



Battersi in piazza o rumoreggiare nell'ombra? Una nuova (agrodolce) occasione di riflessione per l'impiego dell'iniziativa contenziosa prevista dall'art. 259 TFUE

DI GIULIA AGRATI*

Sommario: 1. Introduzione – 2. La vicenda normativa e la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di tutela delle denominazioni protette– 3. La procedura d'infrazione a iniziativa statale *ex art.* 259 TFUE: la difficile decisione delle Autorità italiane.

1. Introduzione

È dello scorso anno la notizia per cui operatori sloveni hanno iniziato a produrre e commercializzare una nuova categoria di aceto, denominato “aceto balsamico”. Così facendo, riporta la stampa nazionale¹, la Slovenia avrebbe posto in essere nei confronti dell'Italia un “inaccettabile scippo” della denominazione “aceto balsamico” – tutelata dal marchio DOP (“denominazione di origine protetta”), riconosciuto in due differenti denominazioni, “aceto balsamico tradizionale di Modena” e “aceto balsamico tradizionale di Reggio Emilia”, nonché dal marchio IGP (“indicazione geografica protetta”), nella denominazione “aceto balsamico di Modena”. Sempre ad avviso dei *media* nazionali, l'iniziativa slovena potrebbe mettere a rischio un mercato da 1,2 miliardi di euro, con *export* che supera il 92%², e costituirebbe un vero e proprio attacco al *made in Italy*³. Tale questione, che ormai da più di un anno interessa il

* Dottoranda in Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Milano.

¹ Cfr. *inter alia* REDAZIONE ANSA, *Aceto balsamico, lo “scippo” sloveno può costare un miliardo*, ANSA, 24 febbraio 2021, reperibile al seguente sito internet: <https://www.ansa.it/emiliaromagna/notizie/2021/>; L. DE LUNA, *È scontro tra Italia e Slovenia: “vogliono scipparci l'aceto balsamico”*, *La Repubblica*, 8 marzo 2021, reperibile al seguente sito internet: <https://www.repubblica.it/sapori/2021/>.

² S. MARZIALETTI, *L'“aceto balsamico sloveno” è già in vendita. I consorzi: sostegno dal Governo, Il Sole 24ore*, 18 novembre 2021, reperibile al seguente sito internet: <https://www.ilsole24ore.com/>.

³ *Ibidem*.

dibattito nazionale, è stata da ultimo riportata all'attenzione della stampa lo scorso marzo, quando si è svolta, in seno alla IX Commissione agricoltura e produzione agroalimentare del Senato, l'audizione dei rappresentanti del Consorzio Tutela Aceto Balsamico di Modena, i quali hanno nuovamente manifestato il loro dissenso circa l'iniziativa slovena e richiesto un intervento da parte delle Autorità italiane⁴.

2. La vicenda normativa e la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di tutela delle denominazioni protette

Ai sensi della direttiva (UE) 2015/1535⁵, la Slovenia ha notificato alla Commissione, che a sua volta ne ha disposto la trasmissione a tutti gli Stati membri, un progetto di regola tecnica inerente disposizioni sulla qualità dell'aceto e dell'acido acetico diluito: in particolare, all'art. 14, comma 4, di tale progetto, si prevedeva che l'aceto contenente succhi o mosti di frutta più o meno concentrati potesse essere etichettato come aceto balsamico. Ravvisando in tale previsione una possibile violazione del diritto "comunitario" e, in via mediata, dell'interesse nazionale alla tutela delle proprie eccellenze agroalimentari, l'Italia ha inviato alla Slovenia un parere circostanziato, chiedendo la modifica del progetto di regola tecnica nel senso da escludere la possibilità per tale Stato di utilizzare la denominazione "aceto balsamico". Secondo lo Stato italiano, l'art. 14, comma 4, precedentemente citato, si sarebbe posto in contrasto, innanzitutto, con l'art. 13 del regolamento (UE) 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio⁶, il quale tutela le denominazioni registrate contro, tra l'altro, un qualsivoglia sfruttamento della loro notorietà, nonché contro qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione delle stesse: etichettare un prodotto sloveno come "aceto balsamico" avrebbe, infatti, un chiaro intento evocativo dell'aceto balsamico italiano, tutelato sul piano "comunitario" dai marchi DOP e IGP, con un evidente tentativo da parte della Slovenia di approfittare della reputazione di quest'ultimo per trarne vantaggi economici, a discapito del consumatore indotto in inganno. Più in generale, la normativa slovena si sarebbe posta in contrasto con una serie di politiche "comunitarie", di importanza centrale per l'ordinamento considerato, tra cui quella inerente alla tutela del consumatore, alla tutela della proprietà industriale e, infine, alla tutela della politica agricola comune (cd. "PAC").

Dal canto suo, la Slovenia ha negato la fondatezza della richiesta italiana e ha deciso di non apportare alcuna modifica al progetto di regola tecnica, il quale, in data 31 luglio 2021, è

⁴ Cfr. REDAZIONE FEDERVINI, *Aceto balsamico: è il momento di avviare procedura d'infrazione alla Slovenia*, FEDERVINI, 2 marzo 2022, reperibile al seguente sito internet: <https://www.federvini.it/>; REDAZIONE ANSA, *Consorzi Aceto Balsamico, urge procedura infrazione Slovenia. Appello comparto produttivo modenese in audizione al Senato*, ANSA, 2 marzo 2022, reperibile al seguente sito internet: <https://www.ansa.it/>. I Consorzi modenesi sono, per altro, supportati dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, la quale, già in data 3 novembre 2021, aveva richiesto l'intervento delle autorità italiane tramite procedura d'infrazione da avviarsi nei confronti della Slovenia: cfr. in proposito *Ordine del giorno a tutela dell'aceto balsamico di Modena IGP*, 21/184/CR6B/C10, reperibile al seguente sito internet: <http://www.regioni.it/>.

⁵ Direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (codificazione), in *GUUE* del 17.9.2015, L 241/1.

⁶ Regolamento (UE) 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, in *GUUE* del 14.12.2012, L 343/1. Cfr., ai presenti fini, art. 13, lett. a) e b).

ufficialmente entrato in vigore. La Commissione, pur avendo la facoltà di formulare osservazioni in merito, si è astenuta dal formularne⁷.

L'esito di questa vicenda non ha comunque convinto né l'Italia né, men che meno, i suoi tre Consorzi a tutela dell'aceto balsamico⁸, dicendosi la prima intenzionata a valutare l'avvio di una procedura d'infrazione *ex art.* 259 TFUE nei confronti della Slovenia o la possibilità di ricorrere direttamente dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, presumibilmente per il tramite di un ricorso in carenza⁹.

Sgomberato subito il campo dall'eventualità di un ricorso diretto al giudice di Lussemburgo – ipotesi che non sembra essere percorribile, stante l'assenza dei presupposti necessari al fine di esperire una tale azione e, innanzitutto, quello della configurabilità di un obbligo di agire in capo alla Commissione¹⁰ – più complessa appare la riflessione circa la proponibilità di una procedura d'infrazione a iniziativa statale, nei confronti della Slovenia, essenzialmente volta a contestare nuovamente l'incompatibilità del descritto comportamento sloveno con l'art. 13 del regolamento (Ue) 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari. In ordine all'esistenza della violazione, è possibile identificarne due differenti profili: (i) da un lato, il rilievo che può assumere l'eventuale portata evocativa della dicitura "aceto balsamico", (ii) dall'altro lato, la possibilità di qualificare i termini "aceto" e "balsamico" come termini generici o comuni.

(i) Come precedentemente esposto, la tesi che vedrebbe nell'utilizzo del nome "aceto balsamico" da parte della Slovenia, per l'etichettatura di un proprio aceto, un'evocazione dei prodotti italiani, tutelati dai marchi DOP e IGP – in quanto tale proibita dal richiamato art. 13 del regolamento (Ue) 1151/2012 – è utilizzata dallo Stato italiano nel parere circostanziato redatto ai sensi della direttiva (UE) 2015/1535. Per provare a comprendere se nel caso in esame sia effettivamente ravvisabile un tentativo di (illegittima) evocazione del *made in Italy*, è necessario innanzitutto fare riferimento alla definizione di "evocazione" fornita dalla Corte di giustizia, la quale ha già da tempo chiarito come quest'ultima si riferisca all'ipotesi in cui il termine utilizzato per designare un prodotto «incorpori una parte di denominazione protetta, di modo che il consumatore, in presenza del nome del prodotto, sia indotto ad aver in mente, come immagine di riferimento, la merce che fruisce di tale denominazione»¹¹. A questa conclusione il giudice "comunitario" è giunto in sede di rinvio pregiudiziale, proposto nell'ambito di una

⁷ Il procedimento previsto dalla direttiva (UE) 2015/1535 non contempla, d'altronde, alcun obbligo d'intervento in capo alla Commissione. Quest'ultima può, ma non è tenuta a, formulare osservazioni circa il progetto di regola tecnica e commentare la relazione finale dello Stato membro, autore del progetto, circa il seguito che il medesimo intende dare alle eventuali osservazioni a esso pervenute (cfr. artt. 5, comma 2, e 6, comma 2).

⁸ In Italia esistono tre Consorzi a tutela dell'aceto balsamico, ovvero il Consorzio tutela aceto balsamico tradizionale di Modena DOP, il Consorzio tutela aceto balsamico tradizionale di Reggio Emilia DOP e il Consorzio aceto balsamico di Modena IGP.

⁹ Cfr. in merito REDAZIONE, *Aceto balsamico: Italia pronta alla procedura di contestazione contro la Slovenia*, FEDERVINI, 4 novembre 2021, reperibile al seguente sito internet: <https://www.federvini.it/>.

¹⁰ Si rammenta che presupposto essenziale al fine della proponibilità di un ricorso in carenza nei confronti delle istituzioni è, infatti, l'esistenza di un obbligo di agire in capo alle medesime in virtù di una regola di diritto "comunitario": come precedentemente esposto alla nota 6, nell'ambito del procedimento previsto dalla direttiva (UE) 2015/1535 la Commissione non è gravata di alcun obbligo d'intervento, ma tutt'al più di una mera facoltà, non potendosi quindi esperire alcun ricorso in carenza con riferimento ad un suo silenzio in merito alla relazione redatta dalla Slovenia a seguito del parere circostanziato italiano.

¹¹ Corte giust., 4 marzo 1999, causa C-87/97, *Consorzio per la tutela del formaggio di Gorgonzola*, ECLI:EU:C:1999:115, pt. 25

controversia tra il Consorzio (italiano) per la tutela del formaggio Gorgonzola e due imprese tedesche, produttrici di un formaggio contrassegnato con il marchio *Cambozola*, inerente proprio alla tutela della DOP Gorgonzola di fronte alla citata denominazione *Cambozola*; in tale occasione la Corte ha inoltre precisato come possa esserci evocazione di una DOP anche «in mancanza di qualunque rischio di confusione tra prodotti di cui è causa e anche quando nessuna tutela comunitaria si applichi agli elementi della denominazione di riferimento ripresi nella terminologia controversa»¹², fornendo pertanto un'interpretazione piuttosto ampia del termine in questione ed assicurando una altrettanto ampia lettura della nozione di “evocazione” sopra ricordata.

Alla luce di tali rilievi, stante per altro la fama mondiale di cui gode l'aceto balsamico emiliano, universalmente considerato un'eccellenza gastronomica, l'utilizzo del termine “aceto balsamico” da parte della Slovenia sembrerebbe prestarsi facilmente al gioco dell'evocazione, richiamando nell'acquirente l'immagine e il prestigio dell'aceto balsamico italiano, a discapito della tutela del consumatore e del principio di leale concorrenza tra Stati membri. D'altronde, un ragionamento non dissimile era stato in effetti compiuto dalla Corte di giustizia nell'accertare la portata evocativa, ai sensi dell'art. 13 del regolamento (UE) 1151/2012, della denominazione *parmesan* rispetto alla DOP “parmigiano reggiano”, proprio in considerazione del fatto che la somiglianza concettuale tra i due termini, «come già le somiglianze fonetiche e ottiche, (fosse) idonea ad indurre il consumatore a prendere come immagine di riferimento il formaggio recante la DOP “parmigiano reggiano” quando si (trovasse) dinanzi ad un formaggio a pasta duro, grattugiato o da grattugiare, recante la denominazione *parmesan*»¹³.

(ii) Meno favorevole all'Italia sembrerebbe essere, invece, la tesi che si fonda sull'apparente genericità del termine “balsamico” il quale, per tale ragione, non potrebbe di per sé stesso beneficiare di alcuna tutela “comunitaria”: sempre ad avviso della Corte di giustizia, infatti, in presenza di una denominazione protetta, composta da più termini, la protezione ad essa conferita «si estende non solo alla denominazione composta in quanto tale, ma anche ad ogni suo elemento, purché non si tratti [tuttavia] di un nome generico o comune»¹⁴. A differenza di quanto constatato nella vicenda *parmesan*¹⁵, infatti, nel caso in esame sembrerebbe più gravoso dimostrare la non genericità della denominazione “aceto balsamico”, attestato che entrambi i termini di cui la stessa è composta sembrerebbero essere parole di uso comune.

Ebbene, proprio con riferimento a tale questione si è recentemente pronunciata la Corte di giustizia, nella causa *Consorzio tutela aceto balsamico di Modena*¹⁶. Tale controversia ha tratto origine da una vicenda non dissimile rispetto a quella oggetto dell'odierna analisi: anche in quel caso, infatti, un'impresa europea (in particolare, un'impresa tedesca) aveva iniziato a

¹² *Ivi* pt. 26.

¹³ Corte giust., 26 febbraio 2008, causa C-132/05, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:2008:117, pt. 48.

¹⁴ Corte giust., 9 giugno 1998, cause C-129/97 e C-130/97, *Chiciak e Fol*, ECLI:EU:C:1998:274, pt. 37. Si precisa, inoltre, come, in tempi più recenti, il giudice “comunitario” abbia specificato che, nel valutare la genericità di una denominazione, occorre prendere in considerazione i luoghi di produzione del prodotto considerato, il consumo di tale prodotto e il modo in cui viene percepita dai consumatori la sua denominazione all'interno e al di fuori del detto Stato membro, l'esistenza di una normativa nazionale specifica relativa al prodotto in questione, nonché il modo in cui tale denominazione è stata utilizzata nella legislazione comunitaria (Corte giust., 25 ottobre 2005, cause riunite C-465/02 e C-466/02, *Germania e Danimarca c. Commissione*, ECLI:EU:C:2005:636, pt. 76-99).

¹⁵ Corte giust., 26 febbraio 2008, causa C-132/05, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:2008:117, pt. 57.

¹⁶ Cfr. Corte giust., 4 dicembre 2019, causa C-432/18, *Consorzio tutela aceto balsamico di Modena*, ECLI:EU:C:2019:1045.

produrre e commercializzare prodotti a base di aceto etichettati quali “aceto balsamico”. In considerazione di ciò, lo Stato italiano aveva inviato all’impresa in questione una lettera di diffida. In risposta, l’impresa tedesca aveva esercitato dinanzi al giudice nazionale un’azione di accertamento negativo del proprio obbligo di astenersi dall’utilizzare il termine “balsamico” per prodotti a base di aceto; tale azione, respinta in primo grado e successivamente accolta in sede di appello, era infine giunta dinanzi al Bundesgerichtshof (d’ora in poi: “BGH”), il quale aveva deciso di proporre rinvio pregiudiziale d’interpretazione alla Corte di giustizia¹⁷. Con tale rinvio il BGH, essenzialmente, ha chiesto alla Corte se l’art. 1 del regolamento (CE) 583/2009 della Commissione, recante l’iscrizione dell’aceto balsamico di Modena tra le DOP e le IGP, dovesse essere interpretato nel senso che la tutela di cui beneficia la denominazione “aceto balsamico di Modena” nel suo insieme si dovesse estendere anche all’utilizzazione dei singoli termini non geografici della stessa. Con sentenza del 4 dicembre 2019, la Corte ha risposto negativamente a tale interrogativo, affermando che «da un lato è pacifico che il termine “aceto” [sia] un termine comune (...). Dall’altro lato, il termine “balsamico” è la traduzione in lingua italiana dell’aggettivo *balsamique*, che non ha alcuna connotazione geografica e che, per quanto riguarda l’aceto, è comunemente usato per designare un aceto che si caratterizza per un gusto agrodolce. Si tratta quindi, anche in questo caso, di un termine comune»¹⁸. Di pari avviso, d’altronde, erano state anche le conclusioni dell’avvocato generale Hogan, rese in data 29 luglio 2019¹⁹, nelle quali si suggeriva un’interpretazione dell’art. 1 del regolamento (CE) 583/2009 alla luce di alcuni considerando del medesimo regolamento (in particolare i considerando dal 2 al 5, 7, 8 e 10), in nome del principio generale secondo cui «il dispositivo di un atto è indissociabile dalla sua motivazione e va pertanto interpretato, se necessario, tenendo conto dei motivi che hanno portato alla sua adozione»²⁰. Ebbene, in sede di registrazione della denominazione “aceto balsamico di Modena” quale DOP e IGP²¹, ai sensi del regolamento (CE) 510/2006 del Consiglio – a fronte delle opposizioni presentate da Francia, Germania e Grecia, per ragioni che afferivano essenzialmente all’esigenza di tutelare la produzione di aceto balsamico già in essere nei propri territori nazionali – la Commissione si era premurata di specificare, al considerando 10, che «i singoli termini non geografici della denominazione composta, anche utilizzati congiuntamente, nonché la loro traduzione, possono essere adoperati sul territorio comunitario nel rispetto dei principi e delle norme applicabili nell’ordinamento giuridico comunitario». Secondo l’avvocato generale Hogan, la Commissione, nella stesura del regolamento (CE) 583/2009, recante registrazione della denominazione “aceto balsamico di

¹⁷ Per una ricostruzione puntuale della vicenda cfr. B. KLAUS, *Scope of Protection of the Protected Geographical Indication “Aceto Balsamico di Modena”: The Ghosts of the Past Return*, in *European food and feed law review*, vol. 14 (2), 2019, p. 160-173.

¹⁸ Corte giust., 4 dicembre 2019, causa C-432/18, *Consorzio tutela aceto balsamico di Modena*, cit., pt. 34.

¹⁹ Conclusioni dell’avvocato generale Hogan del 29 luglio 2019, causa C-432/18, *Consorzio tutela aceto balsamico di Modena*, ECLI:EU:C:2019:650.

²⁰ Corte giust., 29 aprile 2004, causa C-298/00 P, *Italia c. Commissione*, ECLI:EU:C:2004:240, pt. 97.

²¹ Per un *excursus* sulla vicenda burrascosa che ha portato all’adozione del regolamento (CE) 583/2009 della Commissione, del 3 luglio 2009, recante iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d’origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Aceto Balsamico di Modena (IGP)], in *GUUE* 4.7.2009, L 175/7, cfr. F. CAPELLI, *La registrazione dell’Indicazione Geografica Protetta «Aceto Balsamico di Modena» e i tentativi deliberatamente messi in atto sia per ostacolarla sia per circoscriverne gli effetti e la portata*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, II, 2009, pp. 573-834. Si rileva, inoltre, come tale regolamento sia stato anche oggetto di un ricorso per annullamento *ex art. 263 TFUE*, dichiarato tuttavia irricevibile (cfr. Trib., 7 luglio 2011, causa T-351/09, *Acetificio Marcello De Negrìs c. Commissione*, ECLI:EU:T:2011:339).

Modena” quale DOP e IGP, aveva dunque ritenuto di sottolineare come «i termini “aceto”, “balsamico” e “aceto balsamico” fossero denominazioni generiche o termini non geografici e che la protezione fosse conferita unicamente alla denominazione completa “aceto balsamico di Modena” [nel suo insieme]»²².

Alla luce di quanto osservato finora, pertanto, la tesi della portata evocativa del termine “aceto balsamico”, al quale si assocerebbe inequivocabilmente nell’immaginario del consumatore l’aceto balsamico emiliano, sembrerebbe cedere, agli occhi del giudice di Lussemburgo, in favore di quella inerente l’evidente genericità dei termini “aceto” e “balsamico” i quali, proprio perché di uso comune, non possono né potrebbero essere oggetto di una tutela che renda il loro utilizzo prerogativa di un singolo Stato membro o, ancora, di una singola regione o territorio. Di conseguenza, a una prima lettura, tali considerazioni sembrerebbero rendere piuttosto sterile, se non inopportuna, l’ipotesi di promuovere l’avvio di una procedura d’infrazione, a iniziativa statale, nei confronti della Slovenia: stante la posizione assunta dalla Corte di giustizia nella causa *Consorzio tutela aceto balsamico di Modena*, infatti, difficilmente si potrebbe immaginare un esito favorevole di tale procedura per lo Stato italiano.

Ad ogni modo, l’impostazione fornita dalla Corte, e ancor prima dall’avvocato generale Hogan e dal giudice tedesco di primo grado, non è andata certo esente da critiche, tant’è che parte della dottrina si è detta “preoccupata” di una troppo netta presa di posizione, auspicando maggior cautela nella definizione dei limiti di tutelabilità delle denominazioni protette e invocando un approccio *case-by-case*²³. Con riferimento all’aceto balsamico emiliano, in particolare, questo timore è stato alimentato da quanto rilevato da una serie di indagini di mercato compiute, non solo in Italia ma anche in altri Stati membri (tra cui Germania, Spagna, Francia e Grecia), secondo cui «the component that characterizes the name “aceto balsamico di Modena” – which means the term that is crucial for identifying the vinegar that is protected under this name from the point of view of the consumer – is “balsamico”»²⁴.

La questione si è fatta, per altro, ancor più complessa a seguito dell’intervento, a pochi mesi dalla pubblicazione della sentenza della Corte di giustizia, dell’allora Commissario europeo all’agricoltura Janusz Wojciechowski il quale, su invito di un europarlamentare italiano, ha precisato con nota come la protezione accordata dal marchio IGP tuteli il prodotto che ne beneficia contro ogni possibile evocazione del medesimo, che possa indurre in errore i consumatori europei. All’interpretazione autorevole della Corte si è pertanto affiancata quella, con la prima non perfettamente allineata, della Commissione (o almeno del suo Commissario all’agricoltura) la quale, invece che indirizzare l’attenzione esclusivamente sulla comprensione del regolamento (CE) 583/2009 alla luce del suo considerando 10, pare averla voluta riportare su di una lettura complessiva delle norme che regolano la materia, riaffermando, in un’ottica teleologica, quanto disposto dall’art. 13 del regolamento (UE) 1151/2012.

²² Conclusioni dell’avvocato generale Hogan del 29 luglio 2019 in causa C-432/18, *Consorzio tutela aceto balsamico di Modena*, cit., pt. 52. Per un commento alle Conclusioni, cfr. M. CONTARDI, *No proprietary protection for individual non-geographical components of protected geographical denominations, says AG Hogan*, in *Journal of intellectual property law & practice*, vol. 14 (11), 2019, pp. 838-840.

²³ In merito cfr. B. KLAUS, *Scope of Protection of the Protected Geographical Indication “Aceto Balsamico di Modena”: The Ghosts of the Past Return*, cit., p. 166 ss.; M. CONTARDI, *No proprietary protection for individual non-geographical components of protected geographical denominations, says AG Hogan*, cit., p. 838 e ss.

²⁴ B. KLAUS, *Scope of Protection of the Protected Geographical Indication “Aceto Balsamico di Modena”: The Ghosts of the Past Return*, cit., p. 170.

A seguito di tale dichiarazione anche il BGH, che nel frattempo non si era ancora pronunciato nel giudizio *a quo*, sembra inoltre aver propeso per un'interpretazione del regolamento (CE) 583/2009 più simile a quella offerta dalla Commissione, rinviando alla corte d'appello, per motivi di carattere procedurale, l'accertamento circa la portata evocativa del termine "balsamico" nel caso di specie, ma affermando contestualmente che, qualora dovesse essere effettivamente ravvisato un uso fraudolento, in quanto evocativo, del marchio da parte dell'impresa tedesca, allora non potrebbe essere negata, in favore del Consorzio modenese e a tutela della denominazione protetta "aceto balsamico di Modena", l'adozione dei provvedimenti inibitori di cui all'art. 13, comma 3, del regolamento (UE) 1151/2012²⁵.

