

## Sentenza della Corte costituzionale n. 75/2023

**Materia:** agricoltura e zootecnia, rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni, rapporti internazionali dello Stato e rapporti dello Stato con l'Unione europea, tutela della concorrenza.

**Parametri invocati:** articoli 117, commi primo, secondo, lettere a) ed e), e terzo, Cost. e articolo 14 dello Statuto della Regione Siciliana.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri.

**Oggetto:** articoli 1, commi 1 e 3, 2, 3 e 4 della legge della Regione Siciliana 18 marzo 2022, n. 3 (Istituzione e disciplina del Registro regionale telematico dei Comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale De.Co. Modifiche alla legge regionale 28 marzo 1995, n. 22).

**Esito:** inammissibilità e non fondatezza.

Secondo il ricorrente, le disposizioni impugnate si pongono in contrasto con plurimi parametri costituzionali. Tali disposizioni istituiscono le denominazioni comunali, cosiddette De.Co. (articolo 1, comma 1); prevedono il registro regionale telematico dei Comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale De.Co (articolo 1, comma 3, e articolo 3, comma 1); regolano tali denominazioni e tale registrazione facendone l'oggetto di un procedimento basato sulla verifica della rispondenza del prodotto a un disciplinare (articolo 3, comma 2, lettere c) e d)). Con un primo motivo di ricorso, il ricorrente denuncia la violazione dell'articolo 117, primo comma, Cost., perché le disposizioni impugnate sarebbero state adottate in difformità dai vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario. Esse istituirebbero un sistema di identificazione, registrazione e protezione di prodotti qualificati dalla loro origine territoriale idoneo a sostituirsi a quello disciplinato dal diritto dell'Unione europea. Le disposizioni impugnate, infatti, si sovrapporrebbero, secondo il ricorrente, alle fonti sovranazionali "interposte", quale il regolamento n. 1151/2012/UE "sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari". Il ricorrente afferma che il regime posto da tali fonti europee e internazionali, nell'ambito dell'ordinamento interno, è esclusivo e deriva da regolamenti dotati di efficacia diretta e immediata, ai sensi dell'articolo 288, paragrafo 2, TFUE; ciò impedisce di "duplicare" la disciplina del regolamento UE con fonti interne aventi contenuto ed effetti in tutto o in parte sovrapponibili. Tale sovrapposizione di disciplina, inoltre, determinerebbe un ostacolo all'attuazione della normativa sovranazionale, in quanto il riconoscimento a un prodotto della denominazione De.Co. determinerebbe il venire meno dell'interesse dei produttori ad attuare le procedure di riconoscimento come DOP, IGT e STG. Inoltre, è impugnato anche l'articolo 2 della legge in oggetto, perché avrebbe introdotto una figura sovrapponibile a quella della STG, di cui al regolamento n. 1151/2012/UE. Le norme regionali violerebbero, altresì, l'art. 14 dello Statuto regionale nella parte in cui prevedono che l'Assemblea legislativa, tra l'altro, in materia di agricoltura e di commercio, "nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato". Sarebbero, inoltre, violati l'articolo 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui assegna alla legislazione concorrente la materia relativa ai rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni, e l'articolo 117, secondo comma, lettera a), Cost., nella parte in cui riserva alla

legislazione esclusiva dello Stato i rapporti internazionali dello Stato e quelli con l'Unione europea, in quanto le disposizioni impugnate si sovrapporrebbero alle menzionate fonti europee e internazionali. Con il secondo motivo di ricorso, il ricorrente denuncia le stesse disposizioni regionali impugnate per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e dell'articolo 14 dello Statuto della Regione Siciliana, in ragione della loro natura intrinsecamente concorrenziale, con la conseguente invasione in una materia di competenza esclusiva del legislatore statale. La Corte dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa con tale secondo motivo di ricorso. Infatti, nella relazione allegata alla deliberazione di determinazione a impugnare la legge regionale è indicato soltanto l'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione alla disciplina interposta recata dagli articoli 3, 5, 7, 11, 19 e 22 del regolamento n. 1151/2012/UE e delle analoghe disposizioni dei regolamenti n. 1308/2013/UE e n. 787/2019/UE in materia di denominazioni protette di prodotti agroalimentari e le argomentazioni spese a illustrazione della censura sono tutte centrate sulla dedotta violazione della normativa europea. Non è, invece, indicato il parametro interno che fa riferimento alla violazione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia di tutela della concorrenza (articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost.); né alcuna argomentazione è svolta sotto questo profilo. Risulta, pertanto, chiaro l'intento del Governo di censurare le disposizioni della impugnata legge regionale solo con riferimento alla dedotta violazione, come parametro interposto, della normativa europea. Per la stessa ragione, la Corte ha ritenuto parimenti inammissibile la deduzione del parametro interposto costituito dall'Accordo di Lisbona, come modificato e integrato con il cosiddetto Atto di Ginevra, trattandosi di fonte normativa internazionale non indicata nella deliberazione di autorizzazione all'impugnazione. La Corte si sofferma sulle disposizioni della l.r. Siciliana 3/2022 recanti la disciplina delle De.Co. In primo luogo, l'articolo 1 individua le finalità della legge regionale, stabilendo che *"[l]a Regione siciliana promuove l'istituzione della denominazione comunale (De.Co.), quale strumento per la salvaguardia, la tutela e la diffusione delle produzioni agroalimentari ed enogastronomiche territoriali, dell'artigianato, della biodiversità nonché per la difesa della storia, delle tradizioni e dei saperi locali e la promozione delle specificità storiche e culturali dei territori comunali"*. Al comma 3, poi, è stabilito che, *"[n]el rispetto della normativa europea e nazionale in materia di protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari"*, è istituito il registro regionale telematico dei comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale. Non sono invece impugnati i commi 2 e 4. Il comma 2 precisa che la De.Co. *"non è un marchio di qualità o di certificazione"*, venendo tali denominazioni istituite nell'esercizio delle funzioni proprie dei comuni indicate all'articolo 118, secondo comma, Cost. e ai sensi del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 2 della l.r. Siciliana 30/2000. Al comma 4 si prevede che *"[n]on possono essere inclusi nel Registro regionale telematico De.Co. i prodotti interessati da indicazioni geografiche (DOP-IGP-STG) nonché i prodotti inseriti nell'elenco di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173, recante "Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'articolo 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449"*. Tale comma dell'articolo 1 si chiude, poi, con la previsione della *"clausola di cedevolezza"*. È stabilito che *"[n]el caso di riconoscimento europeo di un prodotto De.Co. nonché in caso di iscrizione nell'elenco di cui al predetto articolo 8 del decreto legislativo 173/1998, la denominazione comunale decade automaticamente"*. Le altre tre disposizioni impugnate (articoli 2, 3 e 4) completano il quadro normativo. L'articolo 2 reca la definizione di De.Co., stabilendo, al comma 1, che consiste in *"una attestazione di identità territoriale, deliberata dal Consiglio comunale su proposta della Giunta comunale, che individua l'origine e il legame storico culturale di un determinato prodotto con il territorio comunale"*. Quanto invece ai prodotti che possono beneficiare della De.Co., al comma 2, è stabilito che *"per prodotti a denominazione comunale si*

intendono: a) i “prodotti tipici”, cioè quelli in cui si realizza la concomitanza di fattori riconducibili alla localizzazione geografica dell’area di produzione o alle relative tecniche di preparazione. Tale prodotto può derivare da attività agricola, zootecnica, di pesca artigianale o dalla lavorazione e trasformazione di prodotti derivanti dalle stesse attività, ottenuto o realizzato sul territorio comunale, secondo modalità consolidate nei costumi e nelle consuetudini locali, anche mediante tecniche innovative che ne costituiscono il naturale sviluppo e aggiornamento. Per prodotto tipico si può intendere una ricetta o un prodotto ad alto valore storico della tradizione locale. b) i “prodotti tradizionali locali”, cioè quelli caratterizzati da metodi di lavorazione e trasformazione praticati su un territorio e consolidati nel tempo, per un periodo non inferiore ai venti anni”. Segue, poi, l’articolo 3 che istituisce il registro regionale telematico dei Comuni e dei relativi prodotti a denominazione comunale De.Co. presso l’Assessorato regionale dell’agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea nel quale vengono iscritti i comuni e i relativi prodotti che ottengono il riconoscimento di De.Co. In particolare, il comma 1 prevede che entro centoventi giorni dall’entrata in vigore della legge regionale impugnata, l’Assessore regionale per l’agricoltura, lo sviluppo rurale e la pesca mediterranea con proprio decreto, sentita la competente Commissione legislativa dell’Assemblea regionale siciliana, provvede tra l’altro a definire “gli adempimenti che i comuni richiedono per il riconoscimento delle denominazioni comunali e indica i modelli dei disciplinari di produzione da adottare per ottenere il riconoscimento di prodotto a denominazione comunale”. Vi è, infine, l’articolo 4, anch’esso oggetto di censura, secondo cui la Regione, nel perseguire la finalità della legge regionale, valorizza i prodotti De.Co. iscritti nel registro regionale di cui all’articolo 3, testimonianza del territorio siciliano. Per quanto concerne il versante europeo, la disciplina dei regimi di qualità dei prodotti agricoli alimentari – richiamata dal ricorrente a sostegno delle censure di illegittimità costituzionale – registra un avanzato processo di armonizzazione, venendo in rilievo le competenze che gli articoli 3 e 4 TFUE assegnano all’Unione europea quanto alla “definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno” e all’“agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare”. Tale materia è attualmente disciplinata dal regolamento (UE) n. 1151/2012. Tale regolamento, direttamente applicabile in tutti gli Stati membri sicché gli ordinamenti interni non possono porre normative che siano di ostacolo a tale efficacia, specificamente istituisce, in continuità con i precedenti regolamenti europei, un regime di denominazioni di origine e di indicazioni geografiche protette al fine di aiutare i produttori di prodotti legati a una zona geografica nei modi seguenti: a) garantendo una giusta remunerazione per le qualità dei loro prodotti; b) garantendo una protezione uniforme dei nomi in quanto diritto di proprietà intellettuale sul territorio dell’Unione; c) fornendo ai consumatori informazioni chiare sulle proprietà che conferiscono valore aggiunto ai prodotti. Nell’ambito di tale specifica disciplina – riguardante i beni agroalimentari – rientrano i prodotti che, ai sensi dell’articolo 5 del regolamento n. 1151/2012, ottengono il marchio DOP con ciò intendendosi, ai sensi del paragrafo 1, una “denominazione di origine” che identifica un prodotto “a) originario di un luogo, di una regione o, in casi eccezionali, di un paese determinati; b) la cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico ed ai suoi intrinseci fattori naturali e umani; e c) le cui fasi di produzione si svolgono nella zona geografica delimitata”. Vi rientrano, poi, i prodotti con marchio IGP, ovvero con indicazione geografica protetta, che identifica, ai sensi del successivo paragrafo 2, un prodotto “a) originario di un luogo, di una regione o di un paese determinati; b) alla cui origine geografica sono essenzialmente attribuibili una data qualità; la reputazione o altre caratteristiche; e c) la cui produzione si svolge per almeno una delle sue fasi nella zona geografica delimitata”. Entrambe le definizioni di DOP e IGP fanno riferimento, in particolare, alla qualità del prodotto. Infine, lo stesso regolamento prevede, all’articolo 17, un regime relativo alle STG “per salvaguardare metodi di produzione e ricette tradizionali, aiutando i

