup>4</sup> Si considerino i prodotti ingannevoli annoverabili nella categoria dell'*italian sounding*. Essa comprende tutti quei prodotti che fanno riferimento all'Italia, quindi sia i cc.dd. prodotti originali che quelli idonei ad ingannare il consumatore sulla provenienza. Nella seconda ipotesi, trattasi di prodotti dai nomi equivoci, legati da assonanza linguistica a quelli *made in Italy* o che presentano loghi di distribuzione che rimandano graficamente a quelli degli equivalenti originali, cfr. E. MILANO, *Italian sounding: opportunità di mercato o nuova frontiera della contraffazione?*, in M. DONA (a cura di), *La spesa alimentare tra sicurezza, qualità e convenienza. Atti del premio Vincenzo Dona voce dei consumatori 2009*, Franco Angeli, Milano, 2010, pp. 96 ss. e M. FABIO, *Export e tutela dei prodotti agroalimentari del made in Italy*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2015. Basti considerare, quale esempio più rappresentativo del fenomeno, le imitazioni del Parmigiano Reggiano e la commercializzazione delle stesse con nomi che richiamano in modo chiaro il formaggio italiano. In Europa, la Corte di giustizia, con le sentenze del 25 giugno 2002, C-66/00 e del 26 febbraio 2008, C-132/05, si è espressa nel senso della protezione del prodotto italiano dai prodotti simili europei che lo richiamano ingannevolmente attraverso l'applicazione del regime di tutela previsto per le D.O.P. e I.G.P. dal reg. (CEE) del 14 luglio 1992, n. 208, cfr. V. RUBINO, *Il caso Parmesan al vaglio della Corte di giustizia CE: un'occasione mancata per fare chiarezza*, in *Diritto&Diritti*, 2002 e D. PISANELLO D., *Denominazioni di origine e indicazioni geografiche protette tra diritto industriale diritto alimentare: il caso Parmesan II*, in *Contratto e impresa*, 2008, pp. 387 ss. Inoltre si consideri l'art. 8, comma 3 del d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30 (cod. della proprietà industriale). Relativo alla tutela dei segni notori, esso consente il diritto alla registrazione del segno come marchio e il suo uso esclusivo. Come è stato osservato da G. CAFORIO, *I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche. Atti del Convegno Assisi (25-27 ottobre 2012). La tutela delle tipicità appartenenti alla pubblica amministrazione*, in *Aedon*, 2014, § 1 «(...) questa previsione consente di combattere più efficacemente il parassitismo commerciale,

gli effetti provocati dalla dilatazione spaziale del mercato, che, in seno al processo di globalizzazione dei rapporti commerciali, ha favorito, tra l'altro, la formazione di asimmetrie informative<sup>5</sup>. I rapporti tra produttori e consumatori si sviluppano in un «mercato muto di parole parlate»<sup>6</sup>, in lontananza e secondo relazioni giuridiche standardizzate. L'informazione trascende le tradizionali regole civilistiche del contratto ed è rimessa ad una regolamentazione amministrativa del mercato<sup>7</sup>.

Tutto ciò è il risultato di una gestione pubblica delle procedure e dei comportamenti degli operatori che, seppur finalizzata a tutelare la libertà di concorrenza e la sicurezza dei consumatori, ha comportato quella che è stata

---

assicurando tutela al cosiddetto "valore suggestivo" del segno». Peraltro si consideri l'art. 13 del Reg. UE n. 1151/2012, che declina la categoria generale della concorrenza sleale nelle tre *sub species* della usurpazione, imitazione ed evocazione, ricomprendendo in esse tutti quei comportamenti dei produttori che indebitamente attribuiscono ai propri prodotti qualità che non hanno, sfruttando l'associazione di questi ad altri prodotti dalla nota reputazione e dal riconosciuto pregio qualitativo; sul tema, e con particolare riferimento alla fattispecie della evocazione, v. S. VACCARI-F. GUALTIERI-B. CATIZZONE, *La protezione delle indicazioni geografiche: la nozione di evocazione*, in *Riv. dir. alim.*, 2017, pp. 15 ss. Le difficoltà di arginare giuridicamente il problema della concorrenza sleale tra i produttori a scapito dei consumatori comunque persistono, senz'altro favorite anche dalla complessità del mercato dell'agroalimentare in tempi di globalizzazione. Ed è proprio al di fuori del mercato agroalimentare dell'Unione che continuano a proliferare, più che al suo interno, imitazioni ingannevoli foriere, nell'ottica dell'internazionalizzazione crescente degli scambi, di ostacoli all'affermazione dei prodotti europei. Ciò ha spinto "i produttori di qualità" ad implementare nuove strategie di *marketing* imprenditoriale attraverso le quali garantire la protezione e la promozione dei propri prodotti all'interno del mercato. Tali strategie spesso comprendono l'ideazione di marchi territoriali di qualità finalizzati a salvaguardare la competitività delle imprese e delle loro produzioni, cfr. E. CANCELLO-R. CARIANI-F. IRALDO, *Made green in Italy: uno schema di qualificazione ambientale di prodotto per il rilancio dell'economia italiana*, in R. CARIANI (a cura di), *Ecodistretti 2009. Made "green" in Italy: le politiche ambientali dei sistemi produttivi locali e dei distretti industriali*, Franco Angeli, Milano, 2010, pp. 80-83. Occorre comunque segnalare che, accanto a tali strategie, la tutela dei prodotti agroalimentari europei nel mercato globale dipende in gran parte dall'attività negoziale dell'Unione. Attività non semplice in un panorama politico dagli equilibri incerti, nel quale il percorso volto all'ampliamento dei confini del mercato unico è ostacolato, oggi forse più di ieri, dalle pretese protezionistiche di alcune grandi potenze commerciali. Cfr. L. COSTATO, *Protezionismo e accordi bilaterali*, in *Riv. dir. alim.*, 2017.

<sup>5</sup> Cfr. I. TRAPÈ, *La rintracciabilità tra obblighi di legge e promozione del territorio Ascolano*, in F. ADORNATO (a cura di), *Sviluppo integrato e risorse del territorio. Un caso di studio nel Piceno*, Franco Angeli, Milano, 2008, p. 184.

<sup>6</sup> A. GERMANÒ-M.P. RAGIONIERI-E.R. BASILE, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, in L. COSTATO-A. GERMANÒ-A. JANNARELLI-E. R. BASILE (collana diretta da), *Il diritto dell'alimentazione, dell'ambiente e dell'agricoltura*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 72.

<sup>7</sup> Ivi, pp. 70-72.

indicata come «banalizzazione dei prodotti agroalimentari del mercato europeo»<sup>8</sup>.

In questo contesto, i segni distintivi rappresentano indubbiamente degli strumenti strategici diretti a favorire la sopravvivenza delle produzioni di qualità, soprattutto se si considera l'aumento dell'interesse dei consumatori verso

---

<sup>8</sup> Con tale espressione, riportata in UNIONCAMERE, *Usa dei marchi collettivi geografici: i problemi pratici e interpretativi*, Camere di Commercio d'Italia, Roma, 2007, p. 24, ci si riferisce alla conformazione delle merci a *standard* qualitativi uniformi e comuni. Il fenomeno si colloca al centro del dibattito concernente il rapporto tra i poteri delle istituzioni europee e quelli degli Stati membri in materia di regolamentazione del mercato dei prodotti agroalimentari. L'esigenza di valorizzare le produzioni locali e regionali, imputabile maggiormente ai Paesi membri e in particolare a quelli dalle tradizioni agroalimentari più radicate, e le necessità europee di garantire la liberalizzazione degli scambi e tutelare la libertà di concorrenza nel mercato unico sono state spesso avvertite come inversamente proporzionali. A testimonianza di ciò si pone il crescente ingenerarsi di una vasta mole di contenzioso innanzi alla Corte di giustizia europea. Secondo la letteratura *de qua*, è a quest'organo che dovrebbe essere imputata la responsabilità della «banalizzazione dei prodotti agroalimentari europei». Sin dalla nascita del mercato unico, in funzione del conseguimento dell'obiettivo politico della liberalizzazione degli scambi, il giudice comunitario ha svolto un ruolo determinante ai fini della creazione di uno spazio di mercato di libero scambio in cui far circolare le merci europee. Sul piano giuridico, tra le altre cose, ciò si è tradotto nell'elaborazione e applicazione del principio del mutuo riconoscimento, ai sensi del quale uno Stato membro non può impedire l'importazione sul suo territorio di un prodotto che circola liberamente nel Paese esportante e che risulta idoneo e conforme alla disciplina prevista nel medesimo per quella data merce o categoria merceologica. Il principio, che definisce l'equivalenza tra le diverse legislazioni nazionali in materia di circolazione di beni, può essere derogato nei casi previsti dall'art. 36 TFUE : «(...) motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale (...)». Esso è stato elaborato nel 1979 in occasione della sentenza riguardante il caso di un liquore francese, il *Cassis De Dijon* (20 febbraio 1979, C-120/78, *Cassis de Dijon*). Nella fattispecie si discuteva sulla possibilità che il prodotto potesse essere importato in Germania e commercializzato con la denominazione «liquore», nonostante esso presentasse una gradazione alcolica inferiore a quella prevista dalla normativa tedesca per la messa in commercio di liquori. In applicazione del principio, la Corte di Giustizia ha stabilito la possibilità di commercializzare i prodotti con la denominazione del Paese di origine in quelli di destinazione anche nell'ipotesi in cui gli stessi non presentino le caratteristiche richieste dalla normativa dei secondi. Il caso del liquore francese è stato il primo di una lunga serie in cui il giudice di Lussemburgo ha fatto applicazione del principio. Si considerino, *ex plurimis*, altre sentenze riguardanti prodotti come l'aceto (26 giugno 1980, C-788/79, *Gilli*); la birra (12 marzo 1987, C-178/84, *Commissione c. Repubblica federale tedesca*); la pasta (14 luglio 1988, C-90/86, *Zoni*), cfr. C. LOSAVIO C., *Il consumatore di alimenti nell'Unione europea e il suo diritto ad essere informato*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 84-85. Questo atteggiamento della giurisprudenza comunitaria, se da un lato ha consentito la progressiva liberalizzazione dello scambio delle merci, dall'altro ha compromesso la differenziazione agrobiologica del mercato alimentare, favorendo quell'omogeneizzazione ed omologazione merceologica compendiata nel concetto di banalizzazione.

tipologie di merci differenziate, rispetto alle quali sia attestata la presenza di livelli qualitativi maggiori agli *standard* comuni<sup>9</sup>. Essi contribuiscono anche al bilanciamento di quelle asimmetrie informative, supportando l'attività di conoscenza del prodotto da parte di chi lo acquista.

Il presente contributo si propone di riflettere sul ruolo ricoperto, anche e soprattutto in prospettiva futura, dai marchi territoriali pubblici di qualità dei prodotti agroalimentari. A tal fine, in via preliminare, occorre interrogarsi sulla nozione di qualità<sup>10</sup>, che, come si tenterà di argomentare nel prosieguo, non dovrebbe essere considerata semplicemente rappresentativa del livello delle caratteristiche nutrizionali, sensoriali, organolettiche e igienico-sanitarie dei prodotti, bensì orientata ad un'ottica di sistema. A giudizio di chi scrive, deve preferirsi la tesi che consente di ricomprendere, sul piano giuridico, anche le dimensioni ambientale, culturale, sociale ed economica cui la qualità è associata. Già da questa considerazione emerge la stretta relazione tra la qualità<sup>11</sup>, nell'accezione multidimensionale accennata, e il territorio, da intendersi come concetto di sintesi delle relazioni spazialmente localizzate tra sistemi ecologici, sociali, culturali ed economici<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. R. FANFANI, *Il profilo del sistema agroalimentare italiano*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2006, pp. 5 ss.

<sup>10</sup> Sembra opportuno sin da subito rilevare l'estrema debolezza del concetto giuridico di qualità, P. BORGHI, *Sovrapposizioni tra ordinamenti e "fantasia" del legislatore in tema di segni di qualità dei prodotti alimentari: entropia e storytelling*, in *Riv. dir. alim.*, 2015, p. 4, al proposito parla di «consistenza giuridica davvero evanescente», ritenendo che «il tentativo meglio riuscito di definizione del concetto di "qualità" è forse quello contenuto nella norma UNI – ISO 8402, secondo cui qualità è "l'insieme delle proprietà e delle caratteristiche di un prodotto o di un servizio che conferiscono ad esso la capacità di soddisfare le esigenze, espresse o implicite, di una potenziale utenza". Una definizione davvero generica, improntata a totale relativismo, e per di più contenuta in una "norma" di mera applicazione volontaria, in assenza di definizioni cogenti del medesimo concetto».

<sup>11</sup> Sull'approccio multidimensionale alla nozione di qualità, così nell'introduzione del testo G. P. CESARETTI-A. ANNUNZIATA (a cura di), *Strategie e strumenti per la valorizzazione sostenibile delle produzioni agroalimentari di qualità*, Franco Angeli, Milano, 2011, p.12: «(...) la qualità alimentare deve essere reinterpretata puntando su un approccio orientato alla "qualità di sistema" che deve promuovere e sostenere gli elementi costitutivi della capacità competitiva di un sistema territorio in una strategia globale capace di dare risposte in termini di sostenibilità (...)».

<sup>12</sup> Così il territorio tipizza lo spazio mediante il suo nucleo di diversità composto da risorse, significati, simboli e valori. Esso oppone differenziazione alle forze generalizzanti e banalizzanti tipiche della globalizzazione. Infatti, come è stato osservato da I. TRAPÈ, *La rintracciabilità tra obblighi di legge e promozione del territorio Ascolano*, cit., p. 19, «alla indifferenziazione e all'anonimato dello spazio - naturale portato della globalizzazione – il territorio contrappone la sua insita pluralità distintiva, capace di condensare ed esprimere i valori e le qualità del luogo e della comunità ivi stanziata».

La relazione biunivoca che lega qualità e territorio sembra connotarsi quale direttrice logico-giuridica del dibattito sulla valorizzazione dell'agroalimentare, in quanto tale in grado di fornire, in merito all'oggetto specifico dell'analisi che si intende sviluppare, il seguente dato di partenza: la strategicità dei marchi territoriali pubblici non può essere valutata, al contrario di altri segni distintivi, con esclusivo riferimento alle loro *performance* di mercato. Essi, oltre a consentire l'affermazione commerciale dei prodotti, fungono infatti da supporto alla creazione di valore territoriale.

Queste prime considerazioni sul concetto di qualità naturalmente non esauriscono l'analisi del tema, «che si presta a plurime letture e involge profili complessi»<sup>13</sup>. Lo testimoniano i numerosi e difficili tentativi della dottrina di individuare convenzionalmente una nozione univoca di qualità, spesso inibiti dall'ambiguità delle definizioni dettate dal legislatore<sup>14</sup>. In questa sede, pur non potendo dedicare al tema tutta l'attenzione che richiederebbe, sembra opportuno segnalare almeno due aspetti: la qualità è «un punto di forza e un vantaggio competitivo importante per i produttori dell'Unione (...) parte integrante del suo patrimonio culturale e gastronomico vivo»<sup>15</sup>; la qualità deve essere distinta dall'igiene e sicurezza degli alimenti.

Il primo profilo indica come la qualità possa rappresentare un investimento redditizio. Da questa convinzione sembrano muovere le definizioni

---

<sup>13</sup> F. ALBISINNI, *La qualità in agricoltura e nell'alimentazione*, in *Riv. dir. alim.*, 2009, p. 27, cfr. anche M. ALABRESE, *Note introduttive sulla qualità e sulla sicurezza dell'acqua come alimento*, in *Federalismi.it*, 2015.

<sup>14</sup> Cfr. A. GERMANÒ, *Il Libro Verde della Commissione europea del 15 ottobre 2008: alla ricerca di una definizione di alimenti di qualità*, in *Riv. dir. agr.*, 2008; ID., *La qualità dei prodotti agro-alimentari secondo la Comunità europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2009; ID., *Qualità alimentare: un'Europa due sistemi*, in *Riv. dir. alim.*, 2009. Non sembra potersi escludere che, tra le conseguenze di tale precarietà della nozione giuridica di qualità, possano anche annoverarsi alcune recenti iniziative statali di etichettatura degli alimenti, diverse da quelle "classiche", che indicano forse il rischio di una potenziale balcanizzazione delle discipline degli Stati membri sulla qualità degli alimenti e che sicuramente impegneranno, nel prossimo futuro, la Corte di Giustizia europea nel verificarne la compatibilità con le norme del TFUE. Si pensi alla misura francese denominata «Decreto che stabilisce la forma di presentazione complementare alla dichiarazione nutrizionale raccomandata dallo Stato in applicazione degli articoli L. 3232-8 e R. 3232-7 del codice della salute pubblica», che è stata notificata alla Commissione UE il 24 aprile 2017. Si tratta di una etichetta alimentare "a semaforo", che prevede un'indicazione nutrizionale a cinque colori, attribuita sulla base del calcolo dei valori nutrizionali dei prodotti; cfr. P. BORGHI, *Rosso, giallo o verde? L'ennesima etichetta alimentare "a semaforo", l'ennesimo segno di disgregazione*, in *Riv. dir. alim.*, 2017, pp. 79 ss.

<sup>15</sup> Primo Considerando del Regolamento (UE) N. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

di qualità del legislatore comunitario contenute nel Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli del 2008<sup>16</sup> e nella Comunicazione della Commissione sulla politica di qualità dei prodotti agricoli del 2009<sup>17</sup>. Qui basti considerare, senza scendere nel dettaglio, che, per la Commissione, il concetto di qualità corrisponde innanzitutto al soddisfacimento delle aspettative dei consumatori e le qualità, di cui parla il Libro Verde, sono quelle caratteristiche di processo e di prodotto che il produttore intende far conoscere<sup>18</sup>. Secondo questa visione sembra che il concetto di qualità nasca proprio nel rapporto tra consumatore e produttore e si perfezioni nell'ambito di quel contratto tacito che può essere definito l'acquisto del prodotto agroalimentare nell'era della globalizzazione. In questo contesto, la comunicazione assume un ruolo chiave: da un lato si colloca la necessità del produttore di farsi conoscere e, dall'altro, il desiderio di conoscenza in capo ai consumatori, alla ricerca di prodotti qualitativamente differenziati rispetto ad altri della medesima categoria merceologica. Non a caso è stato autorevolmente notato che il Libro Verde, più che un libro sulla qualità dei prodotti, trova proprio nella comunicazione il suo oggetto principale<sup>19</sup>.

Per ciò che riguarda la distinzione tra qualità e igiene e sicurezza degli alimenti occorre osservare come essa non figure sempre in modo chiaro nella legislazione. Nello stesso Libro Verde i requisiti di igiene e sicurezza<sup>20</sup> vengono spesso confusi con quelli di tutela ambientale, benessere degli animali, rispetto di particolari regimi di produzione ed altri aspetti<sup>21</sup> che, in vario modo, incidono

---

<sup>16</sup> COM (2008) 641 del 15 ottobre 2008, «Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità».

<sup>17</sup> COM (2009) 234 del 28 maggio 2009 «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità»

<sup>18</sup> Cfr. M. ALABRESE, *op. cit.*, § 3.

<sup>19</sup> Cfr. F. ALBISINNI F., *Un Libro Verde sulla comunicazione, verso il 2013*, in *Riv. dir. alim.*, 2009.

<sup>20</sup> Nel Libro Verde le esigenze di igiene e sicurezza vengono qualificate come «un imperativo non negoziabile». Possono essere previste delle deroghe alla normativa sull'igiene e sicurezza solo nei casi di prodotti tradizionali, che vengono tutelati dal legislatore secondo una «logica d'eccezione». Per tutti, cfr. G. STRAMBI, *I prodotti tradizionali e la politica di qualità dell'Unione europea*, in *Riv. dir. alim.*, 2010.

<sup>21</sup> La confusione tra igiene e sicurezza degli alimenti e gli altri ambiti indicati, che sicuramente non aiuta chi è alla ricerca di una nozione uniforme ed omogenea di qualità, potrebbe essere anche interpretata come l'effetto indiretto dei tentativi del legislatore comunitario di costruire una categoria di qualità che sia il più plurale possibile. Come è stato osservato da F. ADORNATO, *Le "declinazioni della qualità": una nota introduttiva*, in *Riv. dir. alim.*, 2009, p. 1, tale pluralità deve necessariamente connotare qualsiasi tipologia di sistema di qualità previsto in sede comunitaria. Inoltre l'autore (*ivi*) ritiene che «la sintesi che attraversa in modo orizzontale questa dimensione

sulla qualità dei prodotti alimentari<sup>22</sup>. Sul tema, sembrano sicuramente più puntuali le indicazioni della dottrina, la quale pacificamente sostiene, e ormai da tempo, che l'igiene e la sicurezza degli alimenti sono dei requisiti minimi<sup>23</sup> dalla cui sussistenza dipende la possibilità di qualificare o meno un prodotto come alimento<sup>24</sup>. Essi vanno pertanto distinti dalla qualità, che invece comprende tutti quegli aspetti utili a differenziare un bene che è già alimento. Se si considera l'impiego dei termini in oggetto, anche in ambito normativo e giurisprudenziale, la matrice del problema di siffatta confusione potrebbe essere considerata semantica: la prima garanzia che si pretende da un prodotto di qualità è la sua igiene e sicurezza. Su questa base pare conveniente accogliere la distinzione tra qualità generica (requisiti di igiene e sicurezza) e qualità specifica (comprensiva della serie di altre qualità che differenziano i prodotti gli uni dagli altri definendone l'unicità)<sup>25</sup>.

---

plurale è data dalla multifunzionalità dell'attività agricola, la quale, oltre a garantire la produzione alimentare, assicura una serie di servizi da cui traggono origine esternalità positive a favore dell'intera collettività: categoria, questa della multifunzionalità, che irradia la qualità stessa, al di là della sua multidimensionalità contenutistica).

<sup>22</sup> Cfr. A. SCIAUDONE, *Le regole dell'UE in materia di qualità dei prodotti agroalimentari e il commercio con i Paesi terzi*, in *Riv. dir. alim.*, 2010.

<sup>23</sup> Secondo P. BORGHI, *Intervento*, in *Agricoltura e alimentazione. Principi e regole della qualità. Disciplina internazionale, comunitaria, nazionale, Atti del Convegno internazionale IDAIC Macerata 9-10 ottobre*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 282, «ciò che va ad incidere su valori giuridicamente tutelati come fondamentali – *in primis*, sulla salute – attiene alla sicurezza, e non va confuso con il concetto di qualità».

<sup>24</sup> Sul punto si consideri la definizione europea di alimento di cui all'art. 2 del Reg. (CE) 178/2002, ai sensi della quale per alimento si intende «qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani. Sono comprese le bevande, le gomme da masticare e qualsiasi sostanza, compresa l'acqua, intenzionalmente incorporata negli alimenti nel corso della loro produzione, preparazione o trattamento. Esso include l'acqua nei punti in cui i valori devono essere rispettati come stabilito all'articolo 6 della direttiva 98/83/CE e fatti salvi i requisiti delle direttive 80/778/CEE e 98/83/CE». Sulla base di tale definizione sembra ragionevole supporre che, la confusione tra qualità e criteri di igiene e sicurezza, possa paradossalmente comportare l'equiparazione, o comunque la collocazione nell'ambito della medesima categoria astratta dei prodotti di qualità, tra un prodotto agroalimentare di qualità (si pensi, per esempio, al parmigiano reggiano) e una "gomma da masticare", che ai sensi della disposizione citata costituisce alimento. Sulle definizioni di qualità e sicurezza alimentare, cfr. anche A. MARTINI-G. PEIRA-A. BONADONNA, *Gli strumenti per la tutela e valorizzazione dei salumi di qualità*, in C. CIPOLLA (a cura di), *La grande salumeria italiana*, Franco Angeli, Milano, 2017, pp. 221 ss.

<sup>25</sup> Cfr. A. SCIAUDONE, *op. cit.*; A. JANNARELLI, *La qualità dei prodotti agricoli: considerazioni introduttive ad un approccio sistematico*, in *L'agricoltura dell'area mediterranea: qualità e tradizione tra mercato e nuove regole dei prodotti alimentari. Profili giuridici ed economici*, Atti del convegno (Pisa, 14-15 novembre, Giuffrè, Milano, 2003, p. 48.

## 2. *Questioni definitorie*

La ricostruzione del concetto di marchio territoriale pubblico e delle sue caratteristiche esige di considerare la sussistenza di un rapporto di *genus a species* tra la più nota categoria del marchio collettivo e l'istituto in esame.

L'assunto che si intende sviluppare è che il marchio territoriale pubblico, pur essendo un marchio collettivo, datane la titolarità pubblica, si configura autonomamente nel rapporto con la categoria di derivazione. L'attuale normativa è il risultato delle novità introdotte al d.lgs. n. 30/2005 (cod. della proprietà industriale) dal d.lgs. n. 131/2010, che ha ricalibrato gli originari equilibri in materia di proprietà industriale e armonizzato la disciplina interna con quella comunitaria e internazionale<sup>26</sup>, e dal d.lgs. n. 15/2019, che ha recepito la direttiva n. 2436/2015 sul «ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi d'impresa»<sup>27</sup>.

In particolare, la definizione di marchio territoriale pubblico è ricavabile dal combinato disposto dell'art. 2570 c.c. con gli artt. 11 e 19, comma 3 del d.lgs. n. 30/2005. Ai sensi dell'art. 2570 c.c. «i soggetti che svolgono la funzione di

---

<sup>26</sup> Cfr. N. BOTTERO, *I nomi e i segni notori*, in ID. (a cura di), *Le nuove leggi civili. La riforma del codice della proprietà industriale. Commentario alle modifiche al codice della proprietà industriale apportate dal decreto legislativo 13 agosto 2010* (n.131), Giuffrè, Milano, 2011, p. 25 e G. CAFORIO, *op. cit.*, § 1.

<sup>27</sup> La direttiva n. 2436/2015 costituisce, insieme al Regolamento (UE) n. 2424/2015, l'atto principale del c.d. "pacchetto marchi", che comprende la serie di interventi normativi del legislatore europeo diretti all'armonizzazione degli ordinamenti degli Stati membri in materia di marchi d'impresa e di «marchio dell'Unione europea»: il titolo di proprietà industriale rilasciato dall'EUIPO (Ufficio europeo per la proprietà intellettuale) valido in tutti gli Stati membri. Il "pacchetto marchi" trova il suo fondamento normativo nell'art. 118 del TFUE, il quale dispone che «il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure per la creazione di titoli europei al fine di garantire una protezione uniforme dei diritti di proprietà intellettuale nell'Unione e per l'istituzione di regimi di autorizzazione, di coordinamento e di controllo centralizzati a livello di Unione». Il Regolamento (UE) n. 2424/2015 ha modificato il Regolamento (CE) n. 207/2009, creando un sistema specifico di protezione del marchio per l'Unione europea. Tale sistema opera parallelamente ai sistemi di protezione dei marchi presenti negli Stati membri, che sono stati armonizzati, in un primo momento, dalla direttiva (CEE) n. 104/1989 del Consiglio e dalla direttiva (CE) n. 2088/1995. La direttiva n. 2436/2015 si propone di realizzare un ulteriore ravvicinamento delle legislazioni interne in materia di marchi di impresa, ponendosi in simmetria e complementarità con le modifiche adottate con il Regolamento n. 2424/2015 al marchio d'impresa europeo. Lo scopo principale della direttiva è garantire che le procedure di registrazione dei marchi nazionali e le loro condizioni di protezione siano le medesime in tutto il territorio dell'Unione.

garantire l'origine, la natura o la qualità di determinati prodotti o servizi possono ottenere la registrazione di marchi collettivi per concederne l'uso, secondo le norme dei rispettivi regolamenti, a produttori o commercianti». L'art 11, comma 1, del d.lgs. n. 30/2005 prevede la possibilità di registrazione di marchi collettivi in capo alle «persone giuridiche di diritto pubblico» e l'art. 19, comma 3 dispone che tali soggetti possono essere «anche le amministrazioni dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni»<sup>28</sup>. L'art. 11, comma 2 prevede l'obbligo di allegare alla domanda di registrazione «i regolamenti concernenti l'uso del marchio, i controlli e le relative sanzioni». In deroga all'art. 13, comma 1, lett. b), l'art. 11, comma 4, del d.lgs. n. 30/2005 stabilisce che i marchi collettivi possono «(...) consistere in segni o indicazioni che nel commercio possono servire per designare la provenienza geografica dei prodotti o servizi. Qualsiasi soggetto i cui prodotti o servizi provengano dalla zona geografica in questione ha diritto sia a fare uso del marchio, sia a diventare membro della associazione di categoria titolare del marchio»<sup>29</sup>.

Dalle disposizioni citate si evince l'ascrivibilità della nozione di marchio territoriale pubblico alla categoria del marchio collettivo. Plausibilmente, ciò porta a ritenere l'istituto in grado di mutuare da essa le proprie caratteristiche giuridiche di base. Tale dato rende subito possibile dichiararne la diversità teleologica rispetto al marchio di impresa. Mentre quest'ultimo «non è

---

<sup>28</sup> La possibilità di registrazione di marchi concessa alle amministrazioni pubbliche indica un inedito avanzamento della disciplina della proprietà industriale. L'art. 19, comma 3 è dotato di un indubbio carattere innovativo che consiste nell'aver normato delle pratiche già implementate, pur in assenza di espressa previsione normativa, da alcune amministrazioni e nell'aver dotato i soggetti pubblici di uno strumento d'impresa tipicamente privatistico (il marchio) per il perseguimento dei propri interessi (cfr. G. CAFORIO, *op. cit.*, § 4 e 5). Si consideri inoltre che la disposizione in oggetto dichiara che la registrazione di marchi può anche avere «ad oggetto elementi grafici distintivi tratti dal patrimonio culturale, storico, architettonico o ambientale del relativo territorio; in quest'ultimo caso, i proventi derivanti dallo sfruttamento del marchio a fini commerciali, compreso quello effettuato mediante la concessione di licenze e per attività di *merchandising*, dovranno essere destinati al finanziamento delle attività istituzionali o alla copertura degli eventuali disavanzi pregressi dell'ente». Così il legislatore ha reso tecnicamente possibile la «commercializzazione» del territorio, conferendo agli enti pubblici la possibilità di sfruttarne i diversi contenuti, materiali e immateriali, per mezzo del mercato ai fini della tutela di interessi pubblici. Fermo restando che i titolari dei marchi collettivi non svolgono attività d'impresa, ma hanno la facoltà di concedere in uso i marchi in questione a produttori o commercianti che si impegnano all'osservanza di specifici regolamenti.

<sup>29</sup> Si consideri, inoltre, l'art. 4, comma 1 del d.lgs. n. 15/2019, che ha introdotto l'art. 11-*bis* del codice della proprietà industriale. La disposizione prevede la possibilità di registrazione di marchi di certificazione anche in capo a persone giuridiche tra cui istituzioni e autorità.

concepibile come tale se non ha capacità distintiva»<sup>30</sup>, la funzione giuridicamente tutelata del marchio territoriale pubblico (in quanto *species* di quello collettivo) è di garanzia della qualità: esso non serve a distinguere il prodotto di un'impresa da quello di altre imprese; la registrazione non viene richiesta da singoli imprenditori, ma da un soggetto che svolge funzioni di garanzia del prodotto attraverso il controllo del rispetto dei regolamenti d'uso del marchio da parte dei concessionari; l'inottemperanza del soggetto nell'esercizio di queste funzioni comporta la decadenza dalla titolarità del marchio<sup>31</sup>.

Altra sua caratteristica concerne la dissociazione, tipica dei marchi collettivi, tra titolarità ed utilizzo. Con la legge marchi del 1992 (d.l. n. 480/1992), insieme al riconoscimento della titolarità esclusivamente ad enti e associazioni è venuto meno anche il rapporto di associazione, dipendenza o appartenenza richiesto tra l'utilizzatore e il titolare. Oggi il riferimento è alla categoria generica dei «produttori o commercianti»<sup>32</sup>. L'utilizzazione del marchio non è condizionata dal legame di tali soggetti a chi ne è titolare, ma dalla disponibilità, in capo agli stessi, di requisiti e condizioni che li rendano idonei al rispetto dei regolamenti d'uso. Deve dunque considerarsi escluso, in via di principio, l'utilizzo diretto del marchio da parte di chi ne è titolare<sup>33</sup>.

In sostanza, il marchio territoriale pubblico è uno strumento collettivo di identificazione, che può essere assunto come la declinazione pubblicistica del *genus* perché configurante un marchio collettivo in titolarità di un'amministrazione dello Stato, delle regioni, delle province o dei comuni. È proprio a partire dalla natura pubblica del soggetto titolare che si ritiene possa essere argomentata la tesi dell'autonomia giuridica dell'istituto: il marchio

---

<sup>30</sup> C. CAPRA, *Il marchio*, in P. RESCIGNO (diretto da), *Trattato di diritto privato. Impresa e lavoro*, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2009, p. 90.

<sup>31</sup> L'art. 14, comma 2, lett. c), d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30, così come novellato dall'art. 6, comma 1, lett. d) d.lgs. n. 15/2019, individua tra le cause di decadenza del marchio di impresa «l'omessa adozione da parte del titolare delle misure ragionevolmente idonee a prevenire un uso del marchio non conforme alle condizioni del regolamento d'uso del marchio collettivo o del marchio di certificazione e, in particolare, dei controlli previsti dalle disposizioni regolamentari sull'uso del marchio collettivo o del marchio di certificazione». In via di principio, devono inoltre ritenersi applicabili ai marchi collettivi, nei limiti della compatibilità, le regole concernenti la disciplina generale della decadenza previste dal decreto in oggetto. A tal proposito, l'art. 11, comma 5 dello stesso precisa che «i marchi collettivi sono soggetti a tutte le altre disposizioni del presente codice in quanto non contrastino con la natura di essi».

<sup>32</sup> Art. 11, comma 1, d.lgs. n. 30/2005.

<sup>33</sup> Cfr. G. E. SIRONI, *Il marchio collettivo*, in A. VANZETTI (a cura di), *Codice della proprietà industriale*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 167.

territoriale pubblico, come si tenterà di dimostrare, non rappresenta cioè solo un meccanismo di garanzia della qualità ma anche, e soprattutto, uno strumento funzionalizzato alla tutela di interessi pubblici da parte delle pp.aa. che lo istituiscono.

### 2.1 *La funzione (pubblica) del soggetto titolare*

Come già detto, la sussistenza di un rapporto di *genus a species* tra marchio collettivo e marchio territoriale pubblico, in via di principio, implicherebbe che le regole e la disciplina riguardanti il primo debbano considerarsi applicabili al secondo<sup>34</sup>, onde l'oggetto della funzione di garanzia del soggetto titolare dovrebbe consistere nel controllo del rispetto dei regolamenti d'uso del marchio da parte dei concessionari. Tuttavia sembra che la funzione dell'ente pubblico, data la sua natura giuridica, non possa essere quella di mero "controllore". A sostegno di questa riflessione è naturale richiamare il vincolo inderogabile del soggetto pubblico al perseguimento di interessi pubblici al fine di valutare le implicazioni pratiche che ciò comporta sull'esercizio della funzione.

---

<sup>34</sup> L'introduzione dei marchi territoriali pubblici da parte del legislatore ha portato la dottrina ad interrogarsi sulla soggiacenza degli stessi alla normativa generale dei marchi collettivi. Essa si è divisa tra chi ha sostenuto la non applicabilità di tale disciplina all'istituto, affermando che la loro registrazione ed uso sia disciplinata esclusivamente dalla stessa legge che li istituisce, e chi, invece, non esclude l'applicazione della disciplina generale dei marchi collettivi per quanto riguarda gli aspetti non diversamente regolati dalle leggi istitutive, cfr. ID., *op. cit.*, p. 166. In via di principio, chi scrive è d'accordo con la seconda tesi. Però si ritiene che il rapporto tra la disciplina generale e le leggi istitutive debba essere valutato partendo dall'idea del soggetto pubblico come regolatore pubblico e tenendo conto dell'approccio policentrico alla distribuzione delle competenze e funzioni amministrative introdotto dalla riforma del titolo V (l. cost. n. 3/2001). Partendo dal dato che la Repubblica «è costituita» da enti locali (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato) dotati di propria autonomia (art. 114 Cost.), il marchio pubblico, per essere territoriale, deve differenziare la propria disciplina da quella generale. Nel caso contrario si avrebbe semplicemente un marchio collettivo pubblico. Detta differenziazione normativo-regolamentare dipende dalla differenziazione territoriale, di un territorio le cui tipicità prendono forma giuridica all'interno del marchio registrato dal soggetto pubblico che lo rappresenta. Maggiore è il livello di differenziazione del marchio, più alto sarà il livello di autonomia in esso espresso dal soggetto pubblico. Più alto è il grado di differenziazione del marchio, migliore risulterà l'idoneità dello stesso al perseguimento degli interessi pubblici per cui è stato creato. Quel marchio territoriale pubblico che lascia spazi all'applicazione della disciplina generale dei marchi collettivi è un marchio che presenta dei "deficit di differenziazione". D'altro canto, affinché tale differenziazione non si traduca in arbitrio del regolatore e non comporti lo snaturamento dell'istituto in qualcosa di diverso, è necessario che venga bilanciata dai limiti imposti all'esercizio dell'autonomia degli enti locali, rappresentati «esclusivamente» dal rispetto dei «principi fissati dalla Costituzione» (art. 114 Cost., comma 2).

A tal proposito, la l. 241/1990 vincola l'attività amministrativa al perseguimento di interessi pubblici e stabilisce che la qualificazione pubblica dell'interesse rappresenta l'imprescindibile preconditione dell'esercizio dell'azione amministrativa. Ciò è reso evidente sin dal primo articolo della legge generale sul procedimento, il quale al comma 1 prevede che «l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge (...)». Questi ultimi corrispondono ad interessi pubblici a tutela necessaria che implicano la titolarità, in capo all'amministrazione, del dovere giuridico di perseguirli. Ciò è peraltro ricavabile, prima ancora che dalla legge sul procedimento amministrativo, dalla Costituzione che, in più occasioni, richiama l'esistenza del dovere giuridico di adempimento connesso all'esercizio delle funzioni pubbliche. La funzionalizzazione del concetto di dovere al perseguimento (di interessi pubblici) rende ragionevole supporre che la funzione del soggetto titolare non possa essere esclusivamente quella del controllo del rispetto dei regolamenti d'uso del marchio, ma richieda anche un'attivazione in positivo. Emerge dunque un dovere che si associa al potere dell'amministrazione di agire per la tutela e protezione degli interessi pubblici cui è preposta<sup>35</sup>.

Occorre tuttavia chiedersi quali interessi pubblici il legislatore abbia inteso tutelare con la previsione dei marchi territoriali pubblici.

