Antonello Denuzzo*

**La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale
nella vicenda dei marchi territoriali pubblici di qualità per la
valorizzazione dell'economia rurale**

SOMMARIO. 1. *Premessa.* – 2. *L'inversione di rotta del 2008: il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale.* – 3. *La [sentenza n. 66 del 2013](#): un altro overruling della Corte sull'utilizzo del rinvio pregiudiziale.* – 4. *Segue. La Risoluzione del Parlamento Europeo 2013/2098(INI) del 14 gennaio 2014 in tema di marchi territoriali pubblici di qualità.* – 5. *Il rinvio pregiudiziale nei giudizi in via incidentale come prosecuzione del dialogo con la Corte di Giustizia.*

1. *Premessa.* – Modificando un precedente e consolidato orientamento, la Corte costituzionale si considera oggi – sia nei giudizi instaurati in via principale, sia in quelli instaurati in via incidentale – “giurisdizione nazionale” legittimata a utilizzare lo strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea¹.

Negando per molto tempo la propria natura di “giurisdizione nazionale” (cioè di giudice autorizzato dai Trattati istitutivi a proporre il rinvio pregiudiziale) – la Corte ha di fatto lasciato al giudice comune il compito di dirimere le questioni interpretative oppure di validità riguardanti il diritto sovranazionale. Sul versante delle tecniche decisorie questo orientamento si è tradotto in ordinanze con cui la Corte ha disposto la restituzione degli atti al giudice *a quo* affinché quest'ultimo

* *Dottore di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università del Salento.*

L'autore ringrazia i ricercatori del Gruppo L.A.I.R. “Law and Agroecology – Ius et Rus”, costituito presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università del Salento, per le riflessioni congiunte, la discussione preliminare e i suggerimenti che hanno reso possibile la conduzione dell'indagine all'interno delle linee interdisciplinari di ricerca del Gruppo.

¹ Per quanto riguarda i giudizi in via principale, cfr. Corte costituzionale, [ordinanza n. 103 del 2008](#). Per quelli instaurati in via incidentale cfr. Corte costituzionale, [ordinanza n. 207 del 2013](#); per un primo commento di questa seconda decisione, B. GUASTAFERRO, *La Corte costituzionale ed il primo rinvio pregiudiziale in un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale: riflessioni sull'ordinanza n. 207 del 2013*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, in www.forumcostituzionale.it, 2013.

risolvesse – prima di sollevare la questione di legittimità costituzionale – la pregiudiziale sovranazionale².

Il rifiuto reiterato della Corte di utilizzare lo strumento del rinvio pregiudiziale si spiegherebbe secondo alcuni con la volontà di riservarsi spazi di autonomia interpretativa rispetto al giudice sovranazionale, in altre parole di evitare l'instaurazione di un rapporto gerarchico tra le due Corti lesivo delle prerogative del giudice costituzionale³.

L'[ordinanza n. 103 del 2008](#), che ha disposto il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale⁴, ha messo fine alla lunga fase del dialogo indiretto con la Corte di Giustizia. Dopo avere oscillato tra il timore di subire le decisioni della Corte di Giustizia e la consapevolezza che non è possibile sottrarsi agli obblighi rivenienti dall'ordinamento comunitario, la Corte costituzionale pareva avere finalmente accettato un confronto con il giudice sovranazionale utile per entrambe le parti.

Eppure di recente la [sentenza n. 66 del 2013](#) in tema di libera circolazione delle merci, resa in sede di giudizio principale, ha suscitato non poche perplessità perché la Corte costituzionale ha mostrato nuovamente un atteggiamento "isolazionista", svolgendo un sindacato sulla conformità del diritto interno al diritto comunitario e spingendosi fino a censurare una legge regionale, ma senza utilizzare il rinvio pregiudiziale e senza neppure affrontare la questione se tale rinvio fosse opportuno.

2. *L'inversione di rotta del 2008: il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale.* – Nella [sentenza n. 168 del 1991](#) – anche se in un *obiter dictum* –,

² Cfr. [ordinanza n. 536 del 1995](#); [ordinanza n. 108 del 1998](#); [ordinanza n. 319 del 1996](#). Sul punto F. SALMONI, *La Corte costituzionale, la Corte di giustizia delle Comunità europee e la tutela dei diritti fondamentali*, in P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa. Atti del Seminario svoltosi a Copanello (CZ) il 31 maggio – 1 giugno 2002*, Giappichelli, Torino, 2003, 300 ss.

³ Per una rassegna delle ragioni che avrebbero indotto la Corte a non utilizzare lo strumento del rinvio pregiudiziale cfr. M. CARTABIA, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, 107 ss.

⁴ Le premesse teoriche del rinvio sono state poste dalla sentenza immediatamente precedente (la [n. 102 del 2008](#)), relativa appunto alla questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale che dà luogo al rinvio della Corte costituzionale (in particolare si vedano i punti 8.2.8.1, 8.2.8.2. e 8.2.8.3 del *Considerato in diritto*).

pronunciata all'esito di un giudizio in via incidentale, la Corte aveva ammesso di poter ricorrere al rinvio pregiudiziale, sia pure configurando tale ipotesi in termini di mera facoltà⁵ anziché di obbligo vero e proprio (come sarebbe stato più corretto considerato che l'ultimo comma dell'art. 267 TFUE prevede che i giudici di ultima o unica istanza – quando vi siano i presupposti per il rinvio – debbano senz'altro rivolgersi alla Corte di Giustizia).

A quella [decisione del 1991](#) seguì una presa di distanza dall'istituto del rinvio culminata con l'[ordinanza n. 536 del 1995](#), anch'essa resa in sede di giudizio incidentale, con la quale la Corte espose espressamente di potersi annoverare tra le “giurisdizioni nazionali” abilitate ad interrogare la Corte di Giustizia mediante il rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (poi art. 234 TCE, ora art. 267 TFUE)⁶.

