

Tutelare la qualità dei prodotti attraverso la quantità ? (di norme e di informazioni)

Paolo Borghi

Il tema della qualità, per chi si occupa di diritto alimentare, non può che essere costantemente al centro dell'attenzione, e leggendo il Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli, non si può non provare qualche sintomo di insofferenza. Intanto perché – e ringrazio gli altri relatori di averlo evidenziato – il titolo non rende compiutamente giustizia al contenuto: l'esigenza da cui esso nasce concerne la specificità alimentare, più che agricola, dei prodotti. Effettivamente, gran parte del Libro verde – se non tenessimo conto della natura e della funzione alimentare dei prodotti cui si riferisce – probabilmente non esisterebbe neppure.

Certo, è da tenere in considerazione anche la ricaduta economica sul settore agricolo, sicché il tema del Libro ha certamente rilevanza anche agraria. Produrre di qualità significa maggiori opportunità di reddito, maggiori opportunità di diversificazione per chi opera in agricoltura. Ma per la Comunità europea questa non è certamente un'idea nuova, avendo ispirato, sin dalla fine degli anni '80, le normative sulle DOP, sul biologico ecc., sin da quando la CE cominciò a vedere nella qualità uno obiettivo ulteriore e migliore rispetto agli indirizzi produttivistici (privilegianti la quantità) che fino a quegli anni avevano dominato tutte le scelte di politica agricