

LE REGOLE
DEL MERCATO
AGROALIMENTARE
TRA SICUREZZA
E CONCORRENZA

LE REGOLE DEL MERCATO
AGROALIMENTARE
TRA SICUREZZA
E CONCORRENZA

DIRITTI NAZIONALI, REGOLE EUROPEE
E CONVENZIONI INTERNAZIONALI
SU AGRICOLTURA, ALIMENTAZIONE, AMBIENTE

*Atti del Convegno di Firenze del 21 e 22 novembre 2019
in onore della Prof.ssa Eva Rook Basile*

a cura di
Sonia Carmignani e Nicola Lucifero



Editoriale Scientifica

euro 120,00



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DAGRI
DIPARTIMENTO DI SCIENZE
E TECNOLOGIE AGRARIE,
ALIMENTARI, AMBIENTALI E FORESTALI



Dipartimento di Giurisprudenza

Progetto realizzato con il contributo di



Con il patrocinio di



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DSG
DIPARTIMENTO DI
SCIENZE GIURIDICHE



Istituto di Studi Giuridici Internazionali
Sezione DAIC

Si ringrazia



Ordine degli Avvocati
di Firenze

**LE REGOLE DEL MERCATO
AGROALIMENTARE
TRA SICUREZZA E CONCORRENZA**

**DIRITTI NAZIONALI, REGOLE EUROPEE
E CONVENZIONI INTERNAZIONALI
SU AGRICOLTURA, ALIMENTAZIONE, AMBIENTE**

ATTI DEL CONVEGNO DI FIRENZE
DEL 21 E 22 NOVEMBRE 2019
IN ONORE DELLA PROF.SSA EVA ROOK BASILE

a cura di

Sonia Carmignani e Nicola Lucifero

EDITORIALE SCIENTIFICA

L'organizzazione e la realizzazione del Convegno si deve al Dipartimento di Scienze e Tecnologie Agrarie, Alimentari, Ambientali e Forestali (DAGRI) dell'Università degli Studi di Firenze (resp.: prof. Nicola Lucifero) e al Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena (resp.: prof.ssa Sonia Carmignani), e rientra nell'ambito del progetto di ricerca finanziato dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze ("Il cibo e la cultura dei popoli quale nuova sfida della contemporaneità. Le regole del mercato alimentare di fronte alle crescenti istanze di tutela della identità culturale" – prot. 24178 – resp. scientifico: prof. Nicola Lucifero), ed è stato supportato dai fondi del Corso di Perfezionamento di Diritto Vitivinicolo attivato dal Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Firenze (diretto dai proff. Andrea Simoncini e Nicola Lucifero), nonché dai contributi concessi dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena e dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2020 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com
ISBN 978-88-9391-948-7

INDICE

Presentazione	9
Saluti	13

1 giornata giovedì 21 novembre 2019

PRIMA SESSIONE

IL MERCATO AGROALIMENTARE; SPECIALITÀ DEL SISTEMA, CONCORRENZA, SICUREZZA, PROFILI INTERNAZIONALI

Presiede Prof. Luigi Costato

<i>Introduzione</i>	19
<i>Contratto e concorrenza nel mercato agroalimentare. Un cenno sistematico,</i> Giuseppe Vettori	29
<i>Il diritto del consumatore all'informazione,</i> Michele Tamponi	45
<i>Dal B2c al B2b: una prima lettura della dir. 2019/633 tra diritto vigente ed</i> <i>in fieri,</i> Stefano Pagliantini	61
<i>Le informazioni volontarie nella disciplina della etichettatura degli alimen-</i> <i>ti,</i> Paolo Borghi	93

SECONDA SESSIONE

LE REGOLE DEL MERCATO AGROALIMENTARE NEL SISTEMA DI DIRITTO EUROPEO TRA SVILUPPO DELLA PAC E INNOVAZIONE DEI PROCESSI TECNOLOGICI

Presiede Prof. Simone Orlandini

<i>Introduzione</i>	119
<i>Innovazione tecnologica e sicurezza alimentare nella riforma della PAC</i> <i>2021-2027,</i> Marianna Giuffrida	123
<i>Innovazione tecnologica e protezione delle informazioni sensibili.</i> <i>L'evoluzione delle regole europee sulla trasparenza nella sicurezza ali-</i> <i>mentare,</i> Irene Canfora	139
<i>Segni e territorio: quale co-design per quali modelli giuridici?,</i> Alessandra Di Lauro	155
<i>L'impatto della Brexit sul mercato interno agroalimentare dell'Unione eu-</i> <i>ropea,</i> Massimiliano Montini	185
<i>SDGS e agricoltura. Una breve riflessione,</i> Sonia Carmignani	207

TERZA SESSIONE
AGRI-FOOD LAW AND COMPARATIVE PERSPECTIVE
Presiede Prof. Ferdinando Albisinni

<i>Foreword</i>	221
<i>Agri-Food Law and Comparative Tools in Global Markets,</i> Ferdinando Albisinni	225
<i>The Regulation of Agri-Food Products in Global Markets: Some Reflec- tions on the Spanish Experience,</i> Mariano López Benítez	263
<i>The (false) trade-off between innovation and food safety: the impact of the European Novel Food legislation on the marketing of traditional foods from Third Countries,</i> Lucia Scaffardi	273
<i>“Awakening the sleeping dog”: the promises and pitfalls of enforcing food information rules via tort law,</i> Umberto Izzo	297

2 giornata venerdì 22 novembre 2019

PRIMA SESSIONE PARALLELA
LE REGOLE DI FILIERA E IL MERCATO
Presiede Prof. Marco Goldoni

<i>Introduzione</i>	313
<i>Impresa agricola e insolvenza,</i> Antonio Sciaudone	317
<i>La filiera agroalimentare “etica” e la tutela del lavoro,</i> Lorenza Paoloni	331
<i>Le pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare tra diritto UE e diritto interno,</i> Luigi Russo	355
<i>Dalla repressione dell’abuso di dipendenza economica alla rinegoziazione dei contratti della filiera agroalimentare,</i> Stefano Masini	379
<i>I rapporti contrattuali nella filiera zootecnica,</i> Pamela Lattanzi	397
<i>Le reti di impresa nel sistema delle relazioni della filiera agroalimentare: criticità e prospettive,</i> Nicola Lucifero	415
<i>La problematica dello spreco alimentare nella filiera agroalimentare,</i> Laura Costantino	457

SECONDA SESSIONE PARALLELA
TERRITORIO, QUALITÀ, MERCATO E CONTROLLI
Presiede Prof. Alberto Germanò

<i>Introduzione</i>	467
<i>Le indicazioni geografiche tra territorio e mercato internazionale,</i> Ilaria Trapè	469
<i>Le denominazioni comunali nel sistema della qualità,</i> Simone Matteoli	489
<i>Quali regole per un’agricoltura “sostenibile”?,</i> Eloisa Cristiani	501
<i>I profili giuridici della bioeconomia e prospettive per la filiera agroalimen- tare,</i> Francesco Bruno	521

<i>La recessività del territorio agricolo rispetto ai nuovi interessi ambientali,</i> Giulia Dimitrio	537
<i>La provenienza geografica dei prodotti agroalimentari, tra marchi di certificazione, collettivi e denominazioni di origine. Prime riflessioni a margine dell'art. 11 bis del Codice della proprietà industriale,</i> Mario Mauro	565
<i>Clausole normative di mutuo riconoscimento e situazioni puramente interne nel diritto agrario e alimentare dell'Unione Europea,</i> Vito Rubino	597
<i>I controlli sui prodotti agroalimentari,</i> Alberto Germanò	615