In conclusione, al di là della soluzione delle singole controversie, non vi è dubbio che la questione di cui si discute sottenda interessi economici e politici che coinvolgono l'intera materia della protezione delle denominazioni di origine protette e che vanno ben oltre la specifica disputa circa l'aceto balsamico. Definire l'ampiezza della protezione conferita dai marchi "comunitari" DOP e IGP nell'uno o nell'altro senso potrebbe infatti fungere da precedente per nuove contestazioni e produrre conseguenze, su ampia scala, nel mercato interno dell'Unione europea.

3. La procedura d'infrazione a iniziativa statale ex art. 259 TFUE: la difficile decisione delle Autorità italiane

Nell'attesa che lo Stato italiano scopra le proprie carte, decidendo se procedere o meno nei confronti della Slovenia ex art. 259 TFUE, sembra naturale domandarsi se, al di là del possibile esito favorevole per Roma o per Lubiana, gli interessi sottostanti alla questione di cui si discute siano tali da legittimare l'offensiva in esame.

Invero, accanto alla più "classica" procedura di cui all'art. 258 TFUE, avviata esclusivamente su iniziativa della Commissione, i Trattati riconoscono anche ai singoli Stati membri la possibilità di proporre un ricorso per inadempimento alla Corte di giustizia, qualora ritengano che un altro Stato membro sia venuto meno a un obbligo derivante dal diritto "comunitario". Lo Stato che intende agire in tal senso, secondo il dettato dell'art. 259 TFUE, deve innanzitutto rivolgersi alla Commissione, la quale è chiamata a emettere un parere motivato sull'esistenza o meno della violazione lamentata; solo una volta ottenuto tale parere, o trascorsi tre mesi dalla domanda senza che quest'ultimo sia stato formulato²⁶, lo Stato potrà poi legittimamente rivolgersi al giudice dell'Unione.

La previsione di un tale meccanismo all'interno dell'ordinamento "comunitario" si fonderebbe sul principio per cui sarebbero gli Stati membri ad avere, per primi, interesse a che il diritto "comunitario" sia parimenti efficace in tutto il territorio dell'Unione, in un'ottica di tenuta dell'intero ordinamento e di più efficace funzionamento del medesimo, in ottemperanza, per altro, ai principi di buona fede e di leale cooperazione. Prova di quanto affermato è la non necessità di dimostrare uno specifico interesse ad agire dello Stato il quale, come in sede di

²⁵ Cfr. BGH, sentenza del 28 maggio 2020, I ZR 253/16, in particolare al punto 24.

²⁶ Esemplificativa in tal senso è Corte giust., 18 giugno 2019, causa C-591/17, *Austria c. Germania*, ECLI:EU:C:2019:504. Si precisa inoltre come, non solo la mancata formulazione del parere da parte della Commissione non impedisce allo Stato membro di ricorrere alla Corte, ma non è ostativo in tal senso neppure un parere che risulti favorevole allo Stato convenuto (cfr. in tal senso Corte giust., 16 ottobre 2012, causa C-346/10, *Ungheria c. Slovacchia*, ECLI:EU:C:2012:630).

ricorso per annullamento *ex art.* 263 TFUE, anche ai sensi del richiamato articolo 259 TFUE agisce innanzitutto a tutela del generale interesse dell'Unione²⁷: in effetti, come osservato dalla dottrina «lo scopo del ricorso [in esame] è la tutela dell'interesse pubblico alla legalità comunitaria, tanto da poter essere qualificato come ricorso nell'interesse della legge»²⁸.