*produttori di prodotti tradizionali a commercializzare i propri prodotti e a comunicare ai consumatori le proprietà che conferiscono alle loro ricette e ai loro prodotti tradizionali valore aggiunto*". A tali denominazioni si lega la speciale protezione di cui all'articolo 13 sul presupposto della corrispondenza del prodotto a un rigoroso disciplinare, il quale in particolare richiede la "prova" del legame fra la qualità e le caratteristiche del prodotto e l'origine geografica. Si prevede che tali nomi registrati siano protetti contro qualsiasi impiego commerciale di prodotti che non siano oggetto di registrazione e contro qualsiasi imitazione del prodotto stesso. Dalla registrazione di un prodotto con il marchio DOP, IGP o STG discende tale speciale protezione, cui consegue il diritto di escludere l'uso, diretto o indiretto, da parte di terzi che non siano titolari della denominazione protetta. È la qualità del prodotto che costituisce il fondamento della protezione accordata a livello europeo. Dalla giurisprudenza europea risulta, dunque, che il regime di protezione delle DOP e delle IGP mira essenzialmente a garantire ai consumatori che i prodotti agricoli che beneficiano di una denominazione registrata presentino talune caratteristiche particolari e, pertanto, offrano una garanzia di qualità, dovuta anche alla loro provenienza geografica. A livello internazionale, una disciplina sulle denominazioni protette sostanzialmente analoga è contenuta nell'Accordo di Lisbona, modificato e integrato con il cosiddetto Atto di Ginevra. Questa normativa europea è stata più volte oggetto di pronunce della Corte di giustizia. Non di rado, quella Corte ha esaminato forme di promozione di prodotti locali, qualificandole come misure di effetto equivalente, dovendo considerarsi tale *"ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza gli scambi intracomunitari"*. Si è specificato che sono misure d'effetto equivalente a una restrizione quantitativa, vietata dall'articolo 34 TFUE, e non giustificata dall'articolo 36 dello stesso, *"le norme di uno Stato membro, le quali subordinino l'uso per un prodotto nazionale di una denominazione di qualità, [...] alla condizione che una o più fasi del processo produttivo precedenti alla fase della preparazione del prodotto finito abbiano avuto luogo nel territorio nazionale"* (Corte di giustizia, sentenza 12 ottobre 1978, in causa C-13/78, Joh. Eggers Sohn & CO). Al di fuori dell'ambito di applicazione dei regolamenti europei si collocano, invece, le *"denominazioni geografiche semplici"*, alle quali possono essere ricondotte le De.Co., come disciplinate dalla legge regionale oggetto di censura. Le stesse, quali indicazioni di mera provenienza geografica di un prodotto, trovano espressa considerazione nella giurisprudenza europea, al precipuo fine di escluderle dall'applicazione dei regolamenti UE al ricorrere di determinate condizioni. Pertanto, *"il regime di protezione che può applicarsi, eventualmente, sul mercato di uno Stato membro, a una denominazione geografica priva di registrazione comunitaria è quello previsto per le denominazioni geografiche concernenti i prodotti per i quali non esiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica"*. A tal fine, devono essere soddisfatte due condizioni. Da una parte occorre che la sua applicazione non comprometta gli obiettivi dei regolamenti europei. Pertanto, la protezione attribuita da un regime nazionale deve avere non già l'effetto di garantire ai consumatori che i prodotti presentino una qualità o una caratteristica determinata, bensì esclusivamente quello di assicurare che siffatti prodotti provengano effettivamente dall'area geografica di cui si tratti. Dall'altro, occorre che essa non risulti in contrasto con la libera circolazione delle merci e tale sarebbe un regime nazionale di protezione delle denominazioni, anche allorché si applicasse sia ai prodotti nazionali che a quelli importati nel territorio dello Stato interessato, ove fosse idoneo a favorire la commercializzazione dei prodotti di origine nazionale a scapito dei prodotti importati. Una siffatta restrizione potrebbe essere giustificata da un'esigenza imperativa di interesse generale di protezione della leale concorrenza o da quella della tutela dei consumatori, sempre se applicata in modo non discriminatorio e se proporzionata rispetto allo scopo perseguito.

La Corte ritiene non fondate le questioni promosse con il primo motivo di ricorso e valuta come giuridicamente irrilevante la considerazione della difesa della Regione Siciliana che ha segnalato che in passato il Governo non ha impugnato altre leggi regionali, parimenti istitutive di denominazioni comunali De.Co., quali la l.r. Liguria 11/2018 e la l.r. Campania 7/2021; né ha impugnato – successivamente alla l.r. Siciliana in esame – la legge della Regione Basilicata 10 agosto 2022, n. 23 (Istituzione del Registro regionale dei Comuni con prodotti a denominazione comunale). Ricorda, piuttosto, che sono state dichiarate costituzionalmente illegittime norme regionali che “garantivano” l’origine e la qualità del prodotto (sentenza n. 191 del 2012), istituendo così un “*marchio “regionale” di qualità destinato a contrassegnare [...] determinati prodotti agricoli ed agroalimentari*” (sentenza n. 66 del 2013). Tale è stato anche il caso del marchio di origine e di qualità denominato “*Marche Eccellenza Artigiana (MEA)*” (sentenza n. 86 del 2012).