TERZA SESSIONE PARALLELA
L'INNOVAZIONE NEL MERCATO AGROALIMENTARE
E IL REGIME DELLE TUTELE
Presiede Prof.ssa Mariarita D'Addezio

<i>Introduzione</i>	625
<i>OGM e BIO: una vera incompatibilità o, in prospettiva, un felice connubio?,</i> Giulio Sgarbanti	629
<i>Startup, innovazione e società agricole,</i> Giuseppina Pisciotta	647
<i>Il nome delle cose e i paradigmi dell'innovazione nel mercato agroalimentare. Il caso delle carni alternative,</i> Eleonora Sirsi	665
<i>Gli effetti sul consumo dei prodotti certificati mediante blockchain, il caso della birra artigianale,</i> Enrico Marone, Gabriele Scozzafava	709
<i>La vendita a distanza dei prodotti alimentari,</i> Silvia Bolognini	717
<i>La "rivoluzione" tecnologica nell'agroalimentare: algoritmi e innovazione digitale tra rischi e opportunità,</i> Alessandra Tommasini	771
<i>La natura delle cose e la protezione delle nuove varietà vegetali,</i> Matteo Ferrari	793

QUARTA SESSIONE PARALLELA
AGRICOLTURA E AMBIENTE
Presiede Prof.ssa Nicoletta Ferrucci

<i>Introduzione</i>	829
<i>Le attività estrattive. Coltivazioni di cave e interessi agroambientali,</i> Maria Pia Ragonieri	831
<i>Il ruolo emergente del diritto agroalimentare tra economia circolare e SDGs di Agenda 2030,</i> Silvia Manservigi	843
<i>Lo Spreco alimentare tra tutela ambientale e sicurezza,</i> Gioia Maccioni	877
<i>Politiche climatiche, politiche agricole e il bisogno di coordinamento,</i> Mariagrazia Alabrese	905
<i>Il (difficile) equilibrio tra funzione produttiva e finalità conservative dei beni forestali alla luce del TU n. 34/2018,</i> Roberto Saija	933
<i>La vocazione agricola del territorio come ragione di debolezza. Il caso Xilella in Puglia,</i> Alessandra Forti	949

<i>Agricoltura ed energie rinnovabili: la sfida della sostenibilità nell'orizzonte 2030</i> , Giuliana Strambi	973
--	-----

PRESENTAZIONE DEI RISULTATI DELLE SESSIONI PARALLELE

Prof. Marco Goldoni	995
Prof. Alberto Germanò	1009
Prof.ssa Mariarita D'Addezio	1023
Prof.ssa Nicoletta Ferrucci	1027
<i>Ringraziamenti</i> , Eva Rook Basile	1033
<i>Conclusioni</i> , Luigi Costato	1039

CONTRIBUTI SCRITTI

<i>Scienza, cultura, società nel mondo del vino</i> , Luca Petrelli	1047
<i>Controlli e altre attività ufficiali: il nuovo corso istituzionale per la trasparenza del mercato agroalimentare</i> , Francesco Aversano	1069
<i>Biocidi, batteriofagi ed enzimi: i soliti ignoti</i> , Valeria Paganizza	1101
<i>La produzione alimentare (agricola) tra il benessere degli animali e la "dignità della creatura"</i> , Georg Miribung	1123
<i>Sull'uso dei medicinali veterinari in allevamento tra benessere animale e resistenza antimicrobica</i> , Luca Leone e Giulia Torre	1143
<i>Donazione di alimenti e sicurezza alimentare nell'Unione europea: obblighi degli attori della filiera di redistribuzione delle eccedenze alimentari</i> , Clelia Losavio	1187

CLAUSOLE NORMATIVE DI MUTUO RICONOSCIMENTO E SITUAZIONI PURAMENTE INTERNE NEL DIRITTO AGRARIO E ALIMENTARE DELL'UNIONE EUROPEA

VITO RUBINO*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Funzione ed effetti delle clausole normative di mutuo riconoscimento. – 3. L'approccio della Corte di giustizia (UE) al tema delle discriminazioni alla rovescia. – 4. Critica. – 5. Una possibile diversa lettura delle clausole di mutuo riconoscimento nella prospettiva del diritto dell'Unione europea.

1. *Introduzione*

Con la definizione «clausole normative di mutuo riconoscimento» si intende individuare quelle disposizioni contenute nella legislazione nazionale di carattere tecnico, che, in assenza di una armonizzazione a livello europeo, limitano gli effetti giuridici di una o più fonti nazionali ai soli operatori situati sul territorio dello Stato che le adotta, così facendo salvo il «principio del mutuo riconoscimento» affermato dalla Corte di giustizia Ue a partire dal noto caso sul liquore *Cassis de Dijon*¹.

In sostanza, per effetto di queste disposizioni i prodotti realizzati in un altro Paese appartenente all'Unione europea o all'EFTA (nonché i prodotti provenienti da Paesi con i quali sono stati stipulati accordi di preadesione all'Unione come, a titolo esemplificativo, la Turchia) possono continuare ad essere commercializzati sul territorio dello Stato che ha adottato la norma tecnica di cui le richiamate clausole fanno parte, senza

* Università del Piemonte Orientale.

¹ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia CEE 20 febbraio 1979, causa 120/78, *Rewe-Zentral c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, in *Racc.*, p. 649 ss., in cui la Corte, com'è noto, ha stabilito la inopponibilità delle norme tecniche nazionali alla circolazione delle merci realizzate in altri paesi membri della CEE secondo gli standard normativi del paese di origine, salva la dimostrazione della sussistenza di esigenze imperative e della proporzionalità della misura dello Stato di destinazione opposta. In pratica la clausola di mutuo riconoscimento evita di dover ricorrere alla disapplicazione giudiziale della norma tecnica nazionale, consentendone una applicazione limitata a quelle che possono essere definite «situazioni puramente interne».

doverne rispettare i requisiti; quelli realizzati sul territorio del medesimo Stato dovranno, invece, conformarsi alla disciplina in discussione, rispetto alla quale la clausola di mutuo riconoscimento svolge il ruolo di eccezione normativa esplicita.

Nella sua formulazione tipica una clausola di mutuo riconoscimento assume, dunque, la seguente struttura: «le disposizioni del presente [decreto (...)] non si applicano ai prodotti preimballati (...) legalmente fabbricati o commercializzati in un altro Stato membro dell'Unione europea o in Turchia o fabbricati in uno Stato membro dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA), parte contraente dell'accordo sullo Spazio Economico Europeo».