Nel corso degli anni, tuttavia, l'utilizzo ad opera degli Stati membri della procedura di cui all'articolo non appena menzionato è stato del tutto eccezionale e, ancor più rare, sono state le pronunce rese della Corte di giustizia su istanza di uno Stato membro (dall'introduzione di tale meccanismo nel sistema comunitario, con l'entrata in vigore dei Trattati di Roma nel 1958, sono state soltanto sei le sentenze rese dalla Corte, di cui, solo due nel senso dell'accoglimento del ricorso per inadempimento²⁹). In effetti, gli Stati membri hanno in concreto “abdicato” al loro ruolo di garanti della legalità dell'ordinamento, agendo ai sensi dell'art. 259 TFUE soltanto in presenza di un proprio e preciso interesse. Anche da un primo esame della prassi in materia d'infrazioni, emerge pertanto come, all'impegnarsi in un'azione diretta nei confronti di un altro Stato, gli Stati membri preferiscano rimettersi all'iniziativa della Commissione, tuttalpiù stimolandone l'intervento tramite segnalazioni e denunce o riservandosi la possibilità di prendere parte, in un secondo momento, al procedimento già in corso, prestando osservazioni scritte o intervenendo in causa ai sensi dell'art. 40 dello Statuto della Corte³⁰. Consapevoli della risonanza mediatica e dell'intrinseca esposizione politica che comporterebbe la proposizione di un ricorso per inadempimento nei confronti di un altro Stato membro, gli Stati dell'Unione sembrano, inoltre, aver riservato tale azione, quale *extrema ratio*, ad ipotesi in cui vengano in rilievo propri interessi di natura istituzionale, se non perfino “costituzionale”, deferendo a strade politicamente meno impegnative, ma non per questo più infruttuose, la risoluzione della quasi totalità delle altre controversie. Forte è la caratterizzazione politica della maggior parte delle sentenze rese *ex art.* 259 TFUE. In tal senso si veda la causa *Spagna c. Regno Unito*³¹, introdotta dalla Spagna per contestare la presunta incompatibilità con i Trattati della normativa britannica circa le modalità elettorali del Parlamento europeo relative a Gibilterra o la causa *Ungheria c. Slovacchia*³², instaurata dinanzi alla Corte di giustizia su istanza dell'Ungheria al fine di accertare l'assunta contrarietà al diritto “comunitario” del comportamento slovacco consistente nell'aver vietato al Presidente ungherese di recarsi in Slovacchia, nell'esercizio delle sue

²⁷ Cfr. sul punto P. MORI, *art. 259 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea. Le fonti del diritto italiano, I testi fondamentali commentati con la dottrina e annotati con la giurisprudenza*, Milano, 2014, p. 2027. Cfr. inoltre M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, p. 66, in cui si afferma che deve ritenersi *in re ipsa* l'interesse di ogni Stato al rispetto del diritto “comunitario” da parte degli altri Stati membri, nonché R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020, p. 296 che sottolinea come «è ben vero che alla base dei ricorsi degli Stati vi saranno normalmente loro specifiche e particolari esigenze di natura politica o economica, ma rimane pur sempre significativo che la facoltà di ricorrere sia attribuita a prescindere da considerazioni di questo tipo».

²⁸ Cfr. M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, cit., p. 66.

²⁹ Le sentenze rese dalla Corte di giustizia *ex art.* 259 TFUE sono, ad oggi: Corte giust., 31 gennaio 2020, causa C-457/18, *Slovenia c. Croazia*, ECLI:EU:C:2020:65; Corte giust., 18 giugno 2019, causa C-591/17, *Austria c. Germania*, cit.; Corte giust., 16 ottobre 2012, causa C-346/10, *Ungheria c. Slovacchia*, cit.; Corte giust., 12 settembre 2006, causa C-145/04, *Spagna c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:2006:543; Corte giust., 16 maggio 2000, causa C-388/95, *Belgio c. Spagna*, ECLI:EU:C:2000:244 e Corte giust., 4 ottobre 1979, causa C-141/78, *Francia c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:1979:225.

³⁰ Cfr. in tal senso G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Torino, 2020, p. 363; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 296 e 297.

³¹ Corte giust., 12 settembre 2006, causa C-145/04, *Spagna c. Regno Unito*, cit.

³² Corte giust., 16 ottobre 2012, causa C-346/10, *Ungheria c. Slovacchia*, cit.

funzioni, per partecipare alla cerimonia di inaugurazione di una statua di Santo Stefano, fondatore e primo re dello Stato ungherese, nel giorno dell'anniversario dell'invasione della Cecoslovacchia da parte del Patto di Varsavia o, ancora, la causa *Slovenia c. Croazia*³³, inerente una disputa su confini territoriali. In conclusione, solo due delle sei pronunce emesse dalla Corte di giustizia al termine della procedura di cui all'art. 259 TFUE possono dirsi strettamente connesse con la materia del mercato interno³⁴.

Ciò premesso, sorgono spontanee, ad avviso di chi scrive, alcune considerazioni circa l'utilità e l'opportunità per lo Stato italiano di avviare una procedura d'infrazione nei confronti della Slovenia per contestare l'incompatibilità con il diritto "comunitario" della, già citata, normativa slovena che prevede la possibilità di etichettare un proprio prodotto come "aceto balsamico". Stante l'uso eccezionale che, nel corso degli anni, è stato fatto della procedura di cui all'art. 259 TFUE, nonché la rilevante esposizione politica sul piano "comunitario" che l'introduzione di un siffatto ricorso procurerebbe all'Italia, la strada dell'azione diretta non parrebbe essere quella più adeguata a fronteggiare il caso di specie. Questo, a maggior ragione, se si considera, non solo la vicinanza dello Stato sloveno con quello italiano, la quale militerebbe in favore della necessità di preservare rapporti distesi tra i due Paesi in questione (i quali, per forza di cose, dovranno continuare a dialogare in qualità di Stati membri e di Stati confinanti), ma anche le chances di "vittoria" per l'Italia che, a fronte della recente giurisprudenza della Corte di giustizia, nella causa *Consorzio tutela aceto balsamico di Modena*, sembrano essere ridotte. Avanzare in sede giurisdizionale una battaglia che potrebbe essere persa in partenza avrebbe, infatti, quale unico effetto quello di sollevare un "polverone" mediatico e politico tale da prestare il fianco alle minoranze più conservatrici e anti-europeiste dello Stato, che vedrebbero in un'ipotetica sentenza sfavorevole per l'Italia l'incapacità o la non volontà dell'Unione di tutelare il *made in Italy*.