Nell'[ordinanza del 1995](#) la Corte sottolineò la diversità dei compiti che le sono affidati rispetto a quelli che tipicamente appartengono agli organi giurisdizionali, in questo modo definendo uno scenario con i giudici comuni soli detentori del potere di porre alla Corte di Giustizia questioni pregiudiziali concernenti la validità o l'interpretazione della normativa comunitaria⁷.

Un tale rafforzamento del ruolo dei giudici comuni era già stato favorito dalla [sentenza n. 170 del 1984](#), che conteneva le premesse per quel “doppio binario” che ancora oggi caratterizza i rapporti del diritto interno con il diritto comunitario⁸. È quella [decisione del 1984](#) ad avere autorizzato i giudici comuni a risolvere i contrasti tra i due ordinamenti senza proporre una questione di

⁵ Nel punto 6 del *Considerato in diritto* della [sentenza n. 168 del 1991](#) la Corte si era limitata ad affermare (riferendosi a se stessa): “ferma restando la facoltà di sollevare anch'essa questione pregiudiziale di interpretazione”.

⁶ Secondo M. CARTABIA, M. GENNUSA, *Le fonti europee e il diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 2009, 91, la Corte sarebbe stata indotta a questa inversione di rotta dalla consapevolezza che, riconoscendosi legittimata al rinvio, si sarebbe assoggettata ad un vero e proprio obbligo di raffronto con la Corte di Giustizia.

⁷ In realtà nell'[ordinanza n. 536 del 1995](#) la Corte ha affrontato il problema soltanto con specifico riferimento ai giudizi in via incidentale.

⁸ Per una sintesi del dibattito sul punto, A. PACE, *La sentenza Granital, ventitré anni dopo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, 451 ss.

legittimità costituzionale, ma utilizzando il diritto comunitario direttamente applicabile e “non applicando” il diritto interno⁹.

La stessa [sentenza n. 170 del 1984](#) ha sancito due principi ulteriori.

In primo luogo, in caso di incompatibilità tra diritto interno e diritto comunitario non immediatamente applicabile, il giudice comune deve impugnare il diritto interno innanzi alla Corte costituzionale per violazione dell’art. 11 Cost., con la conseguenza che tale incompatibilità viene risolta mediante la declaratoria di incostituzionalità della norma interna.

In base al secondo principio individuato dalla [sentenza n. 170 del 1984](#) la Corte conserva la competenza a giudicare le situazioni di contrasto tra i due ordinamenti sia nell’ipotesi di presunta violazione da parte del diritto comunitario dei principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona umana (questi “controlimiti” implicano in teoria l’impugnazione innanzi alla Corte costituzionale della legge di esecuzione del Trattato comunitario¹⁰), sia quando la normativa interna si ponga in contrasto con il nucleo essenziale dei principi comunitari¹¹.

Nei giudizi in via d’azione, in cui non è possibile contare sull’intermediazione di un giudice comune, alla Corte spetta il compito di risolvere tutte le questioni di incompatibilità tra i due ordinamenti, comprese le questioni concernenti fonti comunitarie dotate di efficacia immediata¹².

⁹ Più esattamente la sorte del diritto interno non è quella della disapplicazione, ma più semplicemente quella della “non applicazione”. La disapplicazione porterebbe a ritenere la norma interna viziata, mentre il suo *status* è quello di una norma che rimane in vita pur non potendo essere utilizzata laddove (e fino a quando) sia in vigore il diritto comunitario. Se il diritto comunitario dovesse ritrarsi, la norma interna tornerebbe ad essere pienamente impiegabile.

¹⁰ A. RUGGERI, *Le fonti del diritto europeo ed i loro rapporti con le fonti nazionali*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale dell’Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2006, 291 ss.

¹¹ Entrambe tali ipotesi sono richiamate nel punto 7 del *Considerato in diritto* della [sentenza n. 170 del 1984](#).

¹² Dieci anni dopo quella pronuncia del 1984, con la [sentenza n. 384 del 1994](#) la Corte ha ribadito di poter risolvere le antinomie tra diritto interno e norme comunitarie dotate di effetti diretti mediante la declaratoria di incostituzionalità della normativa interna. Nella [sentenza n. 384 del 1994](#) la Corte ha affermato che, se l’incompatibilità con una norma comunitaria dotata di effetti diretti riguarda una delibera legislativa regionale impugnata dallo Stato in via d’azione, quest’ultima delibera deve essere dichiarata incostituzionale. La decisione è stata pronunciata sotto la vigenza del sistema precedente alla riforma del Titolo V del 2001, quando i ricorsi statali avevano natura preventiva e quindi erano rivolti non contro una legge regionale già in vigore, ma

Finalmente nel 2008 la Corte ha compiuto un'inversione di rotta affermando per la prima volta la propria legittimazione al rinvio pregiudiziale nei giudizi in via principale e disponendolo in concreto.

Nella [sentenza n. 102](#) e nella contestuale [ordinanza n. 103](#) la Corte costituzionale ha dichiarato di essere addirittura tenuta al rinvio pregiudiziale in qualità di giurisdizione nazionale di unica istanza¹³, dal momento che il giudizio in via d'azione è di per sé caratterizzato dall'assenza di un giudice comune che possa provvedere al rinvio pregiudiziale.

Si tratta di una svolta evidente sia rispetto all'[ordinanza n. 536 del 1995](#) (con cui la Corte aveva espressamente negato di potersi qualificare come giurisdizione nazionale), sia rispetto alla [sentenza n. 168 del 1991](#) (in cui la Corte aveva ipotizzato l'utilizzo del rinvio pregiudiziale, ma qualificando tale possibilità in termini di mera facoltà)¹⁴.