La vera finalità di simili disposizioni, al di là della forma, appare chiara: il legislatore, limitando gli effetti giuridici della norma ai soli operatori nazionali, intende creare artificialmente quella che tecnicamente verrebbe definita una «situazione puramente interna»², ossia una fattispecie che, non potendo avere alcun effetto sullo scambio transfrontaliero di merci, rimarrebbe confinata negli stretti limiti dell'ordinamento giuridico nazionale, evitando, così, le problematiche legate alla necessità di notificare preventivamente la disposizione alla Commissione europea (e sospenderne gli effetti per la durata necessaria al suo esame da parte dell'istituzione Ue³), il rischio di una procedura ex art. 258 TFUE per il contrasto della disciplina sostanziale con le regole europee sul mercato

² Le situazioni puramente interne rispetto al diritto dell'Unione europea è un tema classico del diritto Ue. Nell'impossibilità di riepilogare qui in modo esauriente la dottrina che se ne è occupata sia consentito richiamare, *ex plurimis*, A. ARENA, *Le "situazioni puramente interne" nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019; F. BLITGEN, *Citizenship of the Union and Purely Internal Situations: Discrimination of One's Own Citizens?*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2016, pp. 151 ss.; D. SARMIENTO, *The purely internal situation in free movement rules: Some clarity at last from the ECJ*, in *EU Law Analysis Blog*, 16 novembre 2016; M. MATAIJA, *Internal Situations in Community Law: An Uncertain Safeguard of Competences Within the Internal Market*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2009, pp. 31 ss.; M. MADURO, *The scope of European remedies: the case of purely internal situations and reverse discrimination*, in C. KILPATRICK, T. NOVITZ, P. SKIDMORE (a cura di), *The future of Remedies in Europe*, Oxford, Hart, 2000, pp. 117 ss.

³ Si fa riferimento, ovviamente, a quanto previsto dall'attuale 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, in *GUUE*, L 241, del 17.9.2015, p. 1–15.

interno, nonché la possibilità di una disapplicazione amministrativa o giudiziale della disciplina nazionale per eventuale contrasto con il divieto di restrizioni quantitative o di misure di effetto equivalente.

Il tema delle clausole di mutuo riconoscimento appare, in questo senso, inquadrabile in una cornice giuridica ben nota e risalente già alla prima fase dell'integrazione europea. Senonché la problematica – che sembrava per quanto qui più interessa, ossia il settore agroalimentare – avviata a soluzione *de facto* per effetto della progressiva armonizzazione della maggior parte dei profili rilevanti delle filiere produttive – negli ultimi anni ha recuperato interesse, sia per il ritorno a un approccio maggiormente intergovernativo nelle scelte normative dell'Unione, che concede maggiori spazi all'autonomia regolatoria nazionale (e, dunque, alla diversità di soluzioni giuridiche capaci di innescare nuove frizioni negli scambi commerciali fra paesi membri della Ue⁴), sia per l'evoluzione dell'integrazione europea stessa, che, soprattutto dopo le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, ha assunto sempre più la fisionomia di un ordinamento sostanzialmente costituzionale incentrato sullo stato di diritto e sul rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo.

I due elementi in questione (apparentemente contraddittori; in realtà, come si dirà meglio oltre, convergenti nella ripartizione di competenze nel quadro di un unico sistema assiologico e di finalità “comuni”) concorrono, dunque, a riproporre con rinnovata attualità il tema della legittimità delle clausole normative di mutuo riconoscimento e degli strumenti per superarne gli effetti collaterali, fa i quali, *in primis*, le discriminazioni alla rovescia.

⁴ Si pensi al caso dell'etichettatura degli alimenti, ove il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori (in *GUUE*, L 304 del 22.11.2011, pp. 18 ss.) ha reintrodotto un certo margine di autonomia regolatoria nazionale (cfr. artt. 38, 39, 44 del regolamento), che ha prodotto notevoli effetti (in particolare è nota la questione delle disposizioni nazionali adottate da vari Stati membri sull'indicazione obbligatoria dell'origine dell'ingrediente primario nell'etichettatura degli alimenti, che ha poi spinto la Commissione ad adottare il regolamento di esecuzione (UE) n. 2018/775 del 28 maggio 2018, recante modalità di applicazione dell'articolo 26, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, per quanto riguarda le norme sull'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario di un alimento, in *GUUE*, L 131, 29.5.2018, p. 8–11, nonché, al momento in cui si scrive, le discussioni pendenti sulla introduzione di norme nazionali relative alla indicazione in “front-pack” di informazioni nutrizionali – c.d. “etichettatura a semafori”).

2. Funzione ed effetti delle clausole normative di mutuo riconoscimento

Il fondamento giuridico delle clausole normative di mutuo riconoscimento risiede in un dato al contempo oggettivo e “primitivo” del diritto dell’Unione europea.

La natura giuridica delle norme Ue è quella di un diritto originariamente transnazionale⁵ che nasce per regolare rapporti fra ordinamenti giuridici differenti nel dichiarato scopo di eliminare o ridurre il più possibile gli ostacoli alla instaurazione e al mantenimento di un mercato unico (oggi «interno», secondo la definizione di cui all’articolo 26 par. 2 del TFUE).

I rapporti regolati da queste norme hanno, quindi, per quanto qui interessa, carattere necessariamente “interstatale” e, segnatamente, riguardano la circolazione di beni e servizi in uno spazio economico-giuridico tendente all’uniformazione.

La naturale conseguenza di una simile premessa (storica, prima ancora che giuridica) è che le vicende individuali che nascono e si esauriscono totalmente all’interno di un ordinamento nazionale non possono essere disciplinate da disposizioni (appartenenti ai Trattati o al diritto derivato) che non esprimano una armonizzazione piena ed esaustiva della materia, dando vita alla c.d. “*preemption*” del diritto Ue⁶.

⁵ Cfr. sul punto M.E. BARTOLONI, *Ambito d’applicazione del diritto dell’Unione europea e ordinamenti nazionali. Una questione aperta*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018.

⁶ E, a ben guardare, anche la *preemption* è espressione dello stesso effetto giuridico, poiché nei limiti in cui la materia risulti armonizzata in modo esauriente, non potrà esistere condizione interna che non assuma rilevanza per il diritto Ue. Attesa la vastità della letteratura in materia, sia consentito *ex plurimis* richiamare l’ampio lavoro di A. ARENA, *Il principio della preemption in diritto dell’Unione europea. Esercizio delle competenze e ricognizione delle antinomie tra diritto derivato e diritto nazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013; E. CANNIZZARO, *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti dell’Unione europea*, in *DUE*, 2005, p. 651 ss., nonché, dello stesso A., *Sovranità degli Stati ed esercizio di competenze dell’Unione europea*, in *DUE*, 2000, p. 241 ss.; R. DE SCHUTZE, *From dual to cooperative federalism: the changing structure of European law*, Oxford, OUP, 2009 e, dello stesso A., *Supremacy without pre-emption? The very slowly emergent doctrine of Community pre-emption*, in *Common Market Law Rev.*, 2006, pp. 1023 ss.; P. DE PASQUALE, *Il riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri*, in *DPCE*, 2008, p. 60 ss.; R. EPSTEIN, M. GREVE, *Conclusion: Preemption Doctrine and its Limits*, in R. EPSTEIN e M. GREVE, (a cura di), *Federal preemption: states’ powers, national interests*, Washington, Aei Press, 2007, pp. 321 ss.; G. TESAURO, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006; P. CRAIG, *Competence:*

Questo postulato – essenziale per comprendere esattamente i rapporti fra ordinamenti – è stato più volte ribadito Corte di giustizia laddove si è trovata a pronunciarsi sulle c.d. «situazioni puramente interne».

Nella nota sentenza *Steen I*,⁷ a titolo esemplificativo, si legge che «le norme del Trattato relative alla libera circolazione non sono applicabili ad attività che, in tutti i loro elementi, si collocano all'interno di un solo Stato membro»⁸ e, di conseguenza, che «un cittadino di uno Stato membro che non ha mai esercitato il diritto alla libera circolazione all'interno della Comunità non ha veste per invocare gli articoli 12 e 39 del Trattato CE»⁹.

Compulsando la giurisprudenza successiva è possibile constatare come la Corte abbia fatto applicazione del principio in oggetto anche con riferimento alla libera circolazione delle merci, considerato che «il trattamento sfavorevole delle merci di produzione nazionale rispetto a quelle importate (...) praticato da uno Stato membro in un settore non soggetto ad una normativa comunitaria o ad un'armonizzazione delle legislazioni nazionali, non rientra nell'ambito di applicazione del diritto comunitario»¹⁰, poiché, come affermato a titolo esemplificativo a proposito di disposizioni nazionali restrittive sull'etichetta del burro¹¹ o sull'uso di certi ingredienti per la fabbricazione della pasta¹², l'articolo 30 TCE (oggi 34 TFUE) «è inteso ad eliminare gli ostacoli per l'importazione di merci, non già a garantire che le merci di origine nazionale fruiscono, in tutti i casi, dello stesso trattamento delle merci importate»; dunque, «la differenza di trattamento fra merci che non sia atta ad ostacolare l'importazione od a sfavorire la distribuzione delle merci importate non ricade sotto il divieto stabilito dal suddetto articolo»¹³.

Clarity, Conferral, Containment and Consideration, in *European Law Rev.*, 2004, p. 323 ss.; E. CROSS, Pre-emption of Member State law in the European Economic Community: A framework for analysis, in *Common Market Law Rev.*, 1992, pp. 447 ss.

⁷ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia CE 28 gennaio 1992, causa C-332/90, *Steen I*, in *Racc.*, p. I-341 ss.

⁸ Cfr. il punto 9 delle motivazioni.

⁹ Cfr. il punto 13 delle motivazioni.

¹⁰ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia CE 23 ottobre 1986, causa 355/85, *Cognet*, in *Racc.*, p. 3231, punto 11.

¹¹ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia 18 febbraio 1987, causa 98/86, *Mathot*, in *Racc.*, p. 809 ss.

¹² Cfr. la sentenza della Corte di giustizia 14 luglio 1988, causa 407/85, *Drei Glocken GmbH*, in *Racc.*, p. 4233, punto 25.

¹³ Cfr. la sentenza *Mathot* cit., punti 4 e 7.

In definitiva, salvo quanto poi si dirà sugli elementi che la Corte ha valorizzato in termini dinamici per attrarre nell'orbita del diritto Ue vicende apparentemente solo nazionali ma con rilevanti implicazioni per il mercato unico, sembrerebbe potersi concludere in via di prima approssimazione che gli Stati membri, al netto di considerazioni di carattere costituzionale interno, attraverso l'artificio della limitazione soggettiva ed oggettiva degli effetti giuridici delle proprie norme, possano riprodurre artificialmente quelle condizioni di estraneità che giustificano l'esclusione dell'applicazione delle regole Ue sulla circolazione di beni e servizi ripristinando, di conseguenza, uno spazio di agibilità normativa a favore del legislatore nazionale per impostare sul proprio territorio politiche di miglioramento della qualità o della sicurezza dei prodotti.

Non sfugge anche solo ad una lettura sommaria del tema l'evidente contraddizione fra i presupposti della "transnazionalità" del diritto Ue di cui si è detto e lo sfruttamento che ne fanno le clausole normative di mutuo riconoscimento: appare, infatti, quasi paradossale che al fine di sfuggire alle finalità dell'integrazione economica gli Stati membri possano fare appello alla natura "comunitaria" del diritto dell'Unione europea e ai suoi conseguenti confini applicativi per mantenere in vigore un diverso regime giuridico per le merci e i servizi prodotti e realizzati sul territorio domestico.

Occorre, dunque, porsi l'interrogativo circa l'effettiva rilevanza delle norme in esame anzitutto nella prospettiva del diritto dell'Unione europea, adottando come criterio di discernimento la giurisprudenza della Corte che si è occupata del principale (e più evidente) effetto collaterale delle disposizioni che generano artificialmente situazioni puramente interne, ossia le possibili discriminazioni alla rovescia in danno dei cittadini dello Stato che le introduce o mantiene in vigore.

3. L'approccio della Corte di giustizia (UE) al tema delle discriminazioni alla rovescia

L'analisi della giurisprudenza del Lussemburgo degli ultimi decenni mostra una certa ambiguità dell'approccio della Corte al tema in esame.

Nella prima fase dell'integrazione economica il prioritario perseguimento della creazione e del consolidamento del mercato unico ha indot-

to la Corte ad una certa cautela, finalizzata al contempo al contenimento dell'esuberanza dei giudici nazionali (in molti casi alla ricerca di un *escamotage* esterno al proprio ordinamento per superarne limiti e criticità¹⁴) nonché alla concentrazione dei propri interventi sulle questioni di maggiore problematicità per l'avvio dell'integrazione europea (per lo più focalizzata, com'è noto, su tematiche economiche).

La lettura delle sentenze pronunciate in questa fase mostra, in effetti un atteggiamento rigoroso, al limite dell'indifferenza per le vicende degli individui che subivano un trattamento differenziato in ragione della piena ed esclusiva appartenenza alla dimensione giuridica nazionale: la risoluzione delle contraddizioni normative discriminatorie veniva, infatti, totalmente rimessa ai rimedi giurisdizionali dei singoli Stati membri a prescindere dalla loro maggiore o minore efficacia.

Nelle già richiamate sentenze *Steen I*¹⁵ e *II*¹⁶, ad esempio, al lavoratore tedesco che lamentava una discriminazione salariale rispetto ai colleghi pari ruolo provenienti da mobilità estera, la Corte risponde che la competenza a decidere sulle discriminazioni alla rovescia deve ritenersi del giudice nazionale, cui solo spetta il compito di valutare l'esistenza di una violazione della costituzione in presenza di una norma interna che sfavorisca i lavoratori nazionali rispetto ai cittadini di altri Stati membri, qualora i primi si vengano a trovare in una posizione priva di qualunque connessione con il diritto comunitario¹⁷.

La successiva istituzione della cittadinanza europea non ha modificato l'orientamento giurisprudenziale in esame, considerato che – come affermato dalla Corte in numerose sentenze a metà degli anni Novanta – a quest'ultima non dovrebbe essere attribuito lo scopo di «estendere la sfera di applicazione *ratione materiae* del Trattato anche a situazioni na-

¹⁴ Si consideri, a titolo esemplificativo, il fatto che molti rinvii pregiudiziali sottesi ad avere chiarimenti in merito alle c.d. situazioni puramente interne provenivano da giudici francesi, in quanto fino alla riforma del 2010 in quell'ordinamento non era previsto un meccanismo di giustizia costituzionale “*ex post*” delle norme (attraverso rinvii incidentali a controversie pendenti davanti ai Tribunali). Il pronunciamento della Corte di giustizia CE veniva, quindi, invocato per sfruttare la *supremacy* del diritto dell'Unione europea e consentire la disapplicazione di disposizioni altrimenti difficilmente scardinabili con i rimedi interni.

¹⁵ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia CE *Steen I* cit., nota 5.

¹⁶ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia CE 16 giugno 1994, causa C-132/93, *Steen II*, in *Racc.*, p. I-2715 ss.

¹⁷ Cfr. i punti 9-13 della sentenza *Steen I* e 9-11 della sentenza *Steen II* cit.

zionali che non abbiano alcun collegamento con il diritto comunitario»; di talché «eventuali discriminazioni di cui possono essere oggetto i cittadini di uno Stato membro con riguardo al diritto di questo Stato rientrano nella sfera di applicazione di quest'ultimo e devono, quindi, essere risolte nell'ambito del sistema giuridico nazionale»¹⁸.

Le evidenti contraddizioni cui la giurisprudenza in esame espone hanno, peraltro, indotto la Corte ad assumere un approccio in alcune circostanze più pragmatico.

L'esame della casistica a cavallo fra gli anni '90 e i primi anni 2000, infatti, fa emergere una certa apertura alla possibile valorizzazione di elementi di transnazionalità anche solo potenziali o indiretti, in cui l'estraneità al diritto comunitario viene valutata nella sua dimensione temporale quale fatto transitorio in vista di possibili successive evoluzioni.

Nel noto caso *Smanor* concernente la denominazione di vendita dello Yogurt¹⁹, ad esempio, la Corte di giustizia – sebbene interrogata nel contesto di un giudizio penale nei confronti di un cittadino per fatti interamente occorsi all'interno del territorio francese – afferma incidentalmente che il divieto di utilizzare la richiamata denominazione per prodotti privi di fermenti lattici vivi imposto dalla disciplina nazionale in esame avrebbe potuto essere considerato in contrasto con l'art. 30 TCE per gli effetti potenzialmente dissuasivi dello scambio delle merci, e ciò al fine di consentire la valutazione della posizione alternativa di un cittadino comunitario che eventualmente si fosse trovato nella medesima condizione dell'imputato (*tertium comparationis*) per il solo scopo di accertare la sussistenza di una discriminazione alla rovescia.

Allo stesso modo nel noto caso *Pistre*²⁰ la Corte afferma che la legge francese che riservava ai soli prodotti provenienti da determinate regioni del medesimo Stato la menzione di qualità «prodotto di Montagna» avrebbe dovuto essere considerata contraria all'articolo 30 TCE per le finalità, ancora una volta, di valutazione – tutta interna – della sussistenza di elementi di disparità di trattamento.

¹⁸ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia *Governo della comunità francese cit.*, punti 38-39.

¹⁹ Cfr. la Sentenza della Corte (Terza Sezione) del 14 luglio 1988, *Smanor SA*, causa 298/87, in *Racc.* p. 4489 ss.

²⁰ Cfr. la sentenza 7 maggio 1997, cause riunite da C- 321 a C- 324/94, *Pistre*, in *Racc.*, p. I- 2343 ss.

L'approccio collaborativo della Corte con le giurisdizioni degli Stati membri viene, per il settore che qui interessa, ossia l'alimentare – da ultimo confermato con la sentenza *Guimont*²¹ in cui alla Corte veniva chiesto di valutare la compatibilità con il diritto Ue di una normativa concernente il rispetto del disciplinare di produzione del formaggio Emmental nell'ambito di un procedimento penale a carico di un produttore.

Anche nel caso in oggetto il governo francese aveva sollevato preliminarmente la questione di inammissibilità del quesito, considerando la natura puramente interna della vicenda (produttore francese imputato di reato per la violazione di norme nazionali concernenti un formaggio francese destinato al solo mercato domestico).

Orbene, la Corte supera l'obiezione in esame argomentando ancora una volta che «nel caso di specie non risulta in modo manifesto che l'interpretazione sollecitata del diritto comunitario non sarebbe necessaria per il giudice nazionale. Infatti, una risposta siffatta potrebbe essergli utile nell'ipotesi in cui il proprio diritto nazionale imporrebbe, in un procedimento come quello del caso di specie, di agire in modo che un produttore nazionale fruisca degli stessi diritti di cui godrebbe in base al diritto comunitario, nella medesima situazione, un produttore di un altro Stato membro»²².

In altre parole la Corte esclude che la riconducibilità della fattispecie a un solo ordinamento nazionale possa precludere il proprio intervento pregiudiziale interpretativo del diritto Ue, qualora questo possa essere sollecitato dal giudice del rinvio per valutare (a meri fini interni) se possa sussistere una discriminazione alla rovescia rispetto ad una astratta posizione di un cittadino comunitario che venisse a trovarsi nelle medesime condizioni, ma rimette poi, in definitiva, la soluzione del caso concreto ai rimedi costituzionali dello Stato membro in cui la vicenda si sviluppa.

La giurisprudenza successiva appare conforme all'approccio descritto, che, allo stato attuale, deve quindi considerarsi definitivo.

4. Critica

La soluzione *Guimont* non appare soddisfacente per una pluralità di

²¹ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 5 dicembre 2000, *Procedimento penale a carico di Jean-Pierre Guimont*, Causa C-448/98, in *Racc.*, p. I-10663 ss.

²² Cfr. la sentenza *Guimont* cit. punto 23.

ragioni, e potrebbe oggi essere suscettibile di revisione grazie ai più recenti progressi dell'integrazione europea.

Sul piano concettuale occorre anzitutto riconoscere che l'approccio "intermedio" adottato dalla Corte non risolve un problema che, in definitiva, nasce dall'applicazione del diritto Ue e non può, quindi, ritenersi totalmente estraneo a questo.

La natura "ibrida" delle discriminazioni alla rovescia potrebbe, infatti, essere sufficiente per attrarle nell'orbita di un giudizio che riguarda anzitutto il diritto dell'Unione europea e l'armonia di questo con gli ordinamenti nazionali degli Stati membri in un contesto di fatto quale quello del mercato interno che richiede una cornice giuridica necessariamente unitaria.

Il rifiuto della Corte di prendere in carico queste problematiche con cognizione piena genera, peraltro, notevoli problemi giuridici e pratici.

La giurisprudenza sulla ammissibilità dei quesiti pregiudiziali finalizzati ad accertare la corretta interpretazione del diritto Ue quale "*tertium comparationis*" appare, infatti, ondivaga, condizionata da circostanze di fatto che rendono poco prevedibile l'esito del rinvio e, in ultima analisi, incoraggiano poco il giudice nazionale a fare ricorso a questo strumento.

Le situazioni puramente interne vengono, così, a volte relegate al solo ambito dell'ordinamento nazionale; altre volte valorizzate in chiave dinamica e potenziale oltre il limite della posizione individuale delle parti in causa, secondo criteri di discernimento che non appaiono nitidi²³.

Sicché, come è stato efficacemente osservato, «così applicata detta giurisprudenza più che uno strumento di cooperazione fra giudice nazionale e Corte di giustizia, in vista della soluzione del problema delle discriminazioni alla rovescia, rischia di configurarsi come un efficace strumento a disposizione del giudice comunitario per decidere se pronunciarsi o meno su quesiti legati a situazioni puramente interne. In altri termini tale giurisprudenza potrebbe essere utilizzata come una sorta di "passepartout" che consente alla Corte – se lo vuole – di pronunciarsi su

²³ Emblematica appare, al riguardo, la sentenza della Corte di giustizia del 30 marzo 2006, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti Srl c. Giuseppe Calafiori*, causa C-451/03, in *Racc.* p. I- 2941 ss., ove nel corso del giudizio nazionale la società ricorrente non aveva contestato un trattamento di sfavore derivante dall'applicazione del diritto Ue. Ciò, tuttavia, non ha impedito alla Corte di respingere le questioni preliminari di irricevibilità in conformità con la giurisprudenza *Guimont* sull'utilità della interpretazione per il giudice nazionale.

qualsiasi rinvio pregiudiziale riguardante situazioni interne, e ciò anche quando la problematica delle inverse discriminazioni non si pone affatto nel giudizio principale»²⁴.