Ma quando è stata sottoposta al sindacato della Corte una norma regionale che tendeva solo a valorizzare il “*patrimonio produttivo e culturale nonché i prodotti di qualità del territorio*”, la questione è stata dichiarata non fondata perché “*la disposizione censurata non ha per oggetto l’istituzione di tali marchi*” (sentenza n. 242 del 2016). La Corte ribadisce che è preclusa alla legge regionale l’istituzione di marchi che attestano contestualmente la qualità e l’origine geografica di prodotti, sì da produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci in violazione della richiamata normativa eurounitaria. Ma perché possa ravvisarsi un ostacolo al processo di armonizzazione di marchi e segni distintivi di protezione di beni e servizi, deve trattarsi della creazione di veri e propri marchi di qualità da parte della Regione o anche solo di misure di effetto equivalente alla restrizione all’importazione, di cui agli articoli 34 e 35 TFUE. È questa duplice verifica, in linea con le condizioni che la giurisprudenza della Corte di giustizia richiede al fine della compatibilità europea di eventuali regimi di protezione nel mercato interno, che l’esame del ricorso del Governo richiede. In particolare, la Corte pone in evidenza che l’elemento caratterizzante della regolamentazione dei marchi sta nel regime di tutela riconosciuto a chi possa legittimamente farne uso. La disciplina europea dei marchi e dei segni distintivi di beni e servizi associa a essi un regime di protezione in favore dei loro titolari. L’impugnata legge regionale non si limita a qualificare, in positivo, la denominazione comunale (De.Co.) come “*attestazione di identità territoriale*” e, in quanto tale, destinata (solo) a individuare l’origine e il legame storico culturale di un determinato prodotto con il territorio comunale, senza quindi certificarne la qualità. Ma specifica anche, in negativo, che la denominazione comunale “*non è un marchio di qualità o di certificazione*”. Non si tratta, secondo la Corte, di una mera auto qualificazione da parte della norma regionale, ma della positiva regolamentazione di un aspetto importante e determinante. Ciò comporta dunque che il legislatore regionale non ha inteso assegnare a tale attestazione un regime di protezione (né avrebbe potuto farlo, per quanto sopra detto, stante la preclusione alla sovrapposizione alla richiamata normativa eurounitaria). Chi consegue l’attestazione di identità territoriale non ha, quindi, un diritto di privativa, né di esclusiva, che possa far valere nei confronti di chi produce lo stesso prodotto “tipico” o tradizionale senza aver conseguito tale attestazione. Chi esibisce il logo del registro regionale De.Co non acquisisce il diritto ad un “*marchio*” locale. Quindi la denominazione comunale De.Co. è una mera “*attestazione di identità territoriale*”, che rientra a pieno nella nozione di “*indicazione geografica semplice*”, la quale non interferisce con le denominazioni registrate a livello europeo (DOP, IGP e STG). La Corte pone tra l’altro in evidenza che la legge regionale, opportunamente, prevede una clausola generale di cedevolezza che esclude in radice la possibilità di un “*concorso*” (e di un conflitto) di denominazioni europee e di denominazioni comunali. Infatti, il comma 4 dell’articolo 1 stabilisce che non possono essere inclusi nel registro regionale telematico De.Co. i prodotti interessati da indicazioni geografiche europee (DOP, IGP e STG) e che, nel caso di riconoscimento europeo di un prodotto De.Co., la

denominazione comunale *“decade automaticamente”*. La stessa *“cedevolezza”* è prevista, peraltro, anche sul piano nazionale quanto all’iscrizione nell’elenco dei prodotti agroalimentari tradizionali (PAT), previsto dall’articolo 8 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173 (Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell’articolo 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449). Inoltre, secondo la Corte, non può ritenersi, sotto il secondo profilo, che le norme regionali impugnate introducano misure restrittive, in contrasto con la libera circolazione delle merci di cui all’articolo 28 TFUE, né misure a effetto equivalente (articoli 34 e 35). Non si esclude, infatti, i terzi dalla possibilità di produrre il medesimo prodotto. Il collegamento con il territorio è solo funzionale a testimoniare la tipicità e la tradizione del prodotto, ma non la sua qualità. Il riferimento ai *“modelli dei disciplinari di produzione da adottare per ottenere il riconoscimento di [un] prodotto a denominazione comunale”*, demandati al decreto dell’assessore regionale per l’agricoltura (articolo 3), implica solo un mero raffronto per identificare la corrispondenza alla tradizione locale e non già un controllo sul contenuto del prodotto e sulla sua produzione in concreto, né tantomeno un controllo di qualità. La natura di atto meramente ricognitivo della presenza storicamente radicata di un prodotto agroalimentare tipico, espressivo delle tradizioni locali, comporta di conseguenza che gli atti istitutivi delle De.Co., quali la delibera del Consiglio comunale, il regolamento comunale, il disciplinare di produzione che reca i criteri per il riconoscimento De.Co., non potranno contenere sistemi di verifica della qualità delle produzioni locali come conseguenza dell’essere esse ottenute o realizzate in quel territorio. In conclusione, non essendo identificabile, nelle denominazioni comunali De.Co., né un marchio né alcun segno identificativo di protezione del prodotto, ma potendo le stesse essere qualificate come *“indicazioni geografiche semplici”*, prive di un effetto equivalente a una restrizione quantitativa nel mercato interno, le censure mosse dal Governo non sono fondate in riferimento a tutti gli indicati parametri.