Si deve riconoscere che l'argomento impiegato dalla Corte nell'[ordinanza n. 536 del 1995](#) per negare di poter ricorrere al rinvio pregiudiziale – secondo cui le funzioni da essa esercitate sarebbero differenti da quelle degli organi giurisdizionali comuni – era riconducibile ad un concetto di giurisdizione nazionale proprio dell'ordinamento interno. Invece l'[ordinanza n. 103 del 2008](#) si colloca nella diversa prospettiva dell'ordinamento comunitario – consolidatasi più

contro una “delibera legislativa regionale” (approvata dal Consiglio regionale, ma non ancora promulgata). La Corte ha giustificato la declaratoria di incostituzionalità proprio alla luce del carattere preventivo che aveva allora il ricorso statale (se non fosse intervenuta tale declaratoria, sarebbe entrata in vigore una legge regionale destinata a non essere applicata in quanto incompatibile con una normativa comunitaria dotata di effetti diretti). Quello che sembrava un principio destinato ad operare solo nei casi di impugnazione preventiva delle delibere legislative regionali è stato invece esteso, con la [sentenza n. 94 del 1995](#), anche all'ipotesi inversa di ricorso regionale contro leggi (o atti con forza di legge) dello Stato, nonostante l'assenza del carattere preventivo che aveva indotto la Corte alla pronuncia dell'anno precedente. Invocando la salvaguardia del “valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa di fronte a ipotesi di contrasto di una norma interna con una comunitaria” ([sentenza n. 94 del 1995](#), punto 2 del *Considerato in diritto*), la Corte si è così messa nella condizione di dichiarare incostituzionali tutte le norme impugnate in via d'azione (indipendentemente dal carattere preventivo o meno del ricorso) che risultino incompatibili con il diritto comunitario, anche se dotato di effetti diretti.

¹³ F. SORRENTINO, *Svolta della Corte sul rinvio pregiudiziale: le decisioni 102 e 103 del 2008*, in *Giur. cost.*, 2008, 1288 ss. Per una ricostruzione delle posizioni altalenanti assunte in proposito dalla Corte, A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2012, 135 ss.

¹⁴ La duplice inversione di rotta rispetto alla giurisprudenza precedente è stata evidenziata da M. CARTABIA, *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: atto primo*, in *Giur. cost.*, 2008, 1313-1314.

di recente – la cui nozione di “giurisdizione nazionale” è più ampia di quella utilizzata negli ordinamenti nazionali¹⁵.

La vicenda relativa alla questione pregiudiziale che ha determinato il rinvio del 2008 si è conclusa, dopo la pronuncia della Corte di Giustizia, con la [sentenza di incostituzionalità n. 216 del 2010](#) (secondo quello schema del “doppio binario” per cui in un giudizio in via d’azione il diritto interno incompatibile con il diritto comunitario è destinato ad essere dichiarato incostituzionale¹⁶).

3. La [sentenza n. 66 del 2013](#): un altro overruling della Corte sul rinvio pregiudiziale. – Nel 2008 la Corte ha ritenuto di rivolgersi ai Giudici di Lussemburgo sul presupposto che fosse necessario risolvere preliminarmente “un’incertezza interpretativa” circa l’effettiva sussistenza del contrasto tra norme interne e norme comunitarie che era stata chiamata a dirimere¹⁷. Da qui la decisione di chiedere alla Corte di Giustizia se le disposizioni comunitarie la cui violazione era stata denunciata dovessero o meno essere interpretate nel senso di precludere alle autorità nazionali l’adozione di una disciplina come quella che era stata sottoposta al suo scrutinio¹⁸.

Si deve ritenere che nel caso deciso con la [sentenza n. 66 del 2013](#) la Corte non abbia ravvisato un’“incertezza interpretativa” analoga a quella che nel 2008 l’aveva indotta a disporre il rinvio alla Corte di Giustizia.

¹⁵ Quanto alla nozione di organo giurisdizionale nel diritto comunitario, la Raccomandazione 2012/C 338/01 ha chiarito che la Corte di Giustizia “tiene conto di un complesso di fattori quali la fonte legale dell’organo che l’ha adita, il suo carattere permanente, l’obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento, l’applicazione, da parte di tale organo, delle norme giuridiche nonché la sua indipendenza” (punto 9).

¹⁶ Lo schema del “doppio binario” prevede che il diritto interno in contrasto con il diritto comunitario dotato di effetti diretti sia soggetto a due sorti diverse: la non applicazione o la dichiarazione di incostituzionalità (per violazione dell’art. 11 Cost. e, dopo la riforma del Titolo V, anche dell’art. 117, primo comma, Cost.), a seconda che vi sia o meno un giudice che possa provvedere all’immediata applicazione del diritto comunitario in luogo di quello interno.

¹⁷ Punto 8.2.8.4 del *Considerato in diritto* dell’[ordinanza n. 103 del 2008](#): “in questa materia vi è un’incertezza interpretativa che richiede l’intervento della Corte di Giustizia CE, come risulta evidente dall’esame della giurisprudenza di tale Corte”.

¹⁸ In quella occasione la Corte costituzionale ha fatto ricorso ad una tecnica di formulazione dei quesiti interpretativi pregiudiziali ampiamente praticata dai giudici nazionali e che ha dato luogo ad una sorta di sindacato in via incidentale della Corte di Giustizia sulla conformità del diritto interno al diritto comunitario; si veda G. TESAURO, *Diritto dell’Unione Europea*, Cedam, Padova, 2010, 294.