Sul piano sostanziale, inoltre, occorre prendere atto che la natura altalenante di questo doppio binario regolatorio/interpretativo conduce ad alcune assurdità nella soluzione dei casi concreti.

Come dimostrano, a titolo esemplificativo, i casi *Kremzof*²⁵ e, più di recente, *Taricco*²⁶ ed *M.A.S.*²⁷, l'opinabilità della valutazione della Corte

²⁴ Cfr. F. SPITALERI, *Le discriminazioni alla rovescia nel diritto dell'Unione europea*, Roma, Aracne, 2010, p. 152 e p. 161. Sul punto sia consentito altresì richiamare C. FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2008; B. NASCIMBENE, *Le discriminazioni all'inverso: Corte di giustizia e Corte costituzionale a confronto*, DUE, 2007, pp. 717 ss.; F. GHERA, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Padova, CEDAM, 2003; R. HERNU, *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Court de justice des Communautés européennes*, LGDJ, Paris, 2003; M. SICLARI, L'effetto diretto del principio di 'non discriminazione' sancito dall'art. 4 lett. b) del Trattato CECA in un recente intervento della Corte di giustizia, in DPCE, 2002, i, pp. 392 ss.; P. PALLARO, *La sentenza Guimont: un definitivo superamento 'processuale' dell'irrelevanza comunitaria 'sostanziale' delle c.d. 'discriminazioni a rovescio'*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2001, pp. 95 ss.; G. GAJA, *Les discriminations à rebours: un revirement souhaitable*, in AA.VV. *Mélanges en hommage à Michel Waelbroek*, 1999, p. 993 ss.; E. CANNIZZARO, *Esercizio di competenze comunitarie e discriminazioni «a rovescio»*, in DUE, 1996, p. 352 ss.

²⁵ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia 29 maggio 1997, *Friedrich Kremzof*, causa C-299/95, in *Racc.*, p. I-2637 ss. Il caso riguardava un giudice austriaco che, dopo essere andato in pensione, ha ucciso un avvocato. Dopo la condanna definitiva all'ergastolo il condannato otteneva una sentenza favorevole dalla Corte EDU per violazione delle regole sul giusto processo, e, a seguito della revisione del procedimento, otteneva un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia CE per valutare le conseguenze della violazione dei suoi diritti fondamentali. La Corte Ue ha tuttavia ritenuto in questo caso inammissibile il quesito in considerazione della natura puramente interna della fattispecie. Diverso sarebbe stato l'esito, tuttavia, se durante il periodo di tempo in cui il reato era stato portato a termine egli avesse esercitato i propri diritti di mobilità spostandosi in un diverso paese Ue: la fattispecie, infatti, avrebbe paradossalmente assunto carattere transnazionale, chiamando in causa l'ordinamento comunitario.

²⁶ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia 8 settembre 2015, *Procedimento penale a carico di Ivo Taricco e a.*, causa C-105/14, in *Racc. digit.* ECLI:EU:C:2015:555. Nel caso *Taricco*, come è noto, la Corte ha dichiarato sussistere gli effetti diretti dell'articolo 325 TFUE sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, travolgendo di conseguenza le norme italiane sulla prescrizione penale siccome inadeguate a garantire una adeguata efficacia al diritto Ue in materia di frodi fiscali IVA. La sentenza è stata annotata da numerosissimi commentatori, in particolare in Italia. Non essendo possibile in questa sede riepilogare utilmente tutti i lavori in merito, sia consentito fare riferimento sinteticamente alle principali opere collettanee che di recente hanno raccolto la più autorevole dottri-

sulle fattispecie che *de facto* si collocano all'interno dell'ordinamento nazionale può, infatti, determinare notevoli differenze nel trattamento finanche di diritti fondamentali dell'individuo, portando in alcuni casi a privare gli imputati di reati gravi delle tutele che, se avessero alternativamente esercitato i diritti di mobilità europea, sarebbero risultate applicabili *de plano*; in altre situazioni a invocare la separatezza degli ordinamenti quale scudo nei confronti di norme Ue palesemente eluse o frustrate dall'inadeguatezza dei regimi sanzionatori nazionali.

Un simile approccio dualista non riesce a dare conto, dunque, in modo convincente della (problematica) limitazione della clausola di eguaglianza contenuta tanto nell'articolo 10 TFUE quanto nell'art. 20 CDFUE, la cui portata circoscritta al solo caso in cui la fattispecie concreta rientri perfettamente nei confini del diritto dell'Unione europea

na in materia, fra le quali C. AMAFITANO (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea e controlimiti alla prova della "saga Taricco"*, Milano 2018; S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018; A. BERNARDI (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli 2017; A. BERNARDI, C. CUPELLI (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo tra Corti. L'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, Napoli 2017; I. PELLIZZONE (a cura di), *Principio di legalità penale e diritto costituzionale. Problemi attuali*, Milano 2017, ed *ivi* per ult. cit.

²⁷ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia UE 5 dicembre 2017, *Procedimento penale a carico di M.A.S. e M.B.*, causa C-42/17, in *Racc. digit. ECLI:EU:C:2017:936*. La sentenza ha in parte corretto l'orientamento della sentenza Taricco circa la questione della retroattività degli effetti della norma Ue come interpretata dalla precedente sentenza della Corte Ue. Tra i commenti alla decisione si vedano M. BASSINI, O. POLLICINO, *Defusing Taricco Bomb through Fostering Constitutional Tolerance: All Roads Lead to Rome*, in *VerfBlog*, www.verfassungblog.de, 5 dicembre 2017; C. CUPELLI, *Ecce Taricco II. Fra dialogo e diplomazia, l'attesa sentenza della Corte di giustizia*, in www.penalecontemporaneo.it, 11 dicembre 2017; P. FARAGUNA, *Frodi sull'IVA e il caso Taricco: la Corte di giustizia fa marcia indietro*, in www.lacostituzione.info, 6 dicembre 2017; E. LUPO, *La sentenza europea c.d. Taricco-bis: risolti i problemi per il passato, rimangono aperti i problemi per il futuro*, in www.penalecontemporaneo.it, 22 dicembre 2017; A. MASSARO, *Taricco 2 – Il ritorno (sui propri passi?)*. *I controlimiti questione che "spetta ai giudici nazionali": cambiano i protagonisti ma la saga continua*, in www.giurisprudenzapenale.com, 6 dicembre 2017; P. MORI, *Il principio di legalità e il ruolo del giudice comune tra Corte costituzionale e Corti europee*, in *DUE*, 2018, p. 97 ss.; A. RUGGIERI, *La Corte di giustizia porge un ramoscello di ulivo alla Consulta su Taricco e resta in fiduciosa attesa che legislatore e giudici nazionali si prendano cura degli interessi finanziari dell'Unione (a prima lettura della sentenza della Grande Sezione del 5 dicembre 2017)*, in www.diritticomparati.it, 11 dicembre 2017; F. VIGANÒ, *Legalità 'nazionale' e legalità 'europea' in materia penale: i difficili equilibri della Corte di Giustizia nella sentenza M.A.S. ("Taricco II")*, in *RIDPP*, 2017, 1281 ss.

appare una mutilazione incoerente rispetto all'evoluzione della tutela dei diritti umani nel contesto dell'integrazione europea.