In termini generali, sembra innanzitutto possibile correlare l'istituto all'interesse costituzionale alla tutela del paesaggio (art. 9, comma 2, Cost.).

---

<sup>35</sup> Cfr., sul rapporto tra poteri amministrativi e interessi pubblici a soddisfazione necessaria, G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo (II ed.)*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 1-17 e M. MONTEDURO, *Il provvedimento amministrativo: natura e caratteri*, in G. CARLOTTI-A. CLINI (a cura di), *Diritto amministrativo – parte sostanziale*, vol. I, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, pp. 107-108, del quale si riportano alcune riflessioni: «(...) Dall'art. 1, c. 2, della l. 241/1990 si evince perciò che i fini determinati dalla "legge", in quanto interessi pubblici a tutela necessaria, sono affidati alle pubbliche amministrazioni attraverso l'imposizione, in capo a quest'ultime, di una situazione giuridica soggettiva originaria di dovere: il dovere positivo di perseguirli, di agire per proteggerli e soddisfarli e, specularmente, il dovere negativo di dare luogo a situazioni di inerzia, ritardo, inefficacia che ne compromettano la realizzazione. In principio vi è il dovere amministrativo delle pp.aa. Ciò trova conferma anche nella formulazione dell'art. 2, c. 1, della l. 241/1990, secondo cui "le pubbliche amministrazioni hanno il dovere" di adottare i provvedimenti amministrativi, e soprattutto nella Costituzione, laddove più volte si chiarisce che le "funzioni pubbliche" sono oggetto di un "dovere" giuridico di "adempimento" (art. 51, c. 3 e art. 54, c. 2). L'amministrazione rileva come *ad-ministrare*, organizzazione deputata a fungere strumentalmente da *minister* (etimologicamente da *minus*, con il significato di servitore, colui che 'vale meno' rispetto al *magister*, da *magis*, ossia il capo, colui che 'vale di più'): essa esercita teleologicamente (ad) il suo ufficio a servizio degli interessi pubblici, ha lo scopo di servire i cittadini titolari della sovranità attribuita al popolo (il *magister*) dall'art. 1 Cost. (...)».

Considerato che «per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni» (art. 131, comma 1, d.lgs. n. 42/2004), il prodotto agroalimentare di qualità è concepibile come un risultato, seppur indiretto, di tali interrelazioni, impresse ed espresse da un territorio plasmato da fattori naturali e umani. La sua valorizzazione è dunque ascrivibile mediamente all'attività di tutela pubblica del paesaggio consistente nel «(...) riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime» (art. 131, comma 4, d.lgs. n. 42/2004).

Più in particolare l'istituto, con riferimento all'agroalimentare di qualità, potrebbe essere ritenuto funzionale alla tutela dell'interesse alla salvaguardia dell'agrobiodiversità, intesa come il complesso delle risorse agro-genetiche di un dato territorio risultante dalle attività di selezione, coltivazione e conservazione operate dall'uomo nel corso del tempo. Non si tratta semplicemente di un insieme di risorse genetiche vegetali, ma di un patrimonio colturale frutto dell'intreccio di fattori ecologici, culturali e sociali che si sviluppano dalla relazione tra ambiente e comunità umana<sup>36</sup>. Dalla nozione di agrobiodiversità messa in luce emerge la rilevanza centrale delle attività antropiche nella preservazione delle risorse agro-genetiche di un dato territorio. Pertanto la sua tutela è sinergica alla valorizzazione delle diversità culturali di cui la collettività è portatrice<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Cfr., tra gli altri, L. COLOMBO-A. ONORATI, *Diritti al cibo! Agricoltura sapiens e governance alimentare*, Jaca Book, Milano Colombo, 2009, p. 134, L. PAOLONI-M.L. CARRANZA, *Biodiversità e servizi ecosistemici tra normativi e prassi, IV Corso del Ciclo de Cursos de Posgrado sobre Derecho Agrario y Ambiental Internacional y Jornada Internacional CUIA-UNLP sobre Recursos Hídricos*, La Plata, 2018, pp. 193 ss., e A. SIGNORE-M. RENNA-P. SANTAMARIA, *Agrobiodiversity of Vegetable Crops: Aspect, Needs, and Future Perspectives*, in *Annu. Plant Rev. Online*, 2019, pp. 1 ss., che, con specifico riferimento alla coltivazione di verdure, analizza il concetto di agrobiodiversità, mettendo in luce l'importanza della sua preservazione per il mantenimento della resilienza dei sistemi agricoli.

<sup>37</sup> Al perseguimento dell'interesse pubblico alla tutela dell'agrobiodiversità, il legislatore ha dedicato la Legge n. 194/2015 «Disposizioni per la tutela e valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare». La normativa è l'ultima tappa del percorso iniziato, a livello internazionale, con la Convenzione sulla biodiversità di Rio de Janeiro del 1992. Essa ha stabilito «i principi per l'istituzione di un sistema nazionale di tutela e di valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare, finalizzato alla tutela delle risorse genetiche di interesse alimentare ed agrario locali dal rischio di estinzione e di erosione genetica». Per una puntuale analisi dell'impatto normativo di tale provvedimento, v. E. SIRSI-M. BRUNORI, *Tutela e valorizzazione dell'agrobiodiversità: la legge 194/2015 e l'esperienza delle regioni italiane nel contesto europeo e internazionale*, in AA. VV. (a cura di), *Tutela e valorizzazione dell'agrobiodiversità vegetale e animale in Toscana: analisi e indicazioni di policy*, Università di Pisa, Pisa, 2019, pp. 14 ss.

Queste premesse consentono di leggere l'esperienza dei marchi territoriali pubblici alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118, comma 1, Cost.. Essi disciplinano il conferimento delle funzioni amministrative agli enti pubblici, che vengono tendenzialmente orientate verso il decentramento<sup>38</sup>. In particolare, il principio di differenziazione impone al legislatore che l'attività di attribuzione delle funzioni amministrative sia esercitata nel rispetto delle differenze e tipicità territoriali dei diversi enti. Peraltro si consideri l'art. 117 Cost. che conferisce la potestà legislativa esclusiva in materia agricola alle Regioni<sup>39</sup>.

In tale prospettiva si comprende come i marchi territoriali pubblici non possano essere limitati alla promozione dell'affermazione commerciale dei prodotti, o al rafforzamento della fiducia dei consumatori verso il soggetto che ne è titolare. Essi rappresentano soprattutto strumenti per garantire l'integrità e la funzionalità di servizi "agroecosistemici" da parte del soggetto pubblico in favore della collettività, in modo tale che il prodotto agroalimentare risulti espressivo del più alto livello possibile di multifunzionalità dell'attività agricola da cui è derivato.

---

<sup>38</sup> Come è stato segnalato da F. ADORNATO, *Lo sviluppo territoriale integrato come modello di sviluppo?*, in ID. (a cura di), *Sviluppo integrato e risorse e risorse del territorio. Un caso di studio nel piceno*, Franco Angeli, Milano, 2006, p. 14, attorno a questo processo di decentramento delle competenze e funzioni degli enti locali, realizzato ai sensi della L. n. 3/2001, gravitano in modo chiaro percorsi integrati di sviluppo territoriale. Secondo l'autore trattasi «(...) di una nuova gerarchia spaziale di relazioni economiche e politiche, caratterizzata da diversi livelli istituzionali che assumono e svolgono differenti funzioni, la cui centralità (anche in termini di competizione) è data da sistemi territoriali locali che interagiscono reciprocamente e che trovano nelle realtà regionali le fondamenta e i motori». V. anche ID., *L'agricoltura italiana dopo il referendum costituzionale*, in *QA - La Questione Agraria*, 2001.

<sup>39</sup> Se anche questo dato è indicativo del generale processo di decentramento istituzionale accennato, che pare avvalorare l'interpretazione dell'istituto del marchio territoriale pubblico come potenziale strumento di sviluppo territoriale integrato, accanto ad esso occorre però considerare quanto sia spesso ristretto il campo d'azione delle Regioni in materia agricola. Ciò è dovuto alla contiguità di settori di competenza concorrente o esclusiva statale, come l'ambiente, il paesaggio e l'alimentazione, che interferiscono con l'agricoltura. Le compartimentazioni e settorizzazioni per materia, sulle quali si fonda l'assetto istituzionale previsto dalla Costituzione all'art. 117, non sembrano sempre riconoscere a pieno la multifunzionalità agricola e rendono spesso difficoltosa la dinamicità delle interrelazioni tra settori, come quelli citati, che per loro natura sono intimamente connessi, v. M. TROISI, *Environment, Landscape, Agriculture, and Food in the Framework of State and Regional Legislative Powers as per Art. 117 of the Italian Constitution*, in M. MONTEDURO, P. BUONGIORNO, S. DI BENEDETTO, A. ISONI (editors), *Law and Agroecology: A Transdisciplinary Dialogue*, Springer, Berlino, 2015.

L'individuazione della collettività come naturale destinataria del marchio impone di riferire la qualità che esprime non al bene agroalimentare in sé, ma allo sviluppo integrato del territorio nel suo complesso. Per questo motivo si ritiene che la definitiva affermazione dell'autonomia giuridica dell'istituto richieda l'innalzamento degli *standard* ambientali, sociali, culturali ed economici rispetto ai livelli già previsti dagli altri strumenti. Solo condizionando giuridicamente la concessione dell'uso del marchio al rispetto di tali livelli rafforzati di tutela socio-ecologica, esso potrebbe ambire a rappresentare un modello efficace di sviluppo integrato all'interno di un sistema virtuoso di incentivazione della qualità.

Così come delineata, la centralità del soggetto pubblico conferisce complessità all'istituto e ne impone un'osservazione polioculare difficilmente esauribile entro i confini tradizionali del solo diritto: la prospettiva agroecologica può rappresentare senz'altro quella giusta ai fini di tale osservazione. Il paradigma dell'Agroecologia consente infatti di coniugare le dimensioni ecologica, sociale, culturale, rurale e della produzione alimentare e di normalizzare le interrelazioni tra *ecological systems*, *food system sciences* e *social/rural systems* correlati agli agroecosistemi, perché da essa stessa incorporati<sup>40</sup>. Sotto questa lente il marchio territoriale pubblico tutela e promuove i prodotti di qualità in quanto significanti di contenuti agroecosistemici, materiali e immateriali, di rilevanza agroecologica.

### 3. *Il rapporto tra i marchi territoriali pubblici e altri segni distintivi della qualità dei prodotti agroalimentari*

Chiarite le implicazioni funzionali connesse alla titolarità pubblica del marchio, è ora possibile tentare di giustificarne l'autonomia giuridica rispetto ad altri segni indicativi della qualità dei prodotti agroalimentari. In particolare verranno indagate le relazioni con le denominazioni di origine e indicazioni

---

<sup>40</sup> M. MONTEDURO, *From Agroecology and Law to Agroecological Law? Exploring Integration Between Scientia Ruris and Scientia Iuris*, in M. MONTEDURO, P. BUONGIORNO, S. DI BENEDETTO, A. ISONI (editors), *op. cit.*, 2015, e i riferimenti bibliografici ivi contenuti. Cfr. anche S. BOCCHI, *Agroecologia e transdisciplinarietà ecologica*, in D. POLI (a cura di), *Territori Rurali in transizione. Strategie e opportunità per il biodistretto di Montalbano*, SdT Edizioni, 2018, pp. 53 ss., reperibile all'indirizzo url [http://www.societadeiterritorialisti.it/wp-content/uploads/2016/01/Ricerche-e-Studi-Territorialisti\\_Vol.-3\\_Territori-rurali-in-transizione-Poli-compressed.pdf](http://www.societadeiterritorialisti.it/wp-content/uploads/2016/01/Ricerche-e-Studi-Territorialisti_Vol.-3_Territori-rurali-in-transizione-Poli-compressed.pdf), consultato in data 31/01/2019.

geografiche protette (d'ora in poi D.O.P. e I.G.P.) e con i marchi collettivi geografici<sup>41</sup>.

L'interpretazione del rapporto tra tali segni, per quanto diversi, non è agevole. Essa è complicata dall'esistenza di incertezze circa i riflessi pratici di questa diversità, all'unisono riconosciuta ma spesso percepita dai confini poco nitidi. Più precisamente, non sempre chiaro è apparso il fatto se la stessa debba tradursi nell'assimilabilità/complementarietà ovvero alternatività tra le figure<sup>42</sup>.

Ciò considerato, si è deciso di organizzare l'analisi che segue nella valutazione dei seguenti aspetti: i) il perché della frequente assimilazione tra le D.O.P. e I.G.P., i marchi collettivi geografici e quelli territoriali pubblici; ii) il rapporto tra i marchi collettivi geografici e le D.O.P. e I.G.P.; iii) le ragioni per cui qui si ritiene che i marchi territoriali pubblici potrebbero assumere una portata peculiare ed una fisionomia distinta nel settore agroalimentare.

---

<sup>41</sup> Come è noto il novero europeo dei segni distintivi della qualità dei prodotti non si esaurisce a quelli qui posti in relazione, ma consta di un'estrema varietà di tipologie. La scelta di circoscrivere il campo d'analisi è, in un certo senso, anche imposta da ragioni tipicamente funzionali. Sull'abbondanza dei segni di qualità, si considerino le riflessioni di P. BORGHI, *Sovrapposizioni tra ordinamenti e "fantasia" del legislatore in tema di segni di qualità dei prodotti alimentari: entropia e storytelling*, cit., p. 4, secondo cui «(...) Tentare una ricostruzione, e nel contempo una classificazione, dei "tipi di segni di qualità" previsti, o utilizzati, o comunque utilizzabili per contraddistinguere sul mercato i prodotti alimentari è impresa ardua. Gli studiosi, che si sono dedicati a tentare di censire le varie tipologie di segni, si sono trovati di fronte a un compito assai gravoso, e soprattutto ad un panorama in certa misura disorientante. Se poi dalla dimensione territoriale-ordinamentale di riferimento – che oramai è quella europea, e che già è di complessità notevole – si guarda all'interno (specialmente a Paesi come l'Italia, che hanno molto a cuore la protezione dei segni "di qualità", talvolta persino inventandosi strumenti di dubbia utilità, o di dubbia conformità al diritto dell'UE (...) tutto diviene ancor più complicato».

<sup>42</sup> La fonte primaria di tali incertezze è normativa. Non a caso la dottrina, nel salutare la pubblicazione sulla gazzetta ufficiale dell'Unione europea del reg. 1151/2012, relativo ai regimi di qualità dei prodotti agricoli ed alimentari, ha parlato di «ombre», v. F. CAPELLI, *Il Regolamento (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agroalimentari: luci ed ombre*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, pp. 52 ss. Si consideri anche il titolo dell'incontro organizzato, il 10 giugno 2013 a Milano, dalle Riviste Alimenta, Diritto comunitario e degli scambi internazionali e Rivista di diritto alimentare: *I regimi di qualità dei prodotti agroalimentari nell'Unione Europea dopo il Regolamento UE n. 1151/2012: luci ed ombre*. Tali «ombre» sono state sintetizzate molto incisivamente da V. RUBINO, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, pp. 4 e 5, nei seguenti termini «(...) il testo soffre ancora di una certa dicotomia di strutture giuridiche ed orientamenti, determinata da una risalente ambiguità fra le finalità commerciali-privatistiche di uno strumento giuridico volto a garantire la libera circolazione delle merci e la tutela degli interessi economici dei produttori, ed una più ampia aspirazione "pubblicistica" a fare delle denominazioni geografiche e degli altri regimi regolati il perno di politiche di sviluppo economico e di protezione di aspettative diffuse».

i) L'assimilabilità tra gli istituti trova fondamento nel dato connesso alla funzione: tutti sono diretti a garantire l'origine e la qualità dei prodotti agroalimentari. Questa ragione di assimilabilità funzionale sembra rappresentare la declinazione di una "super ragione" a monte: il legame dei diversi istituti con il territorio. Per le D.O.P. e I.G.P. e i marchi collettivi geografici, tale legame è normativo. La connessione degli istituti al territorio è prevista dalla legislazione. Invece, per quanto riguarda i marchi territoriali pubblici, essa deriva dal fatto che a registrare il segno sia un ente pubblico territoriale.

ii) Come si è visto i marchi collettivi possono consistere in segni indicativi della provenienza geografica dei prodotti o servizi (c.d. marchi collettivi geografici)<sup>43</sup>, che sul profilo funzionale, la garanzia al consumatore dell'origine e qualità dei prodotti, sono generalmente assimilabili alle D.O.P.<sup>44</sup> e I.G.P.<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> L'art. 11, comma 4, d.lgs. n. 30/2005 che, in deroga all'articolo 13, comma 1, prevede la figura dei marchi collettivi geografici, stabilisce inoltre che la registrazione di questi può essere rifiutata dall'Ufficio italiano brevetti e marchi, con provvedimento motivato, «(...) quando i marchi richiesti possano creare situazioni di ingiustificato privilegio o comunque recare pregiudizio allo sviluppo di altre analoghe iniziative nella regione. L'Ufficio italiano brevetti e marchi ha facoltà di chiedere al riguardo l'avviso delle amministrazioni pubbliche, categorie e organi interessati o competenti. L'avvenuta registrazione del marchio collettivo costituito da nome geografico non autorizza il titolare a vietare a terzi l'uso nel commercio del nome stesso, purché quest'uso sia conforme ai principi della correttezza professionale». Ciò implica che i terzi possano utilizzare il nome limitatamente ai fini della descrizione della provenienza geografica dei prodotti in etichetta. Da questo è possibile desumere come la funzione di garanzia sia rivolta al consumatore, il quale è portato ad associare la qualità dei prodotti o servizi al loro luogo d'origine, cfr. G. CAFORIO, *op. cit.*, § 2. Nello stesso senso, si consideri la normativa europea, che al comma 2 dell'art. 66 del reg. (CE) n. 207 del 2009 e al comma 3 dell'art. 29 della direttiva 2436/2015 prevede che «(...) possono costituire marchi comunitari collettivi segni o indicazioni che, nel commercio, possono servire a designare la provenienza geografica dei prodotti o dei servizi. Un marchio collettivo non autorizza il titolare a vietare a un terzo l'uso nel commercio di siffatti segni o indicazioni, purché detto uso sia conforme alle consuetudini di lealtà in campo industriale o commerciale; in particolare un siffatto marchio non può essere opposto a un terzo abilitato a utilizzare una denominazione geografica». Con l'art. 11, comma 4, d.lgs. n. 30/2005, il legislatore italiano ha dato applicazione alla direttiva 89/104/CEE che ha autorizzato gli Stati membri ad individuare marchi collettivi aventi ad oggetto segni funzionali alla designazione della provenienza geografica di prodotti o servizi.

<sup>44</sup> Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a) del reg. (CE) n. 510/2006, per denominazione di origine si intende «il nome di una regione, di un luogo determinato o, in casi eccezionali, di un paese che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare originario di tale regione, di tale luogo determinato o di tale paese, la cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico, inclusi i fattori naturali e umani, e la cui produzione, trasformazione e elaborazione avvengono nella zona geografica delimitata».

<sup>45</sup> Ai sensi della lett. b) dell'art. medesimo, per indicazione geografica si intende «il nome di una regione, di un luogo determinato o, in casi eccezionali, di un paese che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare come originario di tale regione, di tale luogo determinato o di tale paese e del

Alla previsione delle D.O.P. e I.G.P., con cui il legislatore comunitario ha considerato meritevoli di tutela sovranazionale le produzioni tradizionali locali del settore agroalimentare, è possibile attribuire un triplice ruolo: la tutela del produttore da imitazioni e usurpazioni; la tutela del consumatore, che può far affidamento su un'informazione attendibile circa il prodotto che acquista; la salvaguardia delle zone rurali mediante la differenziazione nel mercato delle produzioni specifiche che in esse vengono realizzate<sup>46</sup>. Muovendo da questa semplificazione tri-direzionale delle tutele, è possibile concludere che le D.O.P. e I.G.P. costituiscono, in certa misura, la risposta comunitaria alle esigenze di conservazione del territorio attraverso il riconoscimento commerciale delle produzioni agricole differenziate<sup>47</sup>.

Nonostante la generale assimilabilità funzionale, dalla relazione tra questi segni e i marchi collettivi geografici emergono molteplici differenze discendenti dal diverso regime giuridico cui gli istituti posti a confronto soggiacciono (di natura pubblicistica nel primo caso e di tipo privatistico nel secondo). Esse possono essere ricondotte a quattro principali fattori discriminanti: la diversa legittimazione soggettiva alla registrazione; la diversa natura giuridica dei disciplinari di produzione delle D.O.P. e I.G.P. rispetto ai regolamenti d'uso dei marchi; i diversi effetti giuridici derivanti dalla registrazione; la possibile non corrispondenza dei beni giuridici tutelati.

Riguardo al profilo dei soggetti legittimati alla registrazione, l'art. 5 del reg. (CE) n. 510/2006 prevede che, per le D.O.P. e I.G.P., la domanda può essere presentata esclusivamente da un'associazione di produttori e/o trasformatori e, solo in via del tutto eccezionale e nel rispetto di determinate condizioni, da persone fisiche e giuridiche. Diversamente, per quanto concerne i marchi collettivi geografici, essa può provenire anche da altri soggetti (persone giuridiche di diritto pubblico, associazioni di categoria di fabbricanti, produttori,

---

quale una determinata qualità, la reputazione o altre caratteristiche possono essere attribuite a tale origine geografica e la cui produzione e/o trasformazione e/o elaborazione avvengono nella zona geografica delimitata».

<sup>46</sup> Cfr. C. GIACOMINI- M.C. MANCINI-D. MENOZZI D.- S. CERNICCHIARO, *Lo sviluppo dei marchi geografici collettivi e dei segni distintivi per tutelare e valorizzare i prodotti freschissimi*, Franco Angeli, Milano, 2007, p. 17.

<sup>47</sup> Cfr. D. SARTI, *La tutela delle indicazioni geografiche nel sistema comunitario*, in B. UBERTAZZI, E. M. ESPADA (a cura di), *Le indicazioni di qualità degli alimenti*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 324 ss.

prestatori di servizi o commercianti)<sup>48</sup>. In riferimento alla natura giuridica dei disciplinari di produzione e regolamenti d'uso è da segnalare che, mentre il contenuto dei primi è definito da puntuali disposizioni di legge, gli altri hanno fonte privatistica in quanto predisposti dal soggetto richiedente registrazione. Ciò comporta la diversità degli effetti giuridici da questa derivanti: per le D.O.P. e I.G.P., essa determina il diritto all'utilizzazione del segno distintivo in capo a tutti i produttori, trasformatori ovvero distributori del prodotto nei limiti della loro conformità alle regole dei disciplinari di produzione; per i marchi collettivi geografici, la stessa conferisce al richiedente il diritto alla titolarità esclusiva del segno. Il soggetto può successivamente concederne l'utilizzo a produttori e commercianti attraverso degli atti negoziali di natura privatistica<sup>49</sup>. In ogni caso, «qualsiasi soggetto i cui prodotti o servizi provengano dalla zona geografica in questione ha diritto sia a fare uso del marchio, sia a diventare membro della associazione di categoria titolare del marchio, purché siano soddisfatti tutti i requisiti di cui al regolamento»<sup>50</sup>. Sulla potenziale non corrispondenza dei beni giuridici tutelati si noti che, per quanto riguarda le D.O.P. e I.G.P., la registrazione è funzionale alla designazione della provenienza geografica di un prodotto agricolo o alimentare, diversamente, la registrazione di un marchio collettivo geografico può designare, più genericamente, la provenienza geografica di prodotti o servizi.

In sintesi le differenze giuridiche tra le figure sono molteplici e si manifestano tanto nella loro regolamentazione tecnica, quanto (e soprattutto) nel diverso regime giuridico cui soggiacciono. Tuttavia la più volte richiamata assimilabilità funzionale richiede che ci si interroghi sulla loro compatibilità, e più precisamente sulla possibilità di convivenza dei segni su uno stesso prodotto. A riguardo, l'art. 14 Reg. (CE) 510/2006, rubricato «relazioni fra marchi, denominazioni di origine e indicazioni geografiche», prevede che in presenza di una D.O.P. e I.G.P. già registrata sia impedita la registrazione di un marchio ad essa identico, simile ovvero in grado di indurre in confusione circa l'origine del prodotto, a pena di nullità del marchio stesso. Al contrario, in presenza di un marchio già registrato, non è previsto alcun limite all'ulteriore registrazione di una D.O.P. e I.G.P., a meno che queste non siano idonee ad ingannare il

---

<sup>48</sup> Art. 11, comma 1, d.lgs. n. 30/2005.

<sup>49</sup> Cfr. Unioncamere (2007, p. 32 ss.).

<sup>50</sup> Art. 11, comma 1, d.lgs. n. 30/2005.

consumatore circa l'identità del prodotto a causa della fama del marchio preesistente. La disposizione è sintomatica del *favor* comunitario per le D.O.P. e I.G.P. piuttosto che per gli altri segni distintivi dell'origine dei prodotti in genere<sup>51</sup>. Essa sancisce una sorta di "diritto di precedenza" in capo ad esse, nella misura in cui rende possibile, nel rispetto delle condizioni indicate, la loro registrazione successiva a quella dei marchi e non viceversa. Inoltre, sempre sul tema della compatibilità dei segni, si consideri l'art. 12, § 5 del reg. (CE) n. 1151/2012, che prevede la possibilità di etichettare i prodotti con i marchi collettivi geografici assieme alle D.O.P. e I.G.P..

Dalla lettura congiunta delle due disposizioni si giunge a concludere che le D.O.P. e I.G.P. e i marchi collettivi geografici non si escludono vicendevolmente ma possono insistere contemporaneamente su uno stesso prodotto. Valutazione che trova conferma tanto nell'art. 14 reg. (CE) 510/2006 (che pur manifestando il suddetto *favor* permette in via di principio la compresenza dei segni), quanto nell'art. 12, § 5 del reg. n. 1151/2012<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> A proposito di tale *favor*, con riferimento alla disciplina dei marchi collettivi, si consideri anche il già citato art. 29, comma 3 della direttiva 2436/2015, ai sensi del quale i marchi collettivi geografici «non autorizzano il titolare a vietare a un terzo l'uso nel commercio di siffatti segni o indicazioni, purché l'uso da parte di detto terzo sia conforme alle consuetudini di lealtà in campo industriale o commerciale. In particolare un siffatto marchio non può essere opposto a un terzo abilitato a utilizzare una denominazione geografica». Con riguardo alla disciplina dei marchi di impresa, della direttiva in questione, si consideri l'art. 5, comma 3, lett. c), il quale dispone che «un marchio d'impresa è escluso dalla registrazione o, se registrato, può essere dichiarato nullo (...) se era già stata presentata una domanda di denominazione di origine o di indicazione geografica conformemente alla legislazione dell'Unione o al diritto dello Stato membro interessato prima della data di presentazione della domanda di registrazione del marchio d'impresa o della data di priorità invocata a sostegno della domanda, fatta salva la sua successiva registrazione» e che «detta denominazione di origine o indicazione geografica conferisce alla persona autorizzata dal diritto pertinente ad esercitare i diritti da essa derivanti il diritto di vietare l'uso di un marchio d'impresa posteriore». Infine, per quanto riguarda la materia dei marchi di garanzia o certificazione, l'art. 28, comma 4 della stessa direttiva prevede che «un siffatto marchio non può essere opposto a un terzo abilitato a utilizzare una denominazione geografica».

<sup>52</sup> Si consideri la rilevanza della disposizione in oggetto in termini di contributo all'informazione del consumatore circa l'origine geografica del prodotto, che risulta rafforzata dalla possibilità di convivenza dei segni in etichetta. Quanto finora detto rende chiaro come le legislazioni europea e interna sull'agroalimentare di qualità siano state strutturate sull'endiadi giuridica origine-qualità. Il bene agroalimentare mutua la propria qualità dal luogo che lo origina, e più tale binomio si mostra visibile agli occhi del consumatore maggiore sarà la remunerazione del prodotto che ne è portavoce nel mercato. La possibilità concessa dall'art. 12, § 5 del reg. (CE) n. 1151/2012 è figlia di questa impostazione. La convivenza in etichetta degli istituti posti in relazione su di uno stesso prodotto, da un lato, rafforza l'indicazione e la relativa percezione da parte del consumatore della sua provenienza, dall'altro, ne garantisce il particolare valore qualitativo derivante dal rispetto congiunto sia del disciplinare di produzione della D.O.P. o I.G.P., che del regolamento d'uso del

iii) A questo punto è possibile entrare nel merito della valutazione del rapporto tra marchi territoriali pubblici da una parte, e marchi collettivi geografici, D.O.P. e I.G.P. dall'altra.

Alla luce di quanto esposto si è deciso di collocare i marchi collettivi geografici e le D.O.P. e I.G.P. nel medesimo ambito concettuale. Tale scelta è giustificata dal fatto che si ritiene di dover sviluppare questa analisi ponendovi alla base la considerazione di una differenza sostanziale tra gli istituti: la destinazione giuridica della funzione di garanzia affidata dalla legge ai marchi territoriali pubblici è diversa da quella relativa agli altri segni distintivi della qualità qui posti in relazione. Questi ultimi sono tendenzialmente rivolti al consumatore e alla sua tutela nel mercato. Di converso, per quanto riguarda i marchi territoriali pubblici, la funzione di garanzia dell'origine e della qualità dei prodotti è diretta a tutelare la collettività, intesa come centro di imputazione di interessi pubblici e come sintesi di interessi individuali che trovano senso a prescindere dalla qualifica di consumatore dei soggetti che ne sono portatori. Pertanto referenti diretti della funzione sono i soggetti *uti cives*, portatori di interessi e titolari di diritti e doveri, e non (solo) i soggetti/consumatori.

---

marchio collettivo geografico. Sul tema, M. FERRARI, *La dimensione proprietaria delle indicazioni geografiche. Uno studio di diritto comparato*, Collana della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento, Trento, 2015, pp. 122-123, dice che: «(...) La pregnanza della disposizione va oltre il piano meramente applicativo, per estendersi a quello teorico. Si tratta, infatti, di una norma che concilia uno strumento di distintività del prodotto di stampo pubblicistico con uno di natura prettamente privatistica, da un lato implicitamente rafforzando l'idea che DOP e IGP e marchi collettivi geografici siano strumenti diversi, dall'altro lato indicando come tale alterità non significhi necessariamente incompatibilità, ma talora integrazione (...)». Sganciando queste riflessioni dalle disposizioni specifiche che le hanno motivate e analizzando il tema del rapporto tra etichetta e consumatore in senso giuridicamente più generico, si può dire che il legislatore, comunitario e interno, abbia progressivamente preso coscienza dell'importanza della comunicazione nel mercato e della necessità di tutelarne normativamente i diversi aspetti. In ambito nazionale, tale consapevolezza ha iniziato a definirsi in modo più netto rispetto al passato con la Legge marchi del 1992. Come è stato puntualizzato da C. GALLI, *I toponimi, tra tutele, volgarizzazione e diritti consolidati*, in *Aedon*, 2014, § 1, con riferimento ad alcune sue disposizioni, si è assistito al soddisfacimento di «(...) esigenze anti-monopolistiche e pro-concorrenziali di adeguamento della tutela dei segni distintivi a ciò che essi rappresentano in concreto nel mondo della vita, che stanno alla base della moderna concezione dei segni distintivi come strumenti di comunicazione». Per quanto riguarda i marchi collettivi, vale la pena ricordare la funzione tipicamente di garanzia affidatagli dalla legge. In questo senso la comunicazione legata al segno dipende, più che dalla sua funzione distintiva nel mercato, dalla garanzia dell'origine, della natura o della qualità di determinati prodotti o servizi che esso è in grado di esprimere.

Si giunge a tale conclusione se si riflette, ancora una volta, sulla natura pubblica del titolare. A questo proposito si ribadisce che la qualificazione di ente pubblico del registrante non può rappresentare un dato meramente formale, ma deve involgere la sostanza giuridica del marchio registrato. A parere di chi scrive, le dimensioni soggettiva e oggettiva dell'istituto devono considerarsi intrinsecamente connesse ed interdipendenti. Solo così facendo è possibile far discendere dalla titolarità del marchio la destinazione pubblica dello stesso e conseguentemente la sua soggiacenza ad un regime giuridico di tipo pubblicistico. È qui che prende forma l'autonomia giuridica della figura rispetto alla categoria del marchio collettivo, di cui non rappresenta semplice sottospecie e da cui si emancipa divenendo strumento dell'amministrazione per la tutela di interessi di carattere pubblico. In questo scenario, il prodotto agroalimentare "marchiato" si configura come il tramite della tutela di tali interessi. Dunque il rapporto tra i marchi territoriali pubblici e gli altri segni indicativi della qualità non può essere spiegato mediante il ricorso ai surrichiamati artt. 14 reg. (CE) 510/2006 e 12, § 5 del reg. (CE) n. 1151/2012, che sono stati pensati dal legislatore comunitario per disciplinare le relazioni tra i secondi all'interno del mercato.

L'interpretazione del rapporto sulla base della nozione di qualità di sistema assunta a base del presente lavoro consente di chiarire meglio il tenore di queste valutazioni. Tale approccio, alla luce della diversa destinazione giuridica della funzione di garanzia svolta dai segni, permette di notare che i marchi collettivi geografici e le D.O.P. e I.G.P. realizzano *benefit* territoriali indiretti, perché mediati dall'attestazione della "qualità di mercato" del prodotto nel rapporto tra produttore e consumatore. La tutela del prodotto agroalimentare tramite marchio territoriale pubblico inverte tale paradigma. La qualifica pubblica del soggetto fa sì che non sia l'affermazione commerciale del prodotto a mediare la produzione di esternalità positive per il territorio, ma che tale produzione avvenga anche al di fuori e a prescindere dal mercato. Quest'ultimo rappresenta senz'altro il teatro della possibile remunerazione del "prodotto marchiato", ma la garanzia della sua qualità si verifica a monte attraverso il ruolo svolto da un soggetto che per sua natura è tenuto alla tutela di interessi ambientali, sociali, culturali ed economici. La tutela dei prodotti agroalimentari di qualità mediante marchi territoriali pubblici attenua l'importanza del mercato, ridimensionandone l'entità discriminante, in funzione di una valorizzazione del territorio che deve verificarsi a prescindere da esso. Pertanto è da ritenersi giuridicamente

compatibile la cumulazione sullo stesso prodotto dei marchi territoriali pubblici agli altri segni indicativi della qualità, in quanto è diverso lo scopo istituzionale dei primi rispetto alle funzioni attribuite dalla legge ai secondi.

Questa impostazione trova conferma nella risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014 intitolata «sul marchio regionale: verso migliori prassi nelle economie rurali». Nell'atto comunitario viene precisata la compatibilità degli istituti in esame con altri marchi di qualità dei prodotti agroalimentari già esistenti<sup>53</sup>.

In definitiva la possibilità di coesistenza dei marchi territoriali pubblici con quelli collettivi geografici e con le D.O.P. e I.G.P. è confermata, oltre che dal dato normativo in senso stretto, dalla diversità di funzione dei segni, nel primo caso diretta ad una valorizzazione del territorio che si verifica indipendentemente dal mercato. Chi scrive è convinto che questa rappresenti la più naturale manifestazione dell'autonomia dell'istituto e che, per le ragioni espresse, la

---

<sup>53</sup> A. DENUZZO, *La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale nella vicenda dei marchi territoriali pubblici di qualità per la valorizzazione dell'economia rurale*, in *Consulta online*, 2014, pp. 14-15, sulla relazione tra i marchi territoriali pubblici e gli altri segni indicativi della qualità, alla luce della Risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014 così si esprime: «(...) la convinzione che permea l'atto comunitario è che tali marchi d'eccellenza possano contribuire alla competitività delle regioni più vulnerabili e periferiche, anche in settori economici diversi da quelli tradizionali dell'agricoltura e dell'allevamento, attraverso il coordinamento di beni (come per esempio le produzioni degli antichi mestieri rurali) e servizi di qualità ancorati nelle specificità di ogni territorio e del relativo patrimonio (ambientale, culturale, storico, ecc.). La stessa Risoluzione puntualizza che questi marchi territoriali pubblici non dovrebbero essere confusi con altri marchi di qualità già esistenti e attribuiti ai prodotti alimentari, come D.O.P. (denominazione di origine protetta), I.G.P. (indicazione geografica protetta) e S.T.G. (specialità tradizionale garantita), rispetto ai quali non vi è incompatibilità, ma al contrario una piena complementarità. In definitiva il marchio di qualità previsto dalla Risoluzione – che andrebbe applicato anche al modello di gestione delle imprese locali – mira a innescare un processo di valorizzazione del territorio che tenga insieme i prodotti e i servizi all'interno di una prospettiva di identità, anche rispetto a parametri meta-economici come l'ambiente, la qualità della vita, la coesione economico-sociale e la solidarietà». Sulla stessa linea della generale compatibilità/complementarità tra sistemi interni di tutela e comunitari si pone, tra l'altro, la direttiva n. 2436/2015, che al considerando n. 3 precisa che «la protezione del marchio d'impresa offerta negli Stati membri coesiste con quella disponibile a livello dell'Unione tramite il marchio dell'Unione europea (“marchio UE”) di carattere unitario e valido in tutta l'Unione a norma del regolamento (CE) n. 207/2009 del Consiglio. La coesistenza e l'equilibrio dei sistemi dei marchi d'impresa a livello nazionale e dell'Unione costituiscono di fatto una pietra angolare dell'impostazione dell'Unione in materia di tutela della proprietà intellettuale». Si consideri, peraltro, il considerando n. 5 della stessa direttiva, dove viene espressa l'opportunità «(...) di ridurre gli elementi di divergenza nell'ambito del sistema del marchio in Europa nel suo complesso, pur mantenendo la protezione dei marchi a livello nazionale come opzione attraente per i richiedenti. In tale contesto, dovrebbe essere garantita la relazione complementare fra il sistema del marchio UE e i sistemi nazionali».

diffusione dei marchi territoriali pubblici potrebbe rappresentare un passo importante ai fini del riconoscimento di tutela giuridica autonoma alle produzioni agroalimentari di qualità, mediante la congiunta valorizzazione dei servizi territoriali ed agroecosistemici che ne fanno da contorno.

4. *I marchi territoriali pubblici e l'approccio restrittivo della Commissione europea. In particolare, il caso dei marchi regionali di Toscana e Puglia*

Negli ultimi anni si è verificata un'intensa attività di registrazione di marchi territoriali pubblici soprattutto ad opera di regioni<sup>54</sup>. In molti casi sono stati istituiti dei "marchi ombrello", identificativi delle diverse realtà economiche presenti sul territorio (agricoltura, artigianato, turismo, eccetera). Così gli enti hanno inteso valorizzare i prodotti agroalimentari di qualità nell'ambito di interventi orientati ad uno sviluppo territoriale di tipo integrato.

Tuttavia all'ambizione degli obiettivi non è sempre corrisposto il conseguimento di risultati di rilievo. Le azioni delle pubbliche amministrazioni sono state spesso condizionate dalla complessità dello scenario giuridico di riferimento e, in particolare, dall'atteggiamento oppositivo della Commissione europea. Tra gli aspetti che influenzano maggiormente tale complessità esercita un ruolo determinante la trasversalità della materia dei segni distintivi in genere<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup>Anche se non sarà esaminata in questa sede, si consideri l'esperienza delle denominazioni comunali (cc.dd. DECO). Nonostante sembra che l'attività di registrazione di DECO abbia oggi subito una battuta d'arresto rispetto al passato, il novero di tali iniziative è comunque copioso. Esse hanno riguardato spesso la tutela di prodotti agroalimentari. Secondo S. FARSAGLI-G. MARTINUZZI-W. TORTORELLA, *I comuni e l'agroalimentare di qualità*, in *Amministrare*, 2015, pp. 357 ss., ciò sicuramente è un riflesso diretto dell'importanza economica ricoperta da questo settore a livello locale. Sulle DECO, v. S. MATTEOLI, *Le Denominazioni comunali di origine (De.co): profili giuridici e opportunità di marketing territoriale*, in M. GOLDONI-E. SIRSI (a cura di), *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agro-alimentari. Atti del convegno di Pisa 1-2 luglio 2011*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 282 ss.

<sup>55</sup>Così V. VERGATI, *Il made in Lazio e la Corte costituzionale: atto secondo, ma i limiti restano incerti*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, p. 55: «(...) la materia dei segni distintivi presenta un carattere trasversale, interessando indirettamente una pluralità di materie quali la concorrenza, i diritti civili e le opere dell'ingegno, attribuite tutte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Qualora poi si tratti, come nella specie, di indicazioni geografiche dell'origine dei prodotti agro-alimentari, la normativa investe anche la materia agricola, rientrando nella competenza residuale delle Regioni. In tali casi l'attribuzione viene effettuata sulla base di un criterio di prevalenza, rispetto al quale ha un peso determinante la ponderazione dei diversi interessi da tutelare. Il giudizio sulla prevalenza degli interessi viene compiuto dalla Corte costituzionale tenendo conto della identificazione degli

e la compresenza di una pluralità di soggetti regolatori portatori di interessi diversi. Anche per questo l'esperienza dei marchi territoriali pubblici è descrivibile nell'ambito della dialettica, che ha progressivamente assunto connotati dicotomici, tra interessi di mercato e interessi di natura territoriale. Da una parte si colloca quella tesi di matrice comunitaria, secondo la quale la costituzione di segni di qualità connessi all'origine comprometterebbe la libera concorrenza nel mercato agroalimentare nella misura in cui gli stessi favorirebbero le produzioni di un dato territorio a scapito di quelle provenienti *aliunde*. Dall'altra vi sono gli enti locali, che spesso hanno visto nella possibilità di registrazione di marchi un'occasione per differenziare le proprie produzioni di qualità.

Dunque ad essere coinvolti sono più interessi di natura pubblica: la libertà di concorrenza e, sulla scorta di quanto esposto in riferimento alla funzione del soggetto titolare<sup>56</sup>, altri interessi come la tutela del paesaggio e dell'agrobiodiversità. Conviene precisare che la dicotomia in menzione non sembra riguardare l'incompatibilità tra gli interessi in sé. Il nucleo centrale del problema deve piuttosto ricercarsi nel rapporto tra le competenze delle istituzioni, «(...) non sempre esattamente definite, pur in presenza di un principio, quello di sussidiarietà, affermato al livello comunitario oltre che nazionale, che attribuisce a più regolatori differenziate competenze, ai fini del governo del mercato agricolo ed agroalimentare, oltre che di governo della produzione agricola e dello sviluppo rurale»<sup>57</sup>.

Tra gli effetti del complicato bilanciamento degli interessi in gioco v'è senz'altro il richiamato atteggiamento oppositivo della Commissione, che si è tradotto nella promozione di numerose procedure di infrazione contro l'istituzione di marchi territoriali pubblici. Più nel dettaglio, in applicazione dell'art. 34 T.F.U.E., è stata lamentata la violazione del divieto agli Stati membri di restrizioni quantitative all'importazione nonché l'adozione di qualsiasi misura ad effetto equivalente. I marchi territoriali pubblici sono stati annoverati in questa

---

interessi rilevanti sottesi alla normativa comunitaria, come identificati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (...).

<sup>56</sup> *Supra*, § 2.1.

<sup>57</sup> UNIONCAMERE, *op. cit.*, p. 22. Inoltre, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, cfr. N. COPPOLA, *Lo studio della questione della competenza degli Stati membri in materia di IG agroalimentari da parte dei membri AIDA: lezioni e sviluppi*, in *Riv. dir. alim.*, 2015, che a p. 61 ha rilevato come, con riferimento alla ripartizione delle competenze tra Unione europea e Stati membri in materia di DOP/IGP, il legislatore comunitario non si sia mai espresso esplicitamente.

seconda categoria e quindi qualificati quali misure interne idonee a limitare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi tra i Paesi membri<sup>58</sup>.

Così sono state considerate illegittime gran parte delle iniziative promosse direttamente dagli Stati ovvero al loro interno che, al di fuori del regime eccezionale D.O.P.-I.G.P., introducevano dei segni esclusivamente indicativi dell'origine territoriale dei prodotti ed escludevano dall'utilizzo dei medesimi i produttori non appartenenti al territorio di riferimento. Più precisamente, la Commissione ha ritenuto che dalla sola origine dei prodotti non possa essere fatta discendere la loro qualità, ma sia necessaria l'attestazione dell'influenza del territorio di provenienza nelle caratteristiche intrinseche e materiali dei medesimi<sup>59</sup>.

La "linea dura" della Commissione ha provocato effetti di notevole portata sull'attività degli enti locali, i quali, per evitare che i propri marchi incontrassero il veto comunitario, hanno spesso accettato delle soluzioni di compromesso riconducibili alla regolamentazione del rapporto tra marchio, ente e territorio. Di ciò i marchi delle regioni Toscana e Puglia, insieme ad altri, costituiscono esempio.

Quello della regione Toscana è stato istituito con legge reg. n. 25/1999<sup>60</sup>, che consente l'utilizzo del marchio e l'indicazione in etichetta delle diciture «prodotto da agricoltura integrata» e «marchio concesso dalla regione Toscana» ai concessionari che rispettano il regolamento d'uso a prescindere dalla loro collocazione geografica<sup>61</sup>.

Per quanto riguarda il marchio della regione Puglia, l'art. 2 del regolamento d'uso<sup>62</sup> che lo disciplina prevede la possibilità di concessione in uso del marchio «Prodotti di qualità Puglia» «a tutti i produttori dell'Unione europea per i prodotti e servizi agricoli ed alimentari, che conformemente al diritto

---

<sup>58</sup> Corte giust. CE, 11 luglio 1974, causa 8/74, *Dassonville contro Belgio*.

<sup>59</sup> Cfr., UNIONCAMERE, *op. cit.*, p. 23.

<sup>60</sup> «Norme per la valorizzazione dei prodotti agricoli ed alimentari ottenuti con tecniche di produzione integrata e tutela contro la pubblicità ingannevole».

<sup>61</sup> Art. 6, comma 1. La differenza tra i produttori toscani e quelli delocalizzati è chiarita dal comma successivo, il quale prevede che «(...) nel caso di provenienza toscana la dicitura da adottare è - Prodotto in Toscana-».

<sup>62</sup> La regione Puglia ha approvato il regolamento d'uso del marchio «Prodotti di Puglia» e le indicazioni per l'uso del logo con delibera della Giunta regionale 9/06/2009 n. 960. A questa è seguita la delibera della Giunta regionale 5/06/2012 n. 1076 relativa all'«approvazione del logo e del regolamento d'uso del marchio "Prodotti di qualità Puglia". Deposito e registrazione all'Ufficio Europeo per l'armonizzazione del mercato interno (UAMI)».

comunitario, godono di particolare tutela nell'Unione Europea e rispondono a determinati requisiti qualitativi». Ciò consente ad un produttore di altra regione o di altro Stato membro di poter commercializzare un prodotto realizzato a chilometri di distanza dalla regione titolare del marchio<sup>63</sup>, usufruendo di quest'ultimo in etichetta e sfruttando così l'eventuale valore reputazionale che incorpora<sup>64</sup>.

Queste esperienze indicano come l'approccio della Commissione abbia generato fenomeni di delocalizzazione territoriale, comportando la dilatazione spaziale degli ambiti di competenza degli enti locali, relativamente alle funzioni derivanti dalla titolarità del marchio, al di fuori dei propri confini politico-amministrativi. Le stesse si inseriscono nel generale dibattito giuridico sulla valorizzazione dell'agroalimentare di qualità mediante marchi territoriali pubblici ponendo nuovi interrogativi quali, a titolo esemplificativo, i seguenti: se il territorio possa essere 'delocalizzato' e in che misura; se non possa ragionevolmente supporre che quel marchio regionale, eventualmente concesso al produttore di altra regione o di altro Stato membro, mini la chiarezza dell'informazione rivolta al consumatore, il quale ha accesso ad un prodotto il cui segno che lo identifica risulta, quantomeno potenzialmente, idoneo ad ingannarlo sulla reale provenienza geografica dello stesso; se la possibile distanza (in ipotesi, anche molto elevata in termini geografici) tra titolare e utilizzatore non rischi di ostacolare l'adeguato adempimento della funzione del soggetto pubblico di controllo del rispetto del regolamento d'uso da parte dell'operatore economico privato; se la concessione del marchio in favore di utilizzatori operanti al di fuori del territorio di competenza dell'ente non pregiudichi l'effettiva identificazione della collettività cui lo stesso deve primariamente indirizzare la propria azione amministrativa.

---

<sup>63</sup> Rispetto al tema, P. BORGHI, *Sovrapposizioni tra ordinamenti e "fantasia" del legislatore in tema di segni di qualità dei prodotti alimentari: entropia e storytelling*, cit., p. 20, considera l'esistenza dei limiti imposti dalla disciplina europea della concorrenza, ma allo stesso tempo si chiede (dubbio condivisibile) «(...) quale sia il senso di previsioni regionali di questa natura, posto che, non essendo detti segni riservati ai produttori regionali, qualsiasi operatore potrebbe avvalersene se rispetta il disciplinare previsto dalle leggi regionali istitutive. (...) L'utilità di questo strumento – per lo meno, di uno strumento regionale – sfugge: anzitutto, non è facile comprendere per quale motivo un produttore della Basilicata, che adotti un metodo di c.d. produzione integrata, dovrebbe ritenere commercialmente utile applicare sul proprio prodotto un marchio regionale emiliano o toscano; ancor meno evidenti sono le ragioni per le quali egli dovrebbe preferire il "marchio regionale" della Toscana a quello dell'Emilia Romagna, o viceversa».

<sup>64</sup> UNIONCAMERE, *op. cit.*, p. 24.

Bisogna riconoscere che entrambi i marchi hanno il merito di prevedere l'innalzamento degli *standard* qualitativi dei prodotti rispetto ai livelli già garantiti dalla legislazione europea e nazionale. Tuttavia non sembra che il concetto di qualità a cui essi rimandano corrisponda pienamente a quello in questa sede prospettato. Appare più plausibile che il riferimento sia alla esclusiva qualità di mercato e dunque al mero innalzamento delle caratteristiche nutrizionali, sensoriali, organolettiche e igienico-sanitarie dei prodotti. Al proposito, la legge regionale toscana, seppur recante riferimenti alla tutela dell'ambiente naturale e all'incentivazione di pratiche ecologicamente sostenibili, pone in relazione diretta il mezzo dell'ottimizzazione qualitativa dei prodotti con il fine dell'innalzamento del livello di salvaguardia della salute dei consumatori<sup>65</sup>. Sulla stessa linea, il regolamento d'uso del marchio pugliese prevede che l'innalzamento dei livelli qualitativi debba realizzarsi rispetto alle normative commerciali correnti<sup>66</sup>.

Non può negarsi che il miglioramento della qualità di mercato verosimilmente accresca la qualità di sistema, ma, a parere di chi scrive, la valorizzazione delle dimensioni ambientale, culturale, sociale ed economica connesse alle produzioni dovrebbe costituire la causa della qualità di mercato del prodotto e non l'effetto. Da questa situazione deriva il rischio del mutamento della natura del marchio, che da strumento a disposizione della pubblica amministrazione per la tutela di interessi pubblici potrebbe subire una dequotazione a mero segno promozionale dei prodotti nel mercato. Da tutto ciò è facile desumere come finora, più che il bilanciamento dei citati interessi alla libertà di concorrenza, tutela del paesaggio e dell'agrobiodiversità, sia emersa la tendenziale preponderanza del primo sugli altri.

#### 4.1 (segue) *I marchi territoriali pubblici nella giurisprudenza della Corte costituzionale*

Anche la Corte costituzionale si è opposta all'istituzione di marchi territoriali pubblici da parte delle regioni, facendosi, a volte, portavoce di una posizione ancor più restrittiva di quella della Commissione. Sono diverse le occasioni in cui il giudice delle leggi, nel dichiarare la prevalenza delle regole

---

<sup>65</sup> Art. 4, comma 1.

<sup>66</sup> Art. 6.

europee di certificazione e denominazione di origine dei prodotti agroalimentari, ha tendenzialmente escluso la possibilità di coesistenza ad esso di un sistema interno di tutele.

Una delle prime tappe di questo orientamento potrebbe essere rinvenuta nella sentenza n. 372/2008, recante giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Campania 22 giugno 2007, n. 7 (Disposizioni per la valorizzazione, la promozione ed il commercio della carne di bufalo campano). La decisione è stata occasionata dal ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale ha impugnato la legge campana lamentandone l'adozione «in sedicente attuazione» del regolamento (CE) 20 marzo 2006, n. 510/2006. Secondo il ricorrente, essa prevedeva una serie di tutele e incentivi al prodotto<sup>67</sup> sulla base del presupposto, non ancora sussistente, del suo riconoscimento comunitario su base geografica<sup>68</sup>. Ad avviso della parte, la normativa in questione anticipava il riconoscimento della denominazione geografica 'carne di bufalo campano' assicurando ad essa una tutela non ancora prevista a livello comunitario. Con specifico riferimento all'art. 1<sup>69</sup>, veniva notato che, anteriormente all'iscrizione della denominazione geografica nel registro comunitario *ad hoc*, «non vi possa essere alcuna tutela ai sensi dello specifico regolamento di settore».

D'altro canto, la regione Campania resisteva facendo, anzitutto, notare come la legge impugnata investisse la materia agricola, riservata alla competenza esclusiva regionale. Sulla base di questo assunto, la stessa lamentava la non puntualità della paventata ipotesi di contrasto con la normativa comunitaria, perché non fondata su «un attento confronto tra le due discipline (comunitaria e

---

<sup>67</sup> In particolare, le disposizioni sottoposte al vaglio della Corte Costituzionale erano gli artt. 1, 3 e 5: l'art. 1 intende promuovere la valorizzazione, la diffusione ed il commercio della carne di bufalo campano, «così come tutelata ai sensi del regolamento (CE) n. 510/2006»; l'art. 3 precisa che il rispetto delle disposizioni concernenti le modalità di allevamento del bufalo campano sono preordinate a garantire le qualità organolettiche tipiche delle sue carni; l'art. 5 dispone che, per il perseguimento dei fini della legge, i soggetti della filiera possono costituire dei «consorzi di valorizzazione». Si considerino, inoltre, gli artt. 6 e 7 che, a favore di questi consorzi, istituiscono un regime di incentivi quinquennali.

<sup>68</sup> Il Presidente del Consiglio dei ministri dubitava della legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Campania 22 giugno 2007, n. 7, per violazione degli artt. 97 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 32 e seguenti del Trattato che istituisce la Comunità europea, nonché all'art. 5, comma 5, del regolamento (CE) 20 marzo 2006, n. 510/2006 (Regolamento del Consiglio relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari).

<sup>69</sup> *Supra*, nota 42.

regionale) poste in essere da organi entrambi competenti nel settore specifico». La Regione, dunque, negava l'esistenza dell'anticipazione di alcun tipo di tutela, perché la normativa condizionava la sua efficacia al previo riconoscimento della denominazione dall'Unione europea. Per la difesa della parte resistente, con le disposizioni attenzionate, pareva «evidente che il legislatore regionale abbia semplicemente voluto predisporre la base organizzativa e normativa per i futuri interventi di valorizzazione, diffusione e commercializzazione, soprattutto con riferimento agli strumenti finanziari di sicura competenza regionale, una volta che la Commissione europea, accogliendo l'istanza, abbia effettuato il riconoscimento IGP ed approvato il relativo disciplinare»<sup>70</sup>.

In risposta, la Corte costituzionale, *in primis* pronunciandosi sulla contestazione regionale della genericità della comparazione tra la normativa interna e quella comunitaria, ha respinto l'eccezione di inammissibilità, affermando la sussistenza, nell'atto introduttivo del giudizio, dei requisiti argomentativi minimi per identificare i termini della questione. Essa ha poi dichiarato non fondata la questione di legittimità, affermando che la legge impugnata non comportava un'anticipazione di tutela e non implicava, di per sé, nonostante il richiamo al Regolamento (CE) n. 510/2006 di cui all'art. 1, l'attribuzione di uno dei riferimenti geografici previsti in ambito comunitario. Piuttosto, a giudizio dell'organo costituzionale, la normativa campana ha introdotto delle misure di sostegno al prodotto locale 'carne di bufalo' nella prospettiva del riconoscimento comunitario. Dunque, la Corte costituzionale ha deciso per la legittimità della legge campana e per la sua conformità alla normativa comunitaria di settore.

La decisione, a parere di chi scrive, è senz'altro condivisibile nella misura in cui precisa che il mero riferimento al Regolamento (CE) n. 510/2006 non comporta un'illegittima anticipazione della tutela comunitaria in materia di denominazioni geografiche. Si osservi che, nel caso di specie, l'intenzione del legislatore regionale non era quella di istituire, accanto al regime comunitario di tutele, un sistema interno di protezione. Per questo motivo, anche la sospensione degli effetti della legge impugnata, quindi l'individuazione di un rapporto di propedeuticità tra il riconoscimento della tutela comunitaria e l'efficacia delle misure di sostegno interne, sembra un approccio coerente al coordinamento tra le

---

<sup>70</sup> Punto 2.2 della sentenza in oggetto, che riporta un estratto di una memoria difensiva della regione depositata in prossimità dell'udienza.

discipline comunitaria e regionale di settore. Fatte queste considerazioni, occorre riflettere anche su un altro dato: l'inesistenza di un qualsiasi riferimento alla possibilità (o impossibilità) delle regioni di poter comunque promuovere e valorizzare *motu proprio*, accanto al sistema comunitario di protezione, le produzioni locali. A ben vedere, tale aspetto, seppur non costituiva l'oggetto principale del giudizio, era stato introdotto dalla difesa, che reclamava la propria competenza esclusiva in materia agricola e da essa faceva discendere l'esigenza di una più puntuale comparazione tra la normativa comunitaria e quella regionale. Come è stato notato, la Corte, comparazione a parte, ha dichiarato comunque sussistenti i requisiti argomentativi minimi per individuare i termini della questione e dedicato, così, esclusiva attenzione agli aspetti concernenti la procedibilità del giudizio al punto connessi. Nel caso di specie, quindi, sicuramente non può affermarsi un atteggiamento dichiaratamente ostativo della Corte costituzionale alle iniziative regionali di promozione e valorizzazione dei prodotti locali mediante sistemi di tutela interni, ma, al contempo, non può dirsi neppure il contrario. Infatti, la legittimità costituzionale della normativa campana non è stata dichiarata perché, in linea con la prospettiva che qui si intende promuovere, gli enti locali devono contribuire in modo integrato, coordinato e sussidiario, al livello europeo, all'azione di promozione del territorio, ma in funzione della sospensione della sua efficacia sino al riconoscimento della denominazione in sede comunitaria.