Allora occorre domandarsi quando esattamente un contrasto tra norme comunitarie e norme interne non sottenda alcuna “incertezza interpretativa”, così da rendere superfluo il rinvio pregiudiziale per un giudice nazionale di ultima istanza (quale è la Corte costituzionale per sua ammissione¹⁹).

Secondo le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza comunitaria, sono soltanto due le ipotesi in cui si può fare a meno di disporre il rinvio.

In applicazione della “teoria dell’atto chiaro”²⁰ elaborata dalla Corte di Giustizia, la prima di tali ipotesi ricorre quando il tenore letterale di una norma comunitaria non consenta alcun ragionevole dubbio sul modo in cui risolvere la questione della sua compatibilità con una norma interna (per esempio nel caso in cui la legge nazionale introduca un dazio doganale, cioè una fattispecie puntualmente vietata dall’art. 28 TFUE).

Secondo un altro orientamento del giudice comunitario il rinvio non è necessario quando la Corte di Giustizia si sia già pronunciata sul medesimo contrasto tra norme comunitarie e norme interne ovvero su un contrasto analogo, di modo che le conclusioni raggiunte in precedenza possano estendersi al caso successivo²¹.

¹⁹ Punto 8.2.8.3 del *Considerato in diritto* dell’[ordinanza n. 103 del 2008](#): “la Corte, pur nella sua particolare natura di organo di garanzia costituzionale, ha natura di giudice di ultima istanza (in quanto contro le sue decisioni non è ammessa alcuna impugnazione: art. 137, terzo comma, Cost.)”.

²⁰ Nella sentenza 6.10.1982 (C-283/81, *Cilfit*) la Corte di Giustizia ha affermato che l’obbligo del rinvio pregiudiziale è “privo di causa” quando “l’applicazione del diritto comunitario” si impone “con tale evidenza da non lasciar adito ad alcun ragionevole dubbio sulla soluzione da dare alla questione”.

²¹ Corte di Giustizia, sentenza 26.3.1963 (C-28-30/62, *Da Costa*): “se l’art. 177, ultimo comma, impone, senza restrizioni, ai fori nazionali le cui decisioni non sono impugnabili secondo l’ordinamento interno, di deferire alla Corte qualsiasi questione d’interpretazione davanti ad essi sollevata, l’autorità dell’interpretazione data dalla Corte ai sensi dell’art. 177 può tuttavia far cadere la causa di tale obbligo e così renderlo senza contenuto. Ciò si verifica in specie qualora la questione sollevata sia materialmente identica ad altra questione, sollevata in relazione ad analoga fattispecie, che sia stata già decisa in via pregiudiziale (...) lo stesso effetto può risultare da una giurisprudenza costante della Corte che, indipendentemente dalla natura dei procedimenti da cui sia stata prodotta, risolva il punto di diritto litigioso, anche in mancanza di una stretta identità fra le materie del contendere”.

Resta inteso che in entrambe le ipotesi il giudice nazionale è libero di disporre comunque il rinvio pregiudiziale senza il rischio di incorrere in una dichiarazione di inammissibilità della Corte di Giustizia²².

A questo punto è da chiedersi se i contrasti tra diritto interno e diritto comunitario accertati nella [sentenza n. 66 del 2013](#) potessero in effetti ricondursi a una delle due ipotesi delineate, nelle quali il ricorso al rinvio pregiudiziale da parte dei giudici nazionali di ultima istanza può ritenersi superfluo.

Nel merito la [sentenza n. 66 del 2013](#) ha accolto la questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei Ministri circa la legittimità costituzionale della legge della Regione Lazio n. 1 del 2012, recante “Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari”, in particolare delle disposizioni che istituivano e disciplinavano un “marchio regionale collettivo di qualità per garantire l’origine, la natura e la qualità nonché la valorizzazione dei prodotti agricoli ed agroalimentari”. Più esattamente il marchio di qualità avrebbe dovuto contrassegnare, in base a un disciplinare la cui approvazione era demandata alla Giunta regionale, determinati prodotti agricoli ed agroalimentari a fini promozionali dell’agricoltura e della cultura gastronomica del territorio laziale.

Secondo il ricorrente queste disposizioni confliggevano con il parametro dell’articolo 117, primo comma, Cost., in relazione alle norme interposte rappresentate dagli articoli 34, 35 e 36 TFUE, che stabiliscono rispettivamente il divieto di restrizioni quantitative all’importazione e di qualsiasi misura di effetto equivalente, il divieto di restrizioni quantitative all’esportazione e di qualsiasi misura di effetto equivalente e le deroghe a tali divieti.

La difesa regionale ha resistito sostenendo la natura neutra del marchio, ovvero che il marchio fosse privo di carattere distintivo rispetto alla provenienza geografica del prodotto, dal momento che la legge prevedeva espressamente

²² Corte di Giustizia, sentenza 11.9.2008 (C-428-434/06): “quando la soluzione di una questione pregiudiziale può essere chiaramente dedotta dalla giurisprudenza o quando essa non dà adito ad alcun ragionevole dubbio, il giudice le cui decisioni non sono impugnabili non ha l’obbligo di sollevare una questione pregiudiziale (...) tuttavia tali circostanze non vietano in alcun modo al giudice nazionale di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale e non hanno per effetto di rendere la Corte incompetente a statuire su una siffatta questione”.

un'ampia eleggibilità a favore degli operatori economici che ne avessero fatto richiesta. Per esempio non era necessario che i produttori avessero stabilimento nella Regione, essendo ammissibile anche la domanda di coloro che svolgessero la propria attività economica in altra Regione italiana o addirittura nel territorio di uno o più Stati membri²³.