È, poi, appena il caso di notare che il meccanismo di regolazione delle discriminazioni alla rovescia così contemplato impone per la maggior parte degli ordinamenti nazionali di passare attraverso un giudizio avanti una giurisdizione interna, il che per un verso non consente di eliminarne gli effetti in via generale preventiva (dovendosi comunque attendere gli esiti di vicende giudiziarie individuali – peraltro spesso problematiche per chi le vive); per altro verso rende disomogenea la tutela in funzione della maggiore o minore apertura degli ordinamenti statali all'accesso alla giustizia costituzionale²⁸.

Il risultato di una simile sommatoria di fattori negativi non può che essere l'incentivo a comportamenti normativi "disinvolti" da parte dei legislatori nazionali, come, in effetti, appare avvenire nel caso delle clausole di mutuo riconoscimento sfacciatamente finalizzate a generare situazioni puramente interne più difficili da giustiziare rispetto alla semplice disapplicazione (amministrativa o giudiziale) delle norme nazionali in contrasto con il diritto Ue.

5. Una possibile diversa lettura delle clausole di mutuo riconoscimento nella prospettiva del diritto dell'Unione europea

Quanto esposto in precedenza fa emergere in modo evidente la necessità che l'ordinamento dell'Unione europea si faccia carico fino in fondo ed in modo diretto del problema delle discriminazioni alla rovescia nascenti dall'applicazione delle norme Ue, e, di conseguenza, inibisca il ricorso alle c.d. clausole normative di mutuo riconoscimento da parte dei legislatori nazionali prima e a prescindere da un giudizio di costituzionalità interno.

Un simile risultato può essere ottenuto attraverso una *combine* di fattori diversi, in parte normativi e in parte interpretativi.

Anzitutto occorrerebbe allargare il più possibile la *preemption* del diritto dell'Unione europea.

²⁸ Basti pensare al caso dell'Italia, in cui la possibilità di un cittadino di ottenere un sindacato di costituzionalità di una norma è limitato al solo rinvio incidentale disposto dal giudice con le ben note "strette" della rilevanza e non manifesta infondatezza, mentre in Germania è previsto addirittura il ricorso diretto alla Corte costituzionale.

Il Parlamento europeo – che in questa fase storica sta svolgendo un ruolo di contrappeso rispetto al rimontante approccio intergovernativo dei governi nazionali – dovrebbe insistere per evitare l’approvazione di norme che lascino ampi margini di intervento regolatorio agli Stati membri (come avvenuto nel caso dell’etichettatura degli alimenti richiamato in precedenza), tenendo in debito conto, quale effetto collaterale certamente non voluto delle armonizzazioni minime o incomplete, il rischio di disparità di trattamento *à rebours*.

Per questa via il rischio del ricorso abusivo alle clausole di mutuo riconoscimento verrebbe in gran parte scongiurato a monte, contribuendo così a ridimensionare anche l’insensato “nazionalismo” normativo che sta caratterizzando questa fase di ristagno dell’integrazione europea.

Sul piano interpretativo, inoltre, occorrerebbe compiere ogni sforzo per attrarre nell’orbita del diritto Ue le fattispecie nazionali in questione, facendo leva sui profili dinamici e sull’influenza indiretta che ciascuna norma nazionale non armonizzata può comunque determinare rispetto all’integrità del mercato interno.

In questo senso è possibile attingere alla ricca giurisprudenza della Corte, che non ha esitato a riconoscere effetti rilevanti anche alle norme di carattere puramente sanzionatorio²⁹, attratte quantomeno nell’orbita

²⁹ Cfr. sul punto Cfr. S. MONTALDO, *I limiti della cooperazione in materia penale nell’Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015. La capacità di interferenza delle norme penali nazionali con il diritto dell’Unione europea è stata evidenziata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in varie occasioni e sotto diversi profili. In primo luogo, con una notevole quantità di pronunce, la Corte ha sottolineato la capacità delle norme penali di ostacolare l’esercizio delle libertà fondamentali sancite dal Trattato anche solo sotto forma “dissuasiva” (cfr., *ex plurimis*, le sentenze 21 marzo 1972, causa 82/71, *SAIL*, in *Racc.*, p. 119 ss.; 28 marzo 1979, causa 179/78, *Rivoira*, in *Racc.*, p. 1147 ss.; 11 novembre 1981, causa 203/80, *Casati*, in *Racc.*, p. 2595 ss.; 2 febbraio 1989, causa 186/87 *Cowan*, cit.; 23 novembre 1992, cause riunite C-267/91 e 268/91, *Keck e Mithouard*, in *Racc.* p. I-6097 ss.; 20 giugno 2002, cause riunite C-388/00 e C-429/00, *Radiosistemi*, in *Racc.*, p. I-5845 ss.). La Corte ha, inoltre, evidenziato l’influenza della natura della fonte che nell’ordinamento interno prevede la sanzione penale, ed, in particolare, la possibilità che l’effetto deterrente derivi dalla incompatibilità con il diritto dell’Unione di norme sostanziali cui le disposizioni penali assicurano coercibilità (cfr., *ex plurimis*, la sentenza della Corte di giustizia UE 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04; C-359/04; C-360/04, *Placanica et al.*, in *Racc.*, p. I-1891 ss.). Infine meritano segnalazione le più significative sentenze sulla proporzionalità della pena, quali, ad esempio, 3 luglio 1980, causa 157/79, *Pieck*, in *Racc.*, p. 2171 ss.; 30 aprile 1998, C-24/97, *Commissione c. Repubblica federale di Germania*, in *Racc.*, p. I-2133 ss.; 19 gennaio 1999, C-348/96, *Calfa*, cit.; 28 aprile 2011, C-61/11PPU, *El Dridi*, in *Racc.*, p. I-3015 ss.).

delle misure che possono essere valutate in contrasto con la libera circolazione delle merci, a partire dalla vicenda *Dassonville*³⁰ su cui è stata costruita la nozione stessa di misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa.

La lettura delle sentenze in discussione, infatti, suggerisce che, quantomeno nella materia della circolazione delle merci, ben difficilmente possono esistere disposizioni nazionali di carattere tecnico che direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, non determinino alcun effetto sugli scambi intracomunitari.

Ne consegue che la valutazione delle loro conseguenze potenzialmente discriminatorie dovrebbe sempre essere possibile anche alla luce del diritto Ue.

In secondo luogo, con un po' di «coraggio», si potrebbe ripensare la giurisprudenza della Corte sulla cittadinanza europea (e, più in generale, sui confini applicativi delle norme Ue a tutela dei diritti fondamentali della persona) onde collocare nell'alveo del diritto Ue (quantomeno indirettamente) tutte le situazioni che, generate da quest'ultimo, producano come esito finale una discriminazione ai danni di un cittadino di uno Stato membro (e, quindi, dell'Unione europea)³¹.