Più nette sono le indicazioni fornite dalla sentenza n. 86/2012, sul giudizio di legittimità costituzionale, promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri, degli articoli 2 e 21 della legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7<sup>71</sup>.

La legge impugnata istituiva un marchio di qualità e origine denominato 'Marche Eccellenza Artigiana (MEA)'. Secondo la difesa dello Stato, l'istituzione di un marchio di qualità e origine violava l'art. 117, primo comma, Cost., per inosservanza dei vincoli comunitari. In particolare, veniva lamentato il contrasto della normativa marchigiana con le disposizioni dettate dagli artt. da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in materia di libera circolazione delle merci. Tali disposizioni vietano agli Stati membri di porre in

---

<sup>71</sup> «Attuazione della Direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l'applicazione di norme dell'Unione Europea e per la semplificazione dell'azione amministrativa. Legge comunitaria regionale 2011».

essere restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, nonché qualsiasi altra misura di effetto equivalente. La parte precisava che per misura di effetto equivalente, nel rispetto dell'interpretazione datane in sede comunitaria, deve intendersi, in modo ampio, «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza<sup>72</sup>, gli scambi intracomunitari»<sup>73</sup>. A giudizio del ricorrente, l'istituzione del marchio di specie determinava, per l'appunto, una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative e, pertanto, se ne richiedeva la declaratoria di illegittimità costituzionale. A questo fine, veniva anche osservato che la Corte di giustizia europea più volte ha deciso per l'incompatibilità delle legislazioni nazionali di marcatura di origine con gli obiettivi di mercato, rifiutando le presunzioni di qualità del prodotto legate alla sua origine territoriale ad eccezione delle denominazioni di origine e indicazioni geografiche protette<sup>74</sup>. Peraltro la contestazione veniva estesa alla violazione dell'art. 120, primo comma, Cost., in quanto si riteneva che il marchio ostacolasse anche il libero scambio all'interno del mercato nazionale, orientando le scelte dei consumatori a scapito delle altre Regioni.

La Regione Marche si opponeva non contestando i principi sopra enunciati e dichiarandosi consapevole degli indirizzi comunitari in materia di marchi di origine e qualità. Tuttavia sosteneva che, proprio sulla base della stessa giurisprudenza citata dalla parte ricorrente, non possa sempre escludersi la regolamentazione interna di sistemi di marcatura dell'origine e della qualità dei prodotti, ma che, per tale esclusione, il marchio debba disporre di alcuni requisiti specifici non sussistenti nella fattispecie. Sul punto, veniva affermata l'inidoneità del marchio a ledere la libertà di concorrenza nel mercato perché, dalla sua disciplina istitutiva, potevano rilevarsi solo i seguenti aspetti: la sua denominazione ufficiale in «Marche Eccellenza Artigiana (MEA)»; la sua istituzione da parte dell'ente Regione; la sua generica riferibilità alle lavorazioni.

---

<sup>72</sup> Sul punto venivano citate la sentenza 5 novembre 2002 in causa C-325/2000, Commissione contro Repubblica Federale di Germania e la sentenza 6 marzo 2003 in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese.

<sup>73</sup> Corte di giustizia, sentenza 11 luglio 1974, in causa 8/1974, *Dassonville contro Belgio*.

<sup>74</sup> La difesa dello Stato ricordava, inoltre, che la Commissione europea in passato avrebbe contestato l'esistenza di marchi di qualità regionali, avviando procedure d'infrazione relativamente a marchi della Regione siciliana e della Regione Abruzzo, procedure poi cancellate dal ruolo soltanto a seguito dell'abrogazione, da parte delle Regioni stesse, delle disposizioni censurate.

Diversamente non poteva risalirsi alla connessione tra il marchio e l'origine esclusivamente marchigiana dei prodotti, a quali specifiche lavorazioni artigiane poteva essere attribuito e all'esclusione di produttori o operatori economici di altri Stati membri o regioni italiane. Così argomentando, la Regione Marche asseriva la conformità del marchio alle regole del mercato unico europeo e ne negava la natura di misura di effetto equivalente.

La sentenza n. 86/2012 ha dichiarato ammissibili le censure denunciate dal ricorrente e stabilito la sussistenza della violazione dei vincoli europei dedotti in giudizio. Più nel particolare, premessa l'efficacia obbligatoria delle norme comunitarie nel nostro ordinamento, la Corte costituzionale ha evidenziato la centralità del divieto di restrizioni quantitative e di misure di effetto equivalente nella disciplina del mercato comune delle merci. Proprio sul presupposto della nozione di misura di effetto equivalente, il giudice si è espresso sulle argomentazioni della Regione chiarendo che l'incompatibilità degli strumenti di marcatura ed origine alle regole del mercato comunitario deve rilevarsi anche in quei casi in cui gli effetti restrittivi si configurano come ipotetici e potenziali. È stato deliberato che, nel caso di specie, veniva chiaramente istituito un marchio di origine e qualità riconducibile ad un determinato territorio e, pertanto, risultava innegabile quantomeno la potenzialità degli effetti restrittivi. La Corte ha precisato, inoltre, l'irrelevanza dell'assenza di un riscontro puntuale alle lavorazioni artigiane marchiabili, dato che tale aspetto sarebbe poi stato demandato a disposizioni di maggior dettaglio affidate alla giunta. Infine, riguardo alla questione, sempre sollevata dalla Regione, dell'impossibilità di risalire all'esclusione di produttori o operatori economici di altri Stati membri o Regioni italiane, è stato ribadito che la sola ipotesi che ciò possa verificarsi, ancorché non sia possibile nell'attualità affermarne la concretezza, fa del marchio una misura di effetto equivalente.

Dalla sentenza precedente si è vista emergere la prevalenza del sistema di denominazione comunitario dei prodotti su quello interno. In quest'ultima pronuncia, a delinearsi è un ulteriore rapporto di prevalenza: quello, più volte richiamato nel corso del presente lavoro, che concerne le regole di tutela del mercato unico europeo, in questa occasione, nei riguardi di qualsiasi misura che possa, in atto o in potenza, pregiudicarne gli equilibri concorrenziali. In entrambi i casi, ad essere ridimensionato è il campo di azione degli enti locali. Qui si intende riflettere brevemente sull'entità di tale ridimensionamento, premettendo la base giuridica che lo legittima: l'art. 11 della Costituzione, attraverso il quale

L'Italia ha concesso, in condizione di parità con gli altri Stati, a quelle limitazioni di sovranità che hanno permesso la creazione dell'ordinamento europeo e la sua sovraordinazione ai diritti interni. A giudizio di chi scrive, risulta tanto importante l'esistenza di tali limitazioni di sovranità, quanto la demarcazione del confine oltre il quale esse non possono estendersi. L'interpretazione europea della nozione di misura di effetto equivalente, e il suo recepimento da parte della giurisprudenza costituzionale italiana, non sembrano fornire indicazioni chiare in tal senso. Per questo, si auspica che l'assunzione del carattere potenziale e ipotetico degli effetti restrittivi delle normative interne venga chiarito più nel dettaglio attraverso l'individuazione di criteri certi di identificazione. Un'interpretazione eccessivamente estensiva della nozione di misura di effetto equivalente, con riferimento particolare a quelle misure che "in potenza" ostacolano gli scambi intracomunitari, potrebbe comportare il rischio, e la sentenza n. 86/2012 non sembra confutare questa criticità, di tradursi in un 'processo alle intenzioni' degli enti locali. Di conseguenza, le Regioni potrebbero andare in contro all'illegittimità costituzionale di tutte le normative istitutive di marchi di origine e qualità a causa di valutazioni ipotetiche circa la potenzialità degli effetti da esse prodotti, che, se non possono essere esclusi, non possono essere tantomeno provati.

Si consideri anche la sentenza n. 66 del 2013, in cui il giudice delle leggi si è pronunciato sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni<sup>75</sup> della legge della regione Lazio n. 1/2012 relativa al «(...) sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli ed agroalimentari».

La pronuncia si è espressa sulla questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei Ministri relativa alla legittimità costituzionale delle disposizioni della legge laziale che istituivano un marchio regionale collettivo attestante l'origine, la natura e la qualità dei prodotti agricoli ed agroalimentari<sup>76</sup>. Il ricorrente lamentava la violazione dell'art. 117, comma 1, Cost. relativamente alle norme interposte rappresentate dagli articoli 34, 35<sup>77</sup> e 36<sup>78</sup> del TFUE. Invece la difesa sosteneva che l'istituendo marchio, dato il suo carattere aperto e non

---

<sup>75</sup> Artt. 1, commi 1 e 2; 2; 3, comma 1, lettere a), b), c), ed e); 6; 9; 10.

<sup>76</sup> V. F. ALBISINNI, *Continuiamo a farci del male: la Corte Costituzionale e il Made in Lazio*, in *Dir. e giur. agr.alim. amb.*, 2012, pp. 532 ss.

<sup>77</sup> Divieto fra gli Stati membri di restrizioni quantitative all'esportazione e qualsiasi misura di effetto equivalente.

<sup>78</sup> Deroghe ai divieti di restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione e alle misure di effetto equivalente.

discriminatorio, non fosse lesivo delle norme in materia di concorrenza fra Stati in quanto non idoneo ad attirare le preferenze dei consumatori. L'uso del marchio, infatti, era disciplinato dalla legge regionale assicurandone la concedibilità a tutti gli operatori europei del settore agroalimentare a prescindere dalla loro appartenenza al territorio laziale. La Corte, ciò nonostante, accogliendo la tesi secondo cui si era in presenza di una misura di effetto equivalente alle restrizioni quantitative e richiamando, sul punto, alcune decisioni della Corte di giustizia europea<sup>79</sup>, ha concluso dichiarando l'illegittimità costituzionale della normativa regionale sul marchio perché idoneo ad influenzare le preferenze dei consumatori e quindi a vulnerare o comunque ostacolare gli scambi intracomunitari<sup>80</sup>.

Sulla natura non discriminatoria del marchio, il giudice, evocando la sentenza della Corte di Giustizia del 5 novembre del 2002 (*Commissione contro Repubblica federale di Germania*, in causa C-325/2000), ha statuito che l'istituzione di un marchio collettivo pubblico, nell'ambito di politiche di incentivazione della qualità, non consente all'ente pubblico istitutore di sottrarsi all'applicazione della disciplina generale concernente la tutela degli scambi internazionali e nel mercato unico europeo.

È proprio in quest'ultimo aspetto che risiede la restrittività a cui sopra si faceva riferimento. L'aver negato la legittimità di un marchio dal carattere aperto e non discriminatorio è indicativo del fatto che, paradossalmente, la tesi patrocinata dalla Corte costituzionale sembra ben più rigoristica, se non addirittura distonica, rispetto all'approccio pur severo seguito dalla Commissione europea. Infatti, secondo quest'ultima<sup>81</sup>, la non esclusività del marchio, quindi l'apertura della sua concessione anche agli operatori del settore non geograficamente insediati nella regione che lo registra, ne determina la compatibilità con il principio della libera circolazione delle merci e con la normativa generale in materia di tutela della concorrenza<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> Corte giust. CE, 6 marzo del 2003, *Commissione contro Repubblica francese* (C-6/2002); Corte giust. CE, 5 novembre 2002, *Commissione contro Repubblica federale di Germania*(C-325/2000); Corte giust. CE, 11 luglio 1974, *Dassonville contro Belgio* (C-8/1974).

<sup>80</sup> Inoltre la Corte cost. ha ritenuto che le disposizioni impugnate violassero l'art. 117, comma 1, Cost., relativo ai vincoli all'esercizio della potestà legislativa di Stato e Regioni derivanti dall'ordinamento comunitario. Ciò ha provocato la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'intera legge, data la stretta interconnessione delle disposizioni che la componevano, cfr. A. DENUZZO, *La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale nella vicenda dei marchi territoriali pubblici di qualità per la valorizzazione dell'economia rurale*, cit., p. 10.

<sup>81</sup> *Supra*, § precedente.

<sup>82</sup> V. VERGATI, *op. cit.*, p. 54.

In sostanza, la sentenza della Consulta n. 66 del 2013 sembra esprimere un'interpretazione statica del concetto di misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative. A tal proposito è stato segnalato che, con la sentenza *Dassonville* in essa richiamata, la Corte di giustizia ha fornito un principio di natura generale, la cui applicazione al caso concreto è tuttavia passibile di interpretazione discrezionale, in relazione alle peculiarità del caso concreto, da parte del giudice che lo invoca. Inoltre la stessa letteratura, analizzando il rapporto tra la pronuncia in esame e le altre da essa richiamate, ha sostenuto l'impossibilità di poter individuare in esse dei precedenti giurisdizionali diretti, peraltro affermando che «la differenziazione dei prodotti è un elemento essenziale dell'efficienza dinamica dei mercati»<sup>83</sup> e non un ostacolo alla libertà di concorrenza. In definitiva, le citate pronunce della Corte costituzionale, in modo diverso, sembrano comprovare l'esistenza di una tendenziale ostilità alle iniziative pubblico-territoriali di promozione delle produzioni agroalimentari di qualità<sup>84</sup>.

*5. I segni distintivi della qualità nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea: verso un nuovo concetto di territorialità del segno?*

L'opinione di chi imputa la paternità della banalizzazione dei prodotti agroalimentari<sup>85</sup> alla Corte di giustizia europea trova sicuramente alcuni fondamenti nelle pronunce di quest'ultima in materia di segni distintivi. Allo stesso tempo, tuttavia, sembra di poter affermare che questa stessa giurisprudenza abbia posto le premesse per ulteriori approcci rispetto a quelli reputati "banalizzanti". Dunque di essa potrebbe ravvisarsi, sebbene con cautela, una sorta di carattere bifronte. Infatti, pur confermando la tradizionale primazia delle D.O.P. e I.G.P. sugli altri segni, la Corte ha introdotto delle valutazioni che potrebbero fungere da base per la costruzione di un nuovo paradigma di territorialità del segno. È proprio a questo secondo aspetto che, nel presente paragrafo, sarà dedicata particolare attenzione.

Nel merito, sono ormai molteplici le decisioni che hanno concluso nel senso del riconoscimento di segni indicativi dell'origine territoriale dei prodotti

---

<sup>83</sup> A. DENUZZO, *op. ult. cit.*, p. 12, del quale cfr. anche, sul rapporto tra la sentenza n. 66/2014 e quelle al suo interno evocate, nello stesso contributo, pp. 9 ss.

<sup>84</sup> Corte Cost. sent. 372/2008; 86/2012; 158/2012; 209/2013; 134/2015.

<sup>85</sup> *Supra*, § 1.

anche al di fuori del regime d'eccezione 'tipizzato' delle D.O.P. e I.G.P. Più precisamente, la Corte di giustizia è giunta ad ammettere l'ammissibilità di denominazioni di origine prive di registrazione comunitaria, che, anche se non protette dalla normativa dell'Unione europea, possono godere di tutela nazionale ed essere riconosciute a quei prodotti rispetto ai quali non sussista una connessione diretta tra proprietà merceologiche e provenienza geografica (nella misura della compatibilità con gli obiettivi dell'Unione in materia di D.O.P. e I.G.P. e le regole sulla libera circolazione delle merci)<sup>86</sup>.

Questa è la sintesi di un orientamento comunitario ormai consolidato che registra una delle sue prime tappe nella sentenza *Exportur* del 1992<sup>87</sup>, meglio nota come sentenza sul torrone di Alicante<sup>88</sup>. Con essa la Corte ha dato forma all'approccio secondo cui la tutela non può essere riservata esclusivamente a quei prodotti la cui origine territoriale è apprezzabile nelle loro caratteristiche qualitative intrinseche. Ciò «(...) si risolverebbe infatti nel privare di qualsiasi tutela le denominazioni geografiche che siano usate per dei prodotti per i quali non si può dimostrare che debbano un sapore particolare ad un determinato terreno e che non siano stati ottenuti secondo requisiti di qualità e norme di fabbricazione stabiliti da un atto delle pubbliche autorità, denominazioni comunemente chiamate indicazioni di provenienza. Queste denominazioni possono ciò nondimeno godere di una grande reputazione presso i consumatori e costituire per i produttori, stabiliti nei luoghi che esse designano, un mezzo essenziale per costituirsi una clientela. Esse devono quindi essere tutelate»<sup>89</sup>.

In questo modo è stata messa in discussione la necessità dell'associazione diretta e tangibile tra territorio e qualità sostenuta dalla Commissione. La rilevanza degli effetti di questa pronuncia è stata di tale portata da comportare l'applicazione del principio generale in essa espresso anche ad alcuni prodotti protetti da denominazione. È il caso della c.d. sentenza *Rioya 2*<sup>90</sup> del 2000 e di

---

<sup>86</sup> Cfr. F. PRETE, *La protezione nazionale delle indicazioni geografiche semplici. La saga del salame felino: ultimo atto*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, p. 30.

<sup>87</sup> Corte giust. CE, 10 novembre 1992, *Exportur S.A. contro LOR S.A. – Confiserie du Tech*, causa C-3/91.

<sup>88</sup> F. ALBISINNI, *L'aceto balsamico di Modena, il torrone di Alicante e la birra di Warstein (Denominazioni e regole del commercio alimentare)*, in *Riv. dir. agr.*, 2001.

<sup>89</sup> Punto 28 della motivazione della sentenza in oggetto.

<sup>90</sup> Corte giust. CE, 16 maggio 2000, *Regno del Belgio c. Regno di Spagna*, causa C-388/95.

quelle relative al Grana Padano<sup>91</sup> e al Prosciutto di Parma<sup>92</sup> del 2003. Il dato che le accomuna risiede nell'importanza conferita al concetto di reputazione connessa al territorio<sup>93</sup>, la quale si sgancia dalla qualità effettiva dei beni e si salda giuridicamente alla zona di produzione. Nelle fattispecie è stata dichiarata la possibilità che i disciplinari includessero il divieto di svolgimento di procedure di condizionamento dei prodotti, riguardanti, ad esempio, imbottigliamento, grattugiatura, affettamento, eccetera, al di fuori delle rispettive aree di produzione. Il fatto che tali attività – anche se non incidenti sui valori qualitativi dei beni agroalimentari in sé – potessero minare la reputazione dei *brand* ove non praticate *in loco*, quindi fuori dal controllo dei rispettivi consorzi di tutela, è stato valutato quale causa potenziale della perdita della loro attrattività nel mercato. Pertanto, in applicazione dell'art. 35 TFUE, in simili casi si può ammettere la deroga al divieto di restrizioni quantitative alle esportazioni. Così argomentando, la Corte ha ammesso che il legame tra qualità e territorio può manifestarsi anche solo potenzialmente, ed essere percepito dai consumatori per via della consolidata reputazione del segno nell'immaginario collettivo a prescindere da un'incidenza sulle qualità intrinseche del prodotto<sup>94</sup>.