Dal canto suo, la Corte ha osservato come nella giurisprudenza comunitaria – che conforma in termini di diritto vivente²⁴ il TFUE – la “misura di effetto equivalente” (alle vietate restrizioni quantitative) sia stata costantemente fatta coincidere con “ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari”.

In proposito la Corte ha evocato alcune decisioni della Corte di Giustizia, quali la sentenza 6 marzo 2003 (C-6/2002), Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese; la sentenza 5 novembre 2002 (C-325/2000), Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Federale di Germania; la sentenza 11 luglio 1974 (C-8/1974), *Dassonville* contro Belgio.

La conclusione cui è pervenuta la Corte costituzionale è che la legge laziale impugnata fosse idonea a indirizzare la preferenza del consumatore verso prodotti assistiti dal marchio a scapito di altri omogenei, ma di diversa provenienza. Lo sviamento dell'utenza avrebbe prodotto sulla libera circolazione delle merci – almeno “indirettamente” o “in potenza” – quegli effetti restrittivi che anche al legislatore regionale è inibito perseguire per vincolo comunitario.

Poiché la Corte ha ritenuto che tutte le norme specificamente censurate violassero il precetto dell'art. 117, primo comma, Cost. (sui vincoli all'esercizio

²³ La legge regionale laziale n. 1 del 2012 non prevedeva un vero e proprio marchio di qualità da concedere a determinati prodotti, ma istituiva un elenco suddiviso in tre parti dedicate rispettivamente ai prodotti realizzati nel Lazio con materie prime della Regione, a quelli realizzati nel territorio regionale con materie prime provenienti da altre Regioni, infine ai prodotti realizzati in altre Regioni con materie prime laziali.

²⁴ Si può definire il diritto vivente come quel fatto che, in quanto idoneo a produrre diritto, si affida alla discrezionalità del giudice per assurgere a *tertium comparationis* nelle decisioni dello stesso. L'invito a valutare quale parametro di riferimento sia il diritto vivente giurisprudenziale che quello parlamentare proviene da A. PUGIOTTO, *Un confine tra prerogativa e privilegio (nota a Corte cost. n. 120/2004)*, in *Diritto&Giustizia*, 2004, n. 18, 14 ss.

della potestà legislativa di Stato e Regioni derivanti dall'ordinamento comunitario), la declaratoria di illegittimità è stata estesa a tutte le disposizioni della legge impugnata “avuto riguardo alla loro stretta interconnessione”.

È chiaro come questa vicenda di costituzionalità non integrasse la prima delle due ipotesi in cui il rinvio pregiudiziale può essere evitato – quella legata alla “teoria dell’atto chiaro” –, perché non vi era una puntuale corrispondenza tra la fattispecie consentita dalla legge regionale (un marchio di origine e di qualità per i prodotti agricoli e agroalimentari) e la fattispecie vietata dalle norme comunitarie (le “misure di effetto equivalente” alle restrizioni quantitative agli scambi commerciali tra gli Stati membri) la cui violazione era stata denunciata dallo Stato.

Più difficile è verificare se ricorresse la seconda delle ipotesi delineate, cioè se nella giurisprudenza comunitaria esistessero precedenti ai quali fare riferimento.

Al riguardo la Corte costituzionale ha indicato la sentenza *Dassonville*, secondo cui “ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative”. Il punto è che tale formula si traduce a sua volta in un principio generale, la cui applicazione ai casi concreti lascia ampi spazi alla discrezionalità.

Anche le altre due decisioni della Corte di Giustizia richiamate nella [sentenza n. 66 del 2013](#) sono incentrate sul problema della compatibilità tra il principio comunitario della libera circolazione delle merci e la previsione da parte degli Stati membri di misure dirette ad attrarre l’attenzione dei consumatori sull’origine territoriale dei prodotti.

Nella sentenza 5.11.2002 (C-325/2000) – nell’ambito di una procedura di infrazione – la Corte di Giustizia ha ravvisato la violazione del divieto di “misure di effetto equivalente” alle restrizioni quantitative alle importazioni (art. 34 TFUE, già art. 28 TCE) da parte della Germania, per via della presenza nell’ordinamento tedesco di una normativa che prevedeva la concessione di un marchio di qualità ai prodotti alimentari realizzati in quello Stato secondo determinati *standards*.

Nella sentenza 6.3.2003 (C-6/2002) – anch'essa pronunciata nel contesto di una procedura d'infrazione – il giudice comunitario ha dichiarato la violazione dell'art. 28 TCE (ora art. 34 TFUE) da parte della Francia, che aveva mantenuto in vigore nel proprio ordinamento la riserva d'uso di denominazioni contenenti l'origine geografica di alcuni alimenti nonostante un regolamento comunitario (n. 2081/92) imponesse agli Stati membri di richiedere alla Commissione la registrazione delle denominazioni di questo tipo. Per cui la Corte di Giustizia ha censurato la mancata richiesta dell'autorizzazione comunitaria.

Anche se queste decisioni rivelano un orientamento di sfavore verso le misure nazionali tese a valorizzare l'origine territoriale dei prodotti, nessuna delle due sembra potersi considerare un precedente specifico rispetto alla questione decisa dalla Corte costituzionale con la [sentenza n. 66 del 2013](#).

Non costituisce un precedente la sentenza 5.11.2002 (C-325/2000), poiché in quella occasione la Corte di Giustizia ha censurato la previsione da parte di uno Stato membro di un marchio di qualità riservato esclusivamente ai prodotti regionali, mentre la normativa laziale impugnata di per sé non limitava il marchio di qualità soltanto ai prodotti realizzati in quel territorio, ma rimetteva ad un disciplinare approvato dalla Giunta regionale la fissazione dei requisiti che i prodotti avrebbero dovuto soddisfare per beneficiare del marchio.