Le sentenze della Corte di giustizia sull'ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali³² e, in parte, la *saga Taricco* ricordata in

³⁰ Sentenza della Corte dell'11 luglio 1974, *Procureur du Roi contro Benoît e Gustave Dassonville*, Causa 8-74, in *Racc.*, 1974, p. 837 ss. Non a caso la vicenda da cui è scaturito il rinvio pregiudiziale consisteva in una violazione di carattere documentale in fase di export di bevande alcoliche (whisky) sanzionata penalmente, da cui la Corte ha dedotto un effetto potenzialmente dissuasivo per l'importazione di simili prodotti dall'estero.

³¹ Nel senso auspicato appaiono di sicuro interesse le riflessioni di K. LENAERTS, 'Civis europaeus sum': From the Cross-border Link to the Status of Citizen of the Union, in *FMW*, 2011, pp. 6 ss. e, dello stesso A., *Respect for fundamental rights as a constitutional principle of the European Union*, in *Columbia Jour. Of Eur. Law*, 2000, p. 1 ss.; M. MADURO, *The scope... cit.*, p. 117 ss.; M. MASTROIANNI, Stato di diritto o ragion di Stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Cacucci, 2017, pp. 605 ss.; B. NASCIBENE, *Lo Stato di diritto e la violazione grave degli obblighi posti dal Trattato Ue*, in www.eurojus.it, 24 ottobre 2017; R. DE SCHUTZE, *From International to Federal Market: the Changing Structure of European Law*, Oxford University Press, 2017; P. MORI, *Il rispetto dello Stato di diritto: "affari interni" o questione europea? I nuovi meccanismi di controllo dell'Unione alla prova della Polonia*, in *Federalismi.it*, 2016.

³² L'art. 6, par. 1, comma 3, TUE ricorda che nell'interpretazione delle norme della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è necessario tenere in debito conto le

precedenza, hanno, infatti, mostrato un livello di compenetrazione profonda degli ordinamenti, tale da essere assimilata ad una vera e propria concorrenza assiologica di norme tutte volte al perseguimento della miglior tutela dell'individuo in una unica dimensione giuridica pluricentrica o multilivello³³.

Se così è, la logica dualistica delle clausole di mutuo riconoscimento appare quantomeno anacronistica, mal prestandosi a rispecchiare una naturale evoluzione dell'integrazione europea ormai trapiantata sulla protezione dell'individuo in quanto tale e della sua dignità, di cui l'uguaglianza è postulato irrinunciabile.

È, peraltro, appena il caso di osservare che un simile approccio alla problematica in esame non potrebbe in alcun modo determinare una compressione o una diminuzione della sovranità degli Stati membri.

spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta stessa (sulla cui valenza la Corte di giustizia è intervenuta più volte: cfr. a titolo esemplificativo le sentenze 22 ottobre 2010, causa C-279/09, *DEB*, in *Racc.*, 2010, p. I-13849 ss.; 27 maggio 2014, causa C-129/14PPU, *Zoran Spasic*, in *Racc. digit.*, ECLI:EU:C:2014:586). Quanto all'effettivo ambito di applicazione il combinato disposto dell'art. 6 TUE e degli artt. 51-54 CDFUE delinea tre differenti contesti: 1) quali norme protettive capaci di dispiegare effetti giuridici diretti, ove il loro contenuto sia sufficientemente definito, tale da poter essere "giustiziabile" (cfr., *ex plurimis*, sentenze 15 gennaio 2014, causa C-176/12, *Association de médiation sociale c. Union locale des syndicats CGT et al.*, in *Racc. digit.*, ECLI:EU:C:2014:2; 22 maggio 2014, causa C-356/12, *Wolfgang Glatzel c. Freistaat Bayern*, in *Racc. digit.*, ECLI:EU:C:2014:350); 2) quali disposizioni che consentono di interpretare il diritto UE o verificarne la legittimità (cfr., *ex plurimis*, le sentenze 1° marzo 2011, causa C-236/09, *Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL e altri c. Conseil des ministres*, in *Racc.*, 2011, p. I-00773 ss.; 13 maggio 2014, causa C-131/12, *Google Spain SL e Google Inc. c. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) e Mario Costeja González*, in *Racc. digit.*, ECLI:EU:C:2014:317); 3) quali disposizioni alla luce delle quali è possibile controllare la correttezza e la legittimità delle disposizioni e delle misure nazionali che applicano o comunque si muovono nel campo di azione del diritto UE (cfr., *ex plurimis*, le sentenze 19 gennaio 2010, causa C-555/07, *Seda Küçükdeveci c. Swedex GmbH & Co. KG.*, in *Racc.*, 2010, p. I-00365 ss.; 26 febbraio 2013, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson*, cit.; 6 marzo 2014, *Cruciano Siragusa c. Regione Sicilia*, in *Racc. digit.*, ECLI:EU:C:2014:126; 27 marzo 2014, causa C-265/13, *Emiliano Torralbo Marcos c. Korota SA e Fondo de Garantía Salarial*, in *Racc. digit.*, ECLI:EU:C:2014:187; 30 aprile 2014, causa C-390/12, *Robert Pflieger e a.*, in *Racc. digit.*, ECLI:EU:C:2014:281; 8 maggio 2014, causa C-483/12, *Pelckmans Turnhout NV c. Walter Van Gestel Balen NV e a.*, in *Racc. digit.*, ECLI:EU:C:2014:304; ordinanza 7 settembre 2017, cause riunite C-177-178/17, *De Marchi Gino sas e Graziano Garavaldi c. Ministero della Giustizia*, non ancora pubbl. in *Racc.*).

³³ Cfr. sul punto A. RUGGERI, *Primato del diritto sovranazionale versus identità costituzionale? (Alla ricerca dell'araba fenice costituzionale: i «controlimiti»)*, in C. AMALFITANO, *op. ult. cit.*, p. 33.

Se, infatti, in assenza di armonizzazione completa, le competenze nazionali venissero esercitate rispondendo ai ben noti requisiti della necessità e della proporzionalità (ossia se le norme tecniche fossero risposta adeguata ad esigenze imperative chiaramente individuabili) la relativa disciplina potrebbe trovare applicazione persino nei confronti dei prodotti importati, così come la presenza dei ricordati requisiti consentirebbe ai singoli Stati membri di impostare autonome politiche di salvaguardia della qualità fissando *standard* e requisiti minimi senza per questo violare la disciplina sulla libera circolazione delle merci³⁴.

Anche sotto questo punto di vista, dunque, appare necessario un definitivo superamento delle clausole in esame che si palesano per un verso inutili; per altro verso inconciliabili con l'attuale maturità politica, economica ed assiologica dell'ordinamento dell'Unione europea.

³⁴ Cfr. la sentenza della Corte del 7 febbraio 1984, *Jongeneel Kaas BV ed altri contro Stato dei Paesi Bassi e Stichting Centraal Orgaan Zuivelcontrole*, in *Racc.* p. 483 ss., punto 13, ove si legge che «In mancanza di qualsiasi norma comunitaria sulla qualità dei prodotti, la Corte ritiene che gli Stati membri conservino il potere d'imporre siffatte norme ai produttori di formaggio stabiliti nel loro territorio. Tale potere comprende non solo le norme ritenute necessarie per la tutela del consumatore o della sanità pubblica, ma anche quelle che lo Stato membro desidera promulgare onde migliorare la qualità della produzione nazionale. Norme del genere non possono cionondimeno creare discriminazioni a danno dei prodotti importati, né ostacolare l'importazione di merci da altri Stati membri».