In conclusione, sempre ad avviso di chi scrive, quella della procedura d'infrazione a iniziativa statale non sembra essere la strada più auspicabile per le Autorità italiane: anche posta l'eventuale fondatezza delle pretese avanzate da queste ultime, la difesa del non trascurabile interesse alla tutela delle eccellenze agroalimentari italiane, primo fra tutte l'aceto balsamico emiliano, potrebbe invece trovare una propria sede nel dialogo politico in seno alle istituzioni "comunitarie" il quale, meno visibile ma non per questo meno proficuo, sembra essere più appropriato al perseguimento dello scopo in questione. Per altro, se proprio si volesse propendere per la via giurisdizionale, si potrebbe giungere dinanzi al giudice "comunitario" per il tramite di un rinvio pregiudiziale d'interpretazione, passando per una qualsiasi controversia nazionale in cui venga in rilievo la normativa slovena considerata. Il rinvio pregiudiziale, oltre ad essere l'architave su cui poggia la tenuta dell'ordinamento "comunitario" e, dunque, lo strumento più idoneo per garantire l'efficacia del diritto dell'Unione all'interno dei singoli Stati membri, permetterebbe all'Italia un'esposizione politica e mediatica inferiore rispetto a quella

³³ Corte giust., 31 gennaio 2020, causa C-457/18, *Slovenia c. Croazia*, cit.

³⁴ Solo a titolo di completezza si rileva come una delle due sentenze in materia di mercato interno è per altro inerente a una questione non del tutto dissimile da quella oggetto dell'odierna disputa sull'aceto balsamico, concernendo anch'essa temi connessi con la tutela delle denominazioni d'origine protette. La pronuncia cui si fa riferimento è Corte giust., 16 maggio 2000, causa C-388/95, *Belgio c. Spagna*, cit., emessa dalla Corte al termine di una controversia introdotta dal Belgio allo scopo di far accertare la violazione dell'allora art. 29 TCE, circa il divieto di restrizioni quantitative all'esportazione, ad opera della Spagna in merito alla procedura d'imbottigliamento del vino "Rioja", tutelato da una denominazione d'origine protetta.

derivante dall'introduzione di un ricorso per inadempimento, consentendo anche alla Corte di giustizia di agire più liberamente, potendo più facilmente operare un *revirement* giurisprudenziale, laddove considerasse le disposizioni slovene effettivamente in contrasto con il diritto dell'Unione inerente la protezione delle denominazioni registrate.

In ultima analisi, il tempo che sta trascorrendo dal momento in cui è sorto il problema e la riluttanza della Autorità italiane ad avvalersi dell'art. 259 TFUE dimostrano che la norma non è mai entrata nella "fisiologia" delle controversie sul diritto dell'Unione europea, continuando a mantenere netta la caratteristica di *last resort* della tensione che, in ipotesi come quella in esame, insorge tra due Stati membri e la Commissione. Anche in questo caso, il rinvio pregiudiziale finisce per rappresentare lo strumento ideale, entro i cui confini possono consumarsi perfino battaglie aspre e rilevanti tra gli attori del sistema, senza che però il contenzioso diretto tra i due Stati, non mediato dalla Commissione né dall'intervento di un giudice nazionale, possa in qualche modo diventare un pregiudizio insanabile per la strada dell'*ever closer union*. In effetti, nella dinamica della vita istituzionale dell'Unione, tanto in fase ascendente, quanto anche in fase discendente, i conflitti tra Stati membri sono all'ordine del giorno, così come la considerazione che le istituzioni, e in specie la Commissione, devono assicurare al *level playing field* tra Stati membri. E tuttavia, fintantoché tali tensioni resteranno diluite e rese meno evidenti dall'attivismo delle istituzioni, la crisi politica rimarrà in secondo piano. La deflagrazione di un ricorso diretto di uno Stato membro contro un altro Stato membro rischierebbe, invece, di porre in difficoltà il quotidiano dialogo della vita istituzionale dell'Unione, nel cui regolare fluire trovano ogni giorno composizione tantissime tensioni, senza strascichi. Non si può che rilevare, pertanto, come la richiesta "politica" del settore economico interessato, in favore di un intervento diretto, tramite proposizione di un ricorso per inadempimento, da parte dello Stato italiano, debba necessariamente essere valutata anche alla luce di tali, più generali, considerazioni.