Neppure può ritenersi un precedente specifico la sentenza 6.3.2003 (C-6/2002), con la quale la Corte di Giustizia non solo non ha affrontato il problema della compatibilità con il diritto comunitario delle indicazioni di tipo geografico bensì quello differente della legittimità delle denominazioni contenenti indicazioni circa la provenienza, ma neppure ha dichiarato in termini assoluti l'illegittimità di tali denominazioni, limitandosi ad affermare che esse devono essere registrate dalla Commissione.

La [sentenza n. 66 del 2013](#) rinvia anche a due decisioni della stessa Corte costituzionale assunte nel contesto di giudizi in via principale che pure si fondano su un'interpretazione del diritto europeo vivente assai restrittiva. Si tratta delle [sentenze n. 86 del 2012](#) e [n. 191 del 2012](#), anch'esse in tema di marchi territoriali pubblici di qualità, per le quali valgono le medesime considerazioni svolte finora.

In sintesi, la [sentenza n. 86 del 2012](#) si è pronunciata su un ricorso statale che aveva denunciato la violazione degli artt. 34 e 36 TFUE da parte della legge regionale delle Marche n. 7 del 2011, che disciplinava l'istituzione e le modalità di concessione di un marchio di origine e di qualità per i prodotti artigianali fabbricati secondo un disciplinare della Giunta regionale.

Invece la [sentenza n. 191 del 2012](#) richiamava la già citata formula *Dassonville*, il che è troppo poco per giustificare l'assunto della Corte nella sentenza n. 66 del 2013 secondo cui il contrasto tra il principio comunitario della libera circolazione delle merci e le disposizioni della Regione Lazio fosse "evidente" e che per questa ragione il rinvio pregiudiziale fosse superfluo.

In definitiva nella [sentenza n. 66 del 2013](#) i giudici costituzionali si sono soffermati sulla nozione di misura a effetto equivalente *ex art. 35 TFUE*, senza al contempo affrontare *ex professo* il tema dell'idoneità di un marchio qualitativo ad ampia eleggibilità a integrarne il contenuto.

D'altra parte il rigore mostrato dalla Corte costituzionale nell'interpretazione del principio comunitario della libera circolazione delle merci ha comportato la conseguenza ulteriore di privare le Regioni interessate della possibilità di difendere le proprie normative innanzi alla Corte di Giustizia.

4. Segue. *La Risoluzione del Parlamento Europeo 2013/2098(INI) del 14 gennaio 2014 in tema di marchi territoriali pubblici di qualità.* – Nel caso della legge della Regione Lazio n. 1 del 2012, la Corte costituzionale ha raffrontato direttamente le disposizioni della legge sospettata di incostituzionalità con la giurisprudenza di Lussemburgo soltanto sotto il profilo della induzione dei consumatori a preferire i prodotti assistiti dal marchio.

Ma la differenziazione dei prodotti è un elemento essenziale dell'efficienza dinamica dei mercati. In questo senso promuovere la vendita di certi prodotti, caratterizzati per qualche ragione con riguardo alla loro qualità o alla loro provenienza, è uno strumento per favorire e non per frenare una maggiore circolazione delle merci e la concorrenza fra imprese.

La concorrenza necessita di un'informazione completa e accessibile. Ciò giustifica l'istituzione di marchi di qualità da parte del decisore pubblico, il quale per loro tramite eroga un servizio di interesse generale, volto al corretto funzionamento dei meccanismi fondamentali del libero mercato.

La tesi difensiva della Regione Lazio secondo cui i segni che indicano qualità e provenienza dei prodotti avrebbero funzione soltanto informativa e non promozionale non è del tutto condivisibile. Un'informazione corretta sulla qualità o provenienza dei prodotti può avere un effetto determinante sulla scelta del consumatore e dunque non si può ragionevolmente negare che interventi regionali come quello in questione abbiano finalità di promozione di prodotti locali (*id est* di induzione del consumatore verso la scelta di prodotti locali).

Si deve però riconoscere che se il consumatore, anche per l'effetto di tali interventi, compie una scelta consapevole, fondata su informazioni veritiere e corrette, il risultato deve valutarsi come conforme all'efficienza allocativa del mercato e ai principi di tutela della concorrenza (quali che siano le motivazioni personali del consumatore e anche nel caso in cui queste siano legate ad una particolare predilezione per un certo luogo di provenienza del prodotto).

D'altra parte, la facoltà di Regioni ed enti locali di svolgere attività promozionale di prodotti locali non è di per sé vietata: essa può essere esercitata non solo con la previsione di misure di aiuto (ovviamente nei limiti di compatibilità con la normativa europea), ma anche mediante la registrazione di marchi collettivi da parte di Regioni o enti locali (la legittimazione degli enti pubblici a registrare marchi collettivi è espressamente sancita dagli artt. 5 e 66, Reg. 207/2009/CE sul marchio comunitario nonché dall'art. 19 del Codice della proprietà industriale).

Questa previsione di marchi collettivi di proprietà pubblica deve conciliarsi con la disposizione dell'art. 2, comma 3, lett. *k* della (risalente, ma ancora in vigore) Direttiva 70/50/CEE del 22 dicembre 1969, relativa alle “misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative” alla libera circolazione delle merci, che vieta l'adozione di misure statali che “incitano all'acquisto dei soli prodotti nazionali”.

In effetti la giurisprudenza comunitaria ha letto costantemente in maniera estensiva tale divieto, giungendo ad includervi qualsiasi iniziativa pubblica di promozione di prodotti locali (talora sollecitando per queste iniziative l'utilizzo della disciplina europea delle D.O.P. e I.G.P., che però riguarda solo i prodotti agroalimentari)²⁵.