---

<sup>91</sup> Corte giust. CE, 20 maggio 2003, *Ravil sarl c. Biraghi spa*, causa C-469/00.

<sup>92</sup> Corte giust. CE, 20 maggio 2003, *Consorzio del prosciutto di Parma - Salumificio S. Rita c. Asda Stores*, causa C-108/01.

<sup>93</sup> A ben vedere, le fondamenta giuridiche del criterio "territorial-reputazionale" non sono esclusivamente di matrice giurisdizionale. Sul piano sostanziale è possibile individuarne la fonte nel reg. (CEE) 2081/92, che, nel definire l'I.G.P., prevede che può aversi tutela anche nel caso in cui la zona geografica a cui rimanda il toponimo sia connessa ad una mera "reputazione" del bene alimentare, cfr. P. BORGHI, *Intervento*, cit., p. 3. Tale reg. rappresenta la prima disciplina giuridica comune in materia di D.O.P. e I.G.P.. Con esso il legislatore comunitario ha inteso uniformare le procedure di registrazione delle denominazioni e rafforzare i sistemi di controllo e protezione dei segni. In dottrina, è stato rilevato che l'introduzione di una disciplina comune dei toponimi rispondeva ad una duplice esigenza: irrobustire la tutelabilità privatistica dei segni ed evitare che la frammentarietà del quadro giuridico sfociasse nell'impoverimento della fiducia dei consumatori, cfr., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, v. V. RUBINO, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, cit., p. 5. Ciò è stato espressamente dichiarato dal legislatore comunitario al considerando 7 del reg., nel quale si leggeva: «che le prassi nazionali di elaborazione e di attribuzione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche sono attualmente eterogenee; che è necessario prospettare un approccio comunitario; che in effetti un quadro normativo comunitario recante un regime di protezione favorirà la diffusione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine poiché garantirà, tramite un'impostazione più uniforme, condizioni di concorrenza uguali tra i produttori dei prodotti che beneficiano di siffatte diciture, ciò che farà aumentare la credibilità dei prodotti in questione agli occhi dei consumatori».

<sup>94</sup> Sul punto, P. BORGHI, *op. ult. cit.*, p. 3, così argomenta: «(...) l'approdo dell'evoluzione del pensiero della Corte è, quindi, molto significativo: un nesso fra qualità (reale, intrinseca) e territorio

Nel senso indicato, di ancor maggiore portata è la prospettiva aperta dalla sentenza del 2000 sulla birra tedesca *Warsteiner*<sup>95</sup>. A differenza delle pronunce prima citate, in questo caso, il riferimento è a quelle indicazioni che non sono neanche dotate di una reputazione legata al nome: le cc.dd. indicazioni semplici. La Corte ha dichiarato possibile tutelarle internamente e puntualizzato che, trattandosi di segni privi di valore attrattivo per la clientela e non qualificabili come beni immateriali di proprietà industriale ovvero intellettuale, tali tutele non configurano deroghe alla libera circolazione delle merci di cui all'art. 36 TFUE<sup>96</sup>.

Successivamente, la possibilità dell'esistenza di sistemi di tutela normativa nazionale dei prodotti accanto al regime di protezione comunitaria delle D.O.P. e I.G.P. è stata ribadita dalle due pronunce, del 2003<sup>97</sup> e del 2009<sup>98</sup>, riguardanti il caso della birra *Bud*. Esse, seppur argomentando in modo non del tutto lineare, come evidenziato da più voci in dottrina<sup>99</sup>, si sono espresse sulla

---

può essere anche solo potenziale; tale collegamento può essere anche solo creduto dal mercato, ad esempio perché è un dato storicamente presente e consolidato nell'immaginario collettivo; il requisito attuale fondamentale della tutela del segno distintivo diviene piuttosto la sua capacità di essere fonte di clientela, di reddito, di avviamento commerciale, ecc. (...)». Cfr. anche I. TRAPÈ, *Qualità e competitività nelle produzioni agroalimentari. Le indicazioni geografiche tra esigenze di coerenza e di efficacia*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2008, pp. 23 ss.

<sup>95</sup> Corte giust. CE, 7 novembre 2000, *Warsteiner Brauerei, causa C-312/98*.

<sup>96</sup> P. BORGHI, *op. ult. cit.*, p. 3. V. anche: F. CAPELLI, *La sentenza Warsteiner in materia di denominazioni di origine: un contributo alla soluzione di un equivoco*, in *DCSCI*, 2001, pp. 287 ss.; E. MONTELIBONE, *Il territorio come regola: alcune considerazioni a margine della sentenza Warsteiner*, in *Giur. It.*, 2001, pp. 1650 ss.; I.E. OBERGFELL, *Simple Geographic Indications of Source in the Overlap. Where German and European Law Compete*, in *The Eur. Legal For.*, 2001, pp. 245 ss.; M. VALLETTA M., *Non solo DOP e IGP: territorialità del prodotto e informazione del consumatore dopo il caso Warsteiner*, in *RDA*, 2002, pp. 142 ss.; A. VEDASCHI, *Le indicazioni geografiche semplici e la corretta informazione del consumatore*, in *DPCE*, 2001, pp. 384 ss.

<sup>97</sup> Corte giust. CE, 18 novembre 2003, *Budejovický Budvar, narodni podnik c. Rudolf Ammersin GmbH*, causa C-216/01. V. F. ALBISINNI, *La birra Budweiser tra marchi registrati e denominazioni geografiche: un nuovo episodio di competizione fra la vecchia Europa e il Nuovo Mondo*, in *Dir. giur. agr. Amb.*, 2004, p. 109.

<sup>98</sup> Corte giust. CE, 8 settembre 2009, *Budejovický Budvar, narodni podnik c. Rudolf Ammersin GmbH*, C-478/07.

<sup>99</sup> V. F. CAPELLI, *La Corte di giustizia, in via interpretativa, attribuisce all'Unione europea una competenza esclusiva in materia di riconoscimento delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette, riferite ai prodotti alimentari mediante la sentenza Bud II motivata in modo affrettato, contraddittorio e per nulla convincente*, in *Dir. com. sc. int.*, 2010, pp. 401 ss.; V. RUBINO, *Indicazioni geografiche indirette e denominazioni di origine dei prodotti alimentari nella sentenza 'Bud II'*, in *Dir. com. scamb. Int.*, 2010, pp. 225 ss.; G. COSCIA, *Considerazioni sulla portata esauriente del regolamento n. 510/2006*, in L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO, S. MANSERVISI (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale*, Jovene, Napoli; G. CAFORIO, *op. cit.*

distinzione tra indicazioni semplici e denominazioni di origine stabilendo che, mediante accordi internazionali, possono costituirsi strumenti di tutela condivisa tra gli Stati membri al fine di escludere l'utilizzo del nome protetto per quei prodotti simili di provenienza straniera<sup>100</sup>.

Da ultimo si consideri la sentenza del 2013 riguardante la denominazione «Salame Felino»<sup>101</sup>. Anche in questa occasione il giudice comunitario ha confermato l'indirizzo secondo cui anche prodotti privi di protezione comunitaria, e rispetto ai quali non sia ravvisabile l'apprezzabilità sul piano materiale (ossia rispetto alle caratteristiche intrinseche del prodotto) del nesso con il territorio di origine, possono comunque essere tutelati da una disposizione normativa interna<sup>102</sup>.

Dalla lettura organica di questa rassegna giurisprudenziale emerge il progressivo riconoscimento, da parte della Corte di giustizia, della compatibilità tra il regime di protezione comunitaria speciale dei prodotti agroalimentari mediante D.O.P./I.G.P. e altre forme di tutela normativa che ogni Stato membro, al suo interno, può prevedere. Le tutele nazionali possono riguardare i prodotti le cui proprietà intrinseche non sono indicative del legame con il territorio di provenienza, e per i quali la qualità non dipende esclusivamente da caratteristiche

---

<sup>100</sup> F. PRETE, *La protezione nazionale delle indicazioni geografiche semplici. La saga del salame felino: ultimo atto*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, p. 34.

<sup>101</sup> Corte giust. CE, 8 maggio 2014, *Kraft Foods Italia S.p.A. insieme all'Associazione Industriali delle Carni e dei Salumi (Assica) c. Associazione fra produttori per la tutela del Salame Felino* insieme alle 12 imprese ad essa associate, C – 35/13.

<sup>102</sup> Il Salame Felino è oggi riconosciuto come I.G.P. Oltre all'esperienza giurisdizionale comunitaria che ha investito tale denominazione, è anche interessante considerare lo scenario giudiziario anteriore all'intervento del giudice di Lussemburgo: in particolare la sentenza del Cons. Stato, 29 settembre 2009, n. 5881. In merito alla valutazione dei presupposti per il riconoscimento dell'I.G.P., sulla falsa riga delle citate pronunce della Corte di giustizia relative al Grana Padano e al Prosciutto di Parma, l'organo così argomentava: «il mero fatto che il prodotto si ottenga tramite una tecnica realizzabile ovunque e in concreto utilizzata al di fuori del territorio da tutelare non costituisce elemento ostativo alla registrazione, in quanto con la stessa non si tutelano solo beni che tecnicamente possono essere prodotti solo in un luogo, ma anche quelli la cui reputazione ha una specifica origine geografica. La circostanza che in concreto una produzione avvenga anche altrove è elemento da valutare, tenendo però conto che la registrazione del prodotto, ove ne sussistano i presupposti, è diretta proprio a regolamentare modalità e luogo di produzione anche al fine di limitare l'utilizzo del nome ai produttori in possesso di determinate caratteristiche ed escludere, o costringere ad adeguarsi, chi non le possiede. Gli atti del procedimento dimostrano come la tecnica di produzione del Salame Felino sia stata creata e si sia sviluppata nella provincia di Parma e che il prodotto ha i requisiti di essere originario di tali luoghi (le due province), di avere una reputazione legata a tale origine geografica e di essere stato prodotto in tali zone senza essere ad oggi divenuto il nome comune di un prodotto agricolo o alimentare nella Comunità». Cfr. F. PRETE, *op. cit.*, p. 31.

genotipiche bensì – ed è questo il punto da sottolineare ai fini della presente indagine – da valori connessi alla reputazione del territorio (oltre che i beni agroalimentari contrassegnati da indicazioni semplici non legate neppure alla reputazione territoriale).

Tuttavia ciò non deve essere confuso con il riconoscimento di regimi di tutela nazionale paralleli e alternativi a quello eccezionale. Piuttosto sembra che il giudice di Lussemburgo abbia colto queste occasioni per far emergere, ancora una volta, il *favor* comunitario per il sistema D.O.P./I.G.P. Le tutele normative interne, infatti, assumono portata residuale nella prospettiva della Corte: in altri termini, sembra che esse possano riguardare esclusivamente quelle denominazioni che non presentano i requisiti richiesti per le D.O.P. e I.G.P.<sup>103</sup>. Nel caso contrario, ossia a fronte della sussistenza dei requisiti medesimi, si imporrebbe invece l'applicazione della disciplina comunitaria, senza alternative. Se da un lato questa impostazione trova la sua *ratio* nell'esigenza di evitare la balcanizzazione dei regimi di tutela nel territorio dell'Unione, dall'altro costringe ad interrogarsi se tale operazione, di converso, non comporti un'eccessiva circoscrizione dei poteri interni in materia di denominazioni e, allo stesso tempo, dei *vulnus* di tutela per quegli operatori che, pur possedendo i requisiti richiesti per le D.O.P./I.G.P., non intendano fregiarsi della certificazione europea quanto piuttosto di un'eventuale protezione nazionale<sup>104</sup>.

Ciò nonostante, come si è anticipato, tra le righe di questa giurisprudenza, potrebbe cogliersi un dato interessante ai fini della presente disamina. Il giudice comunitario, nel ribadire la prevalenza del regime eccezionale delle D.O.P. e I.G.P., potrebbe aver generato l'embrione di un nuovo concetto di "territorialità

---

<sup>103</sup> Cfr. P. AUTERI, *Indicazioni geografiche, disciplina delle pratiche commerciali scorrette e concorrenza sleale*, in AA. VV., *Studi in memoria di Paola A. E. Frassi*, Giuffè, Milano, 2010, pp. 50 ss.

<sup>104</sup> Sul punto, N. COPPOLA, *Lo studio della questione della competenza degli Stati membri in materia di IG agroalimentari da parte dei membri AIDA: lezioni e sviluppi*, cit., p. 63, si esprime sull'opportunità di «(...) una disposizione chiarificatrice con riferimento ai poteri degli Stati Membri, ossia a cosa sia loro consentito in termini di protezione di quegli operatori non interessati all'ottenimento della certificazione europea DOP/IGP. Vale la pena di ricordare che richiederla, secondo quanto a parole sostenuto dalla Commissione, è un atto "volontario" da parte degli operatori che ne abbiano i requisiti, per cui non si comprende la posizione intransigente consistente nel negare una protezione nazionale di pari livello a chi non intenda invece usufruire della protezione europea». V. anche N. COPPOLA-M. GRAGNANI, *La sentenza della Corte di Giustizia sul Salame Felino risolve il caso di specie ma non l'equivoco sulla funzione svolta dalle indicazioni geografiche*, in *Dir. com. sc. int.*, 2014, pp. 373 ss.

del segno". Infatti la Corte di giustizia europea ha riconosciuto che il territorio: talvolta è reputazione; non sempre si lega in modo diretto alle caratteristiche intrinseche dei prodotti; trasferisce la sua immaterialità identitaria, sociale e culturale ai beni agroalimentari, traducendola in loro caratteristiche reputazionali che, seppur non sempre apprezzabili materialmente, esistono e ne condizionano la qualità.

La complessità giuridica del quadro delineato rende difficile trarre conclusioni definitive sul punto; tuttavia, da esso emerge un forte stimolo ad approfondire la riflessione giuridica sugli eventuali effetti che le pronunce citate potranno avere sul rapporto tra segno e territorio, al fine di comprendere se, e in che misura, ciò possa riverberarsi sull'identificazione giuridica dell'istituto dei marchi territoriali pubblici.

Dalla giurisprudenza passata in rassegna traspare nitidamente, comunque, che è ancora lontano il riconoscimento pieno (che sarebbe da auspicare) di un sistema di tutele normative interne in grado di concorrere su un piano ordinario e di pari dignità rispetto al regime comunitario disposto in via di eccezione. Resta il fatto che nelle pieghe della citata giurisprudenza si intravede un varco all'interno del quale potrebbe trovare spazio una nuova stagione per l'istituzione di marchi territoriali da parte delle amministrazioni pubbliche; se ciò avvenisse, si potrebbe conferire definitivamente all'istituto la caratura di strumento di tutela degli interessi delle collettività territoriali per tramite della promozione e valorizzazione delle loro tradizioni agroalimentari di qualità.

### *7. Riflessioni conclusive*

La complessità del quadro giuridico in cui gravità l'istituto dei marchi territoriali pubblici è evidente, sotto molti profili. Complessa è la definizione, nella sua semplicità indicativa di un marchio collettivo in titolarità di un'amministrazione, se si riflette sulla natura pubblica del soggetto e sugli effetti giuridici che essa comporta. Complessi sono i termini del rapporto tra i marchi e gli altri segni distintivi della qualità e dell'origine geografica dei beni agroalimentari. Complesso è il bilanciamento tra gli interessi pubblici in gioco, perché complesso è il riparto delle competenze tra i soggetti ad esso deputati.

Dalla sommatoria di queste complessità deriva la collocazione dell'istituto in un limbo giuridico dai confini ancora incerti, al cui interno si è mossa finora l'attività istitutiva degli enti pubblici. Non a caso essa si è tradotta

in quelle soluzioni di compromesso a cui si è fatto riferimento, nella creazione di marchi pubblici sicuramente collettivi ma non con la stessa certezza qualificabili come territoriali. Il dubbio prende forma innanzi agli occhi del giurista quando si sofferma a riflettere sul significato giuridico del lemma territoriale. Il legislatore interno ha da sempre dedicato prevalente attenzione agli aspetti relativi alla sovranità, e alla disciplina della ripartizione delle funzioni e competenze tra i diversi poli istituzionali, nel «territorio nazionale» ovvero «della Repubblica». Dagli articoli della Costituzione che lo menzionano<sup>105</sup> si nota come il territorio sia stato concepito prevalentemente nel senso di “porzione di terra”, di spazio fisico e materiale delimitato da confini politico-amministrativi circoscriventi aree di competenza e giurisdizione<sup>106</sup>. L’esperienza dei marchi territoriali pubblici insegna come anche questa “visione classica” di territorio sia stata sacrificata in funzione delle esigenze di mercato. I citati esempi dei marchi di Toscana e Puglia lo confermano, nella misura in cui la loro utilizzazione non viene riservata esclusivamente ai produttori operanti nel territorio regionale. Questa constatazione non deve però distrarre dal riconoscere che il territorio è anche altro. Si potrebbe tentare di convertire giuridicamente quel principio semantico compendiato nell’espressione di Alfred Korzybski secondo cui «la mappa non è il territorio», e riformularlo chiarendo che non solo la mappa è il territorio. Esso assurge a «palinsesto»<sup>107</sup> storico-culturale dei luoghi e degli uomini in essi radicatisi. Dunque “la mappa” è sì fondamentale, ma di per sé sola non sufficiente a caratterizzare la multidimensionalità del territorio in tutte le sue espressioni.

Non può escludersi che il concetto di territorialità del segno, così come *in nuce* definito dal giudice comunitario, possa, anche per mezzo dei marchi territoriali pubblici, determinare un’inversione di tendenza, consolidando sempre più l’esistenza di regimi di protezione locale dei prodotti agroalimentari accanto al sistema ‘eccezionale’ delle D.O.P./I.G.P. Seppur limitatamente alle fattispecie citate nel testo, ciò è già accaduto. La Corte di giustizia ha riconosciuto alcuni segni indicativi dell’origine territoriale dei prodotti come legittime eccezioni al regime delle D.O.P. e I.G.P. Chi scrive auspica che tali eccezioni divengano la regola e che questa giurisprudenza stimoli l’avvio di un percorso giuridico

---

<sup>105</sup> Artt.: 10, comma 3; 16, commi 1 e 3; 80; 117, comma 2, lett. m) e comma 3; 119, comma 2; 120, comma 1; 133, comma 2; xiii disposizioni transitorie e finali.

<sup>106</sup> Cfr. F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 243.

<sup>107</sup> CORBOZ A., *Il territorio come palinsesto*, in Casabella, 1983, pp. 22 ss.

relativo alla giuridicizzazione del territorio come concetto di sintesi, identificativo delle interrelazioni tra sistemi e valori ecologici, culturali, sociali ed economici. In questa visione, in ossequio al principio di sussidiarietà, si immagina un mercato unico europeo dove possa trovare spazio anche la diversificazione istituzionale degli operatori, dove sia effettivamente riconosciuta la presenza di soggetti preposti al perseguimento di interessi pubblico-territoriali. Se ciò dovesse in alcune ipotesi condurre a un parziale sacrificio di interessi artificiali di mercato, il sacrificio si giustificerebbe nella misura in cui ad essere considerati «prioritariamente» sarebbero interessi reali di natura ambientale e culturale, nella prospettiva del principio dello sviluppo sostenibile delineata chiaramente dall'art. 3-*quater* del d.lgs. n. 152/2006 che impone di attribuire a tali interessi «prioritaria considerazione» rispetto a quelli puramente economici<sup>108</sup>. Così, per astrazione, quale espressione di un nuovo patto sociale tra uomo e terra, a rilevare sarebbero i diritti di quest'ultima: quei diritti alla sostenibilità nello *sfruttamento* delle risorse e quei valori ideali di «solidarietà e comunione agricola» che la terra reclama, anche in quanto mezzo per il conseguimento *dell'equità dei rapporti sociali*<sup>109</sup>.