Oggi però sarebbe preferibile un'interpretazione restrittiva della citata disposizione della Direttiva 70/50/CEE, tale per cui il divieto di misure statali che "incitano all'acquisto dei soli prodotti nazionali" dovrebbe essere inteso come rivolto ad iniziative promozionali caratterizzate da messaggi suggestivi irrazionali, con esclusione delle iniziative che si limitino ad esaltare (ma nei limiti della correttezza dei messaggi promozionali) caratteristiche oggettive dei prodotti locali.

Peraltro la valorizzazione e la promozione dei prodotti locali possono rientrare tra i compiti propri delle Regioni. L'altro argomento della Corte per giustificare la dichiarazione di incostituzionalità della legge regionale laziale n. 1 del 2012, secondo cui la disciplina dei segni distintivi rientra nella materia di esclusiva competenza statale della "tutela della concorrenza", è in contraddizione con la legge statale (il citato articolo 19, comma 2, del Codice della proprietà industriale) che ammette espressamente che le Regioni registrino in proprio dei marchi (e dal momento che le Regioni non esercitano direttamente attività imprenditoriale, potrà trattarsi solo di marchi collettivi di qualità e provenienza).

L'approdo più recente del dibattito intorno ai marchi territoriali pubblici di qualità è rappresentato dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014, [2013/2098\(INI\)](#), denominata proprio "sul marchio regionale: verso migliori prassi nelle economie rurali".

La convinzione che permea l'atto comunitario è che tali marchi di 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

²⁵ Cfr. Corte di Giustizia, sentenze C-222/82, C-325/00, C-6/02, C-255/03.

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 complementarità²⁶.

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.

5. Il rinvio pregiudiziale nei giudizi in via incidentale come prosecuzione del dialogo con la Corte di Giustizia. – Nell'[ordinanza n. 103 del 2008](#) le caratteristiche del giudizio in via d'azione (in particolare l'assenza di un giudice comune che provveda al rinvio pregiudiziale) sono state richiamate a più riprese, al punto che alcuni hanno percepito in tale insistenza le premesse per limitare l'apertura al rinvio a quel tipo di giudizi²⁷.

In realtà è ipotizzabile anche una diversa lettura di quella decisione.

Anzi le letture possibili della svolta del 2008 sono due e rimandano alle due tendenze che si possono cogliere nella dottrina che auspicava il ricorso al rinvio pregiudiziale da parte della Corte costituzionale²⁸.

²⁶ L'art. 5.1 del Reg. CE/510/2006 in materia di denominazioni di origine protetta (D.O.P.) e indicazioni geografiche protette (I.G.P.) limita la legittimazione all'ottenimento di segni di questo genere (peraltro utilizzabili solo per i prodotti agroalimentari) esclusivamente alle associazioni di produttori, escludendo dunque che di esse possano acquisire la titolarità enti pubblici territoriali.

²⁷ M. CARTABIA, M. GENNUSA, *Le fonti europee e il diritto italiano*, cit., 93-94.

²⁸ Prima del 2008 la dottrina si era ampiamente espressa a favore dell'uso del rinvio pregiudiziale da parte della Corte costituzionale, ma in taluni casi propendendo per un'apertura circoscritta ai giudizi in via d'azione, caratterizzati dalla mancanza di un giudice che possa rivolgersi alla Corte di Giustizia; in tal senso T. GROPPI, *La Corte costituzionale come giudice del*

In altre parole l'apertura al rinvio può essere intesa come circoscritta ai giudizi in via d'azione oppure può essere interpretata come l'inizio di un percorso nuovo, che conduce all'utilizzo del rinvio pregiudiziale anche nell'ambito delle altre competenze della Corte (quando non vi sia un giudice comune cui affidare il compito di dialogare direttamente con la Corte di Giustizia, ma anche quando – come accade nei giudizi in via incidentale – un giudice sia presente, ma il dubbio interpretativo o di validità sulla norma comunitaria si ponga comunque innanzi alla Corte costituzionale²⁹).

L'elemento che fa propendere per la seconda interpretazione è dato dallo *status* di “giurisdizione nazionale” che la Corte costituzionale ha dovuto accettare di conferirsi per poter utilizzare il rinvio. Quando la Corte si riconosce giurisdizione nazionale nei giudizi in via d'azione si attribuisce una qualifica che vale anche per gli altri giudizi costituzionali – compreso quello in via incidentale – e che spetta alla Corte di per sé, vale a dire considerata nella sua posizione istituzionale complessivamente intesa, a prescindere dalle competenze particolari che è chiamata di volta in volta ad esercitare³⁰. Del resto l'[ordinanza n. 103 del 2008](#) non contiene affermazioni inequivocabili nel senso che la Corte sia legittimata al rinvio solo nei giudizi in via d'azione.

Quella parte della dottrina incline a valorizzare il significato del primo rinvio pregiudiziale della Corte ha fatto anche notare che nell'[ordinanza n. 103](#) il rapporto tra i due ordinamenti (nazionale e comunitario) viene qualificato in termini di “integrazione”: quello comunitario è indicato come “ordinamento giuridico autonomo, coordinato e integrato con quello interno”, mentre nella [sentenza n. 170 del 1984](#) i due ordinamenti erano stati definiti “autonomi e

rinvio ai sensi dell'art.177 del Trattato CE, in P. CIARLO, G. PITRUZZELLA, R. TARCHI (a cura di), *Giudici e giurisdizioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997, 178-179. Altri avevano manifestato lo stesso auspicio anche in relazione ai giudizi in via incidentale: F. SORRENTINO, *È veramente inammissibile il doppio rinvio?*, in *Giur. cost.*, 2002, 783-784; M. CARTABIA, *Considerazioni sulla posizione del giudice comune di fronte ai casi di “doppia pregiudizialità” comunitaria e costituzionale*, in *Foro it.*, 1997, V, 224.

²⁹ F. SORRENTINO, *Svolta della Corte sul rinvio pregiudiziale: le decisioni 102 e 103 del 2008*, in *Giur. cost.*, 2008, 1290-1291.

³⁰ M. CARTABIA, *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia*, cit., 1315.

distinti, ancorché coordinati” secondo la ripartizione delle rispettive competenze³¹.

Più di recente la Corte costituzionale sembra muoversi seguendo una direzione precisa, quella del potenziamento del raffronto con la Corte di Giustizia, che è la stessa direzione intrapresa anche da altre corti costituzionali europee³².

Nell'[ordinanza n. 207 del 2013](#) la Corte ha risolto in senso affermativo la questione dell'utilizzo del rinvio pregiudiziale nell'ambito del giudizio incidentale, riconoscendo di essere “giurisdizione nazionale” – quindi legittimata al rinvio alla Corte di Giustizia – anche in quella sede³³.

Il contesto normativo in cui ha avuto luogo il rinvio è relativo al personale precario della scuola e dunque ai diritti dei lavoratori, a riprova che un dialogo diretto tra Corte costituzionale e Corte di Giustizia è divenuto improrogabile con il rilievo acquisito dai diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario.

Investita della questione di legittimità costituzionale di talune disposizioni legislative ritenute contrastanti con una clausola di una direttiva (priva di “effetto diretto”), la Corte costituzionale ha affermato innanzitutto la necessità di interpellare la Corte di Giustizia in merito alla corretta interpretazione del parametro sovranazionale: “pur avendo la Corte di Giustizia pronunciato varie sentenze sull'argomento – si legge nell'ordinanza – appare necessario chiedere alla medesima Corte in via pregiudiziale l'interpretazione della clausola (...) in rapporto alla questione sottoposta a questa Corte per il giudizio di legittimità costituzionale, poiché sussiste un dubbio circa la puntuale interpretazione di tale

³¹ Si veda S. BARTOLE, *Pregiudiziale comunitaria ed “integrazione” di ordinamenti*, in *Le Regioni*, 2008, 900 ss. Nella [sentenza n. 41 del 2000](#), in un giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, la Corte costituzionale aveva parlato di “processo di progressiva integrazione degli ordinamenti giuridici nazionale e comunitario”.

³² Il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia è stato utilizzato per la prima volta dal Tribunale costituzionale spagnolo nel 2011 e dal *Conseil constitutionnel* nel 2013, in entrambe tali occasioni con riferimento al mandato d'arresto europeo. Si vedano A. DI MARTINO, *Mandato d'arresto europeo e primo rinvio pregiudiziale del TCE: la via solitaria della Corte di Giustizia*, in [www.diritticomparati.it](#), 2013; S. CATALANO, *Il primo rinvio pregiudiziale del Conseil Constitutionnel alla Corte di Giustizia dell'Unione europea: contesto e ragioni di una decisione non rivoluzionaria*, in *Osservatorio AIC*, 1/2013, 10 ss.; anche per altre esperienze europee, P. PASSAGLIA (a cura di), *Corti costituzionali e rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia*, in [www.cortecostituzionale.it](#), 2010, 30 ss.

³³ B. GUASTAFERRO, *La Corte costituzionale ed il primo rinvio pregiudiziale in un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*, in [www.forumcostituzionale.it](#), 2013.

disposizione comunitaria e la conseguente compatibilità della normativa nazionale sin qui illustrata”. Riscontrata questa necessità di rivolgersi ai giudici di Lussemburgo, anziché restituire gli atti al giudice *a quo* (secondo la prassi interpretativa che vedeva nel giudice rimettente l’interlocutore naturale del giudice sovranazionale) la Corte ha sospeso il giudizio e – dopo avere affermato la propria natura di “giurisdizione nazionale” ai sensi del terzo comma dell’art. 267 TFUE anche nei giudizi in via incidentale – ha formulato essa stessa i quesiti interpretativi oggetto del rinvio pregiudiziale. Non più un dialogo “per interposto giudice”³⁴ con la Corte di Giustizia, ma il confronto diretto auspicato dalla dottrina³⁵.

Ripensando alle affermazioni testuali che nell’[ordinanza n. 103 del 2008](#) sembravano delimitare al solo giudizio in via d’azione il rinvio pregiudiziale, l’utilizzo di questo istituto in un giudizio incidentale rappresenta un elemento nuovo e meritevole della massima attenzione nel percorso di avvicinamento tra la Corte costituzionale e la Corte di Giustizia.

³⁴ M. CARTABIA, *La Corte costituzionale italiana e il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea*, cit., 117. Sull’espressione “dialogo tra le Corti” cfr. le osservazioni di G. DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le Corti*, il Mulino, Bologna, 2010, 62 ss. (per quanto riguarda i rapporti tra Corti costituzionali nazionali e Corte di giustizia).

³⁵ Di “autoemarginazione” della Corte dalle questioni di legittimità costituzionale coinvolgenti profili di compatibilità tra diritto interno e diritto sovranazionale parlano M. CARTABIA, *La Carta di Nizza, i suoi giudici e l’isolamento della Corte costituzionale italiana*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, A. RUGGERI, A. SAITTA, G. SILVESTRI, *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale: Italia e Spagna a confronto*, Giuffrè, Milano, 2003, 201 ss.; M. CARTABIA, A. CELOTTO, *La giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, in *Giur. Cost.*, 2002, 4502 ss.; T. GROPPI, *La Corte costituzionale come giudice del rinvio ai sensi dell’art. 177 del Trattato CE*, in P. CIARLO, G. PITRUZZELLA, G. TARCHI (a cura di), *Giudici e giurisdizioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997, 188.