L'istituto del marchio territoriale pubblico potrebbe essere interpretato come la sintesi delle relazioni di interdipendenza di cui già si compone la nozione di territorio; potrebbe essere letto come una formula giuridica, rilevante per il mercato, rappresentativa degli aspetti materiali ed immateriali che insistono sul territorio e che quest'ultimo trasferisce alle produzioni che ospita ed ai prodotti che da esse derivano. La titolarità del marchio in capo ad un soggetto pubblico, come tale doverosamente vincolato alla tutela di interessi pubblici, è garanzia,

---

<sup>108</sup> A tal proposito, l'art. 3 *quater*, comma 2, d.lgs. n. 152/2006 prevede che «(...) nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione». Sul tema, v. M. MONTEDURO, *Diritto dell'ambiente e diversità alimentare*, in questa *Rivista*, 2015, pp. 128-129. L'applicazione al rapporto mercato-territorio del principio dello sviluppo sostenibile comporta la "prioritaria" considerazione di quegli interessi di matrice ambientale, in questo caso quelli che sono stati espressamente individuati sono paesaggio ed agrobiodiversità, rispetto ad altri interessi come quelli di natura economica e di mercato. Se la regolamentazione del mercato, data la mutevolezza costante delle variabili che lo compongono, predilige scelte a breve e medio periodo, la tutela e la valorizzazione del territorio richiedono pianificazioni a lungo termine. Dunque la sostenibilità è da riferire alla conservazione delle vocazioni ambientali, sociali e culturali dei territori e da orientare alla garanzia della durevolezza di queste componenti (non a caso, se si considera il significato inglese del termine, *sustainability* deriva da *sustain*: il nome tra l'altro utilizzato per indicare il pedale del pianoforte che prolunga la risonanza dei suoni).

<sup>109</sup> Cfr. F. ADORNATO, *I diritti della terra*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2011.

oltre che della qualità e dell'origine dei prodotti, della presenza e incidenza, nei cicli produttivi, della tutela e salvaguardia di quei valori di carattere ambientale e socio-culturale che preconditionano e plasmano le attività che nel territorio si svolgono. Il bene agroalimentare di qualità non rileva, dunque, esclusivamente come merce, sinolo fisico di caratteristiche nutrizionali, sensoriali, organolettiche e igienico-sanitarie con valore patrimoniale e circolante sul mercato, ma anche come prodotto del processo dinamico che si svolge all'interno del «sistema di relazioni fra fattori antropici, fisici, chimici, naturalistici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali ed economici», dunque come bene rilevante per l'«ambiente» nella sua più ampia definizione giuridica<sup>110</sup>.

Il marchio territoriale pubblico, a differenza degli strumenti classici di tutela, proprio perché pubblico potrebbe connotare quella che autorevolmente è stata definita «la componente agricola» dei prodotti agroalimentari<sup>111</sup>, con ciò intendendo gli aspetti connessi alla fase produttiva espressivi delle vocazioni culturali, sociali e storico-identitarie delle popolazioni insediate in determinati luoghi. Il territorio, da 'contenitore' delle relazioni tra sistemi ecologici, sociali, culturali ed economici, diverrebbe 'contenuto' dei marchi territoriali pubblici e, in particolare, dei prodotti agroalimentari di qualità che essi intendono valorizzare. Se la qualità involge il sistema, il prodotto può rendere 'tangibili' anche gli aspetti – solo in apparenza giuridicamente eterei – afferenti le dimensioni anche immateriali del territorio (si pensi ad es. ai profili storici o antropologici).

Se si pongono le presenti riflessioni in relazione ad alcune tematiche, non affrontate in questo contributo ma al suo nucleo intimamente connesse, si nota che il consolidamento giuridico di questo concetto di territorio potrebbe giovare della spinta propulsiva di altri processi giuridici già in corso<sup>112</sup>. Si pensi, ad

---

<sup>110</sup> Secondo la definizione di ambiente che era contenuta nell'art. 5, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 152/2006, che è stato riformulato dall'art. 2 del d.lgs. n. 104 del 2017. Tale intervento del legislatore ha abrogato la lett. c) nella sua primigenia formulazione, oggi la citata nozione di ambiente non è più presente in essa. Tuttavia quest'ultima può essere considerata immanente al diritto dell'ambiente e configurare un riferimento ancora utile per la ricognizione dell'oggetto della sua tutela giuridica.

<sup>111</sup> V. *supra*, § 1, nota 2.

<sup>112</sup> I processi giuridici in parola trovano sicuramente nella crescente consapevolezza collettiva della poliespressività del territorio una solida base su cui attecchire e svilupparsi. In questa coscienza territoriale comune sembra potersi individuare l'*archè* dei processi di identificazione di una data collettività in un determinato territorio, che ad esempio si dimostrano nelle diverse forme, valori e significati che, nel tempo, l'uomo ha conferito allo spazio generando paesaggio. Forse più di altre,

esempio, all'aggiornamento del concetto di agricoltura sulla base del paradigma della multifunzionalità. Oltre che per la produzione di risorse materiali, l'attività agricola ormai da tempo comincia ad esser misurata sulla scorta delle sue funzioni un tempo ritenute solo 'secondarie'. La rivalutazione giuridica delle capacità multifunzionali dell'agricoltura fa il paio con la crescente domanda della collettività di beni e servizi pubblici e collettivi connessi alle produzioni agroalimentari, che impongono la riscrittura del rapporto tra mercato e territorio nel prisma della sostenibilità dello sviluppo e depongono a favore di un'idea di «agricoltura del prossimo futuro (...) inevitabilmente plurale»<sup>113</sup>.

Si pensi, inoltre, al dibattito concernente la nozione giuridica di "rurale" alla luce della reinterpretazione dell'idea di sviluppo ad essa connessa<sup>114</sup>. Negli

---

l'osservazione della diversità del contesto italiano consente una percezione più chiara della diacronicità di tali processi dialettici di integrazione tra uomo e ambiente. Non a caso M. MARCHETTI, *Il paesaggio e l'ambiente nel pensiero di Fiorenzo Mancini*, in *Italian Journal of Forest and Mountain Environments*, 2017, p. 23, ha osservato che «l'Italia è uno dei paesi europei con la più elevata diversità geomorfo-pedologica e vegetale, e dunque paesaggistica, e a questa ricchezza concorre una miriade di paesaggi naturali, forestali, rurali e specificamente agrari, inclusi i sistemi pastorali e arborei. L'Italia infatti ha un'agricoltura che è da sempre un mosaico bellissimo di tradizione e di innovazione. Grazie alla promozione della cultura del paesaggio e alla sensibilizzazione dei cittadini con riguardo ai temi e ai valori della salvaguardia del territorio, oggi ci sono forse le basi per passare da uno stato di totale inconsapevolezza ad una presa di coscienza dei multipli significati che il paesaggio - anche quello produttivo - può assumere e dei legami fra produzioni, stato dell'ambiente e benessere».

<sup>113</sup> Così F. ADORNATO, *Editoriale. L'agricoltura che verrà*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2015, p. 5, che aveva già evidenziato (*ex plurimis* ID., *Editoriale. Di cosa parliamo quando parliamo di agricoltura*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2004, p. 6) il concetto di agricoltura "plurale" sostenendo che essa è tale «(...) non solo perché capace di offrire ai mercati, oltre alle *commodities*, diversi prodotti di nicchia, ma perché, più direttamente e strettamente insediata sul territorio, utilizza le risorse del *milieu rural* per ampliare lo spettro della propria attività, tutelando in senso ampio valori collettivi e condivisi, come quelli dell'ambiente, del paesaggio e delle tradizioni ed offrendo un modello di sviluppo economicamente sostenibile e socialmente coeso» - Cfr. ancora ID., *Oltre l'agricoltura? Osservazioni di un giurista, Agriregionieuropa*, 2007 e C. DESIDERI, *Oltre l'agricoltura: nuovi segnali dalle Regioni*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2004; F. PENNACCHI, *Editoriale. Agricoltura e coesione sociale*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2005. Ed è proprio la finalizzazione dell'attività agricola alla coesione sociale che conferisce ulteriore senso all'attività agricola, che oltre «(...) la già acclarata connotazione multifunzionale» assume «una (ancor più significativa) *dimensione multideale*, in cui, cioè, al di là dei prodotti alimentari e dei servizi immateriali, si affermano la centralità e il contributo dei valori per costruire un diverso modello di sviluppo, di società, di organizzazione statuale, di relazione tra i cittadini», così F. ADORNATO, *Editoriale. L'agricoltura che verrà*, cit., p. 9.

<sup>114</sup> Per una puntuale ricognizione del rapporto tra evoluzione semantica del termine rurale e politiche di sviluppo di sviluppo rurale, v. G. BUIA-M. ANTONUCCI, *The Rural Development Programme (RDP) as a Strategic Tool for Linking Legal and Agroecological Perspectives*, in M.

ultimi anni, dapprima a livello comunitario e poi nazionale, si è assistito alla ridefinizione del canone dell'efficienza dell'impresa agricola, la cui dimensione produttiva è stata posta in relazione con l'esterno attraverso l'integrazione con altri settori e la diversificazione territoriale delle produzioni<sup>115</sup>. Il concetto di marchio territoriale pubblico qui prospettato trova cittadinanza all'interno di questo dibattito, congiungendosi anche al tema della tutela della diversità alimentare e, tramite essa, potrebbe assurgere al ruolo di strumento di sviluppo territoriale integrato<sup>116</sup>. Infatti il cibo manifesta una «dimensione di legante»<sup>117</sup>: assume i connotati di bene giuridico polisensibile, in quanto è il catalizzatore di significati e valori ambientali, culturali, sociali ed economici di matrice territoriale<sup>118</sup>. Esso rappresenta la possibilità materiale di 'gustare il territorio'. Il radicamento dell'impresa nel territorio, l'integrazione tra le diverse attività, strutture e soggettività e il rispetto delle vocazioni territoriali rappresentano i

---

MONTEDURO, P. BUONGIORNO, S. DI BENEDETTO, A. ISONI (editors), *Law and Agroecology: A Transdisciplinary Dialogue*, cit.

<sup>115</sup> Il concetto di sviluppo rurale identifica una categoria per definizione prospettica, in grado di ben rappresentare il sistema di relazioni sussistenti tra i diversi fattori territoriali connessi in vario modo all'agricoltura. Come è stato autorevolmente espresso da C. A. GRAZIANI, *Proprietà della terra e sviluppo rurale*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2007, p. 65, quella dello sviluppo rurale è una categoria «(...) che guarda al futuro, diversamente da quanto l'aggettivo potrebbe far supporre. Per sviluppo rurale si intende l'azione diretta a mantenere o ripristinare, in forme fortemente innovative, l'«indispensabile equilibrio» tra le molteplici funzioni che vengono svolte dallo «spazio o mondo rurale» e che sono di importanza vitale per l'intera società».

<sup>116</sup> Sul rapporto tra la differenziazione territoriale e la diversità alimentare, M. MONTEDURO, *Diritto dell'ambiente e diversità alimentare*, cit., p. 119, sostiene che «(...) il rapporto tra la diversità territoriale delle regioni e la differenziazione dei prodotti agroalimentari che ne è espressione si manifesta nel fatto che i territori reclamano un diritto ad auto-rappresentare le loro «identità alimentari» attraverso i loro differenti prodotti tipici, a difendere le radici dei propri modelli di cultura alimentare ed a valorizzare la propria diversità alimentare come strumento di sviluppo territoriale (si pensi ai temi quali il turismo enogastronomico)».

<sup>117</sup> Ivi, p. 111.

<sup>118</sup> Cfr. A. GAZZOLA, *La città e il gusto. Il cibo come traccia sensoriale per la conoscenza degli spazi urbani*, Franco Angeli, Milano, 2017, e v. A. DENUZZO, *Cibo e patrimonio culturale: alcune annotazioni*, in *Aedon*, 2017, § 1, che riflettendo sulla dimensione culturale del cibo in chiave costituzionale ha osservato come «(...) per l'uomo di ogni epoca storica e contesto geografico gli alimenti non sono mai stati soltanto la materia prima volta a soddisfare la necessità fisiologica della sopravvivenza, bensì hanno rivestito un ruolo essenziale nella formazione delle identità collettive e oggi costituiscono forme oggettive di memoria storica, testimonianze di stili di vita di sistemi di autorità, di riti e credenze e di tecnologie. Ogni cibo è inoltre espressione della varietà della natura e del paesaggio (...)». Tale componente identitaria del cibo è divenuta, nel tempo, sempre più determinante per le scelte dei consumatori, che «(...) attribuiscono valore ai prodotti secondo criteri complessi, che oggi presuppongono anche la ricerca e l'identificazione di una radice, di un'origine, di un legame con il passato». Così I. TRAPÈ, *Qualità e competitività nelle produzioni agroalimentari. Le indicazioni geografiche tra esigenze di coerenza e di efficacia*, cit., p. 40.

corollari di un'idea di ruralità dinamica e produttiva<sup>119</sup>. Il rurale non è più inteso semplicemente come spazio caratterizzato dalle attività che ivi si insediano: al contrario, è esso stesso a caratterizzare le medesime<sup>120</sup>. L'impresa agroalimentare trova nel territorio il teatro giuridico delle proprie relazioni e nella multidimensionalità della componente rurale di questo un'occasione ulteriore di remunerazione della produzione<sup>121</sup>.

Tali dinamiche sono forse figlie della necessità di un «rinascimento rurale»<sup>122</sup>. Esse indicano l'esistenza di un evidente e profondo cambiamento giuridico in atto, di un nuovo percorso che potrebbe costituire, soprattutto per gli enti locali, un'occasione da cogliere. I marchi territoriali pubblici, in questo quadro che va rapidamente evolvendosi, hanno in sé le potenzialità per emanciparsi dallo stato attuale di istituti dall'incerta natura giuridica, e divenire strumenti determinanti ai fini della valorizzazione delle produzioni agroalimentari di qualità, della differenziazione istituzionale del mercato e dello sviluppo integrato del territorio.

---

<sup>119</sup> In quest'ottica emerge uno stretto legame tra prodotto agroalimentare e territorio. Esso riflette tanto il rapporto tra prodotto e caratteristiche naturali del luogo di produzione, quanto quello culturale e identitario tra produttore/uomo e ambiente/territorio. Sul tema cfr. ID., *I segni del territorio. Profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, Giuffrè, Milano, 2012 e M. DE ROSA, *La sostenibilità e lo sviluppo sostenibile nell'economia agroalimentare e nello sviluppo rurale*, in A. SANNELLA-R. FINOCCHI (a cura di), *Connessioni per lo sviluppo sostenibile*, Pubblicazioni dell'Università di Cassino, Cassino, 2019, p. 34, il quale individua nei sistemi agroalimentari sostenibili una parte dei sistemi territoriali, in grado di promuoverne processi di sviluppo rurale integrato attraverso la valorizzazione delle loro vocazioni endogene, culturali e umane.

<sup>120</sup> F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, cit., pp. 63-69.

<sup>121</sup> Si consideri anche l'attenzione politica dimostrata dal MIPAAF verso il riconoscimento territoriale delle produzioni nel settore lattiero-caseario, che è scaturita nel decreto interministeriale 9 dicembre 2016 (G.U. n 15 del 19-01-2017) concernente l'indicazione dell'origine in etichetta della materia prima per il latte e i prodotti lattiero-caseari, in attuazione del regolamento (UE) n. 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori. Oltre alla letteratura già citata, sul tema dell'etichettatura degli alimenti v. anche N. LUCIFERO, *La comunicazione e l'etichettatura degli alimenti nella disciplina della sicurezza alimentare*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2008.

<sup>122</sup> A. ISONI, *The Common Agriculture Policy (CAP): Achievements and Future Prospects*, in M. MONTEDURO, P. BUONGIORNO, S. DI BENEDETTO, A. ISONI (editors), *Law and Agroecology: A Transdisciplinary Dialogue*, cit., p. 202.

**ABSTRACT**

Roberto Franco Greco - *I marchi territoriali pubblici di qualità dei prodotti agroalimentari: profili critici e prospettive evolutive*

La collocazione del paradigma della “qualità di sistema” alla base del dibattito sulla valorizzazione dei prodotti agroalimentari consente – alla luce del nuovo approccio del giudice comunitario al concetto di territorialità del segno - di considerare, in prospettiva, i marchi territoriali pubblici come strumenti di sviluppo territoriale integrato e di reinterpretarne il rapporto con gli altri segni distintivi della qualità. Quella di sistema è una nozione di qualità di tipo multidimensionale. Essa - oltre che indicare le caratteristiche nutrizionali, sensoriali, organolettiche e igienico-sanitarie dei prodotti - comprende anche le dimensioni giuridiche di ordine ambientale, sociale, culturale ed economico sottese alle produzioni. La titolarità pubblica del marchio lo rende strumento dell'amministrazione per la tutela di interessi pubblici come – nel caso delle produzioni agroalimentari di qualità – la tutela del paesaggio e dell'agrobiodiversità. Il prodotto agroalimentare “marchiato” assume così i connotati di bene giuridico polisenso, tramite della tutela di questi interessi e sintesi fisica delle variabili territoriali materiali e immateriali che incidono sulla sua produzione. In quest'ottica l'efficienza dell'attività agricola non dipende esclusivamente dalle performance di mercato dell'impresa utilizzatrice del segno, ma dai servizi agroecosistemici che essa è in grado di fornire alla collettività. Il contributo intende analizzare i marchi territoriali pubblici mediante la riflessione sull'operatività, attuale e futura, dell'istituto in termini di valorizzazione delle produzioni agroalimentari di qualità e sviluppo del territorio nel suo complesso.

**PAROLE-CHIAVE:** *segni distintivi della qualità; marchi territoriali pubblici; produzioni agroalimentari di qualità; agrobiodiversità; servizi agroecosistemici; sviluppo territoriale integrato.*

Roberto Franco Greco - *The public territorial quality marks of food products: critical profiles and evolutionary perspectives*

The position of the paradigm regarding the quality system at the base of the debate about the valorisation of food products allows - in light of the new approach by the judicial community towards the territoriality concept of marks - for future consideration of public territorial marks as instruments of integrated territorial development and reinterpretation of their relationship with other distinctive marks or quality. That system is a multidimensional notion of quality. In addition to indicating nutritional, sensory, organoleptic and sanitary characteristics of the products, it also includes the legal dimensions of the environmental, social, cultural and economic order underlying the production. The public ownership of the mark renders it an administrative instrument for the protection of the public interest such as, in the case of quality food production, the protection of the countryside and agrobiodiversity. The “marked” food product thus takes on the connotation of a multipurpose legal good, through the protection of these interests and physical synthesis of the territorial material and immaterial variables that have effects on the production. In regards to this, the efficiency of the agricultural activities does not depend exclusively on the performance of the company utilising the mark, but on the agroecosystem services which it is capable of providing to the collective. The contribution intends to analyse the public territorial marks through reflection on its operativity, current and future, in terms of valorisation of the quality food production and development of the territory in its completeness.

**KEYWORDS:** *distinctive quality marks; public territorial marks; quality food production; agrobiodiversity; agroecosystem services; integrated territorial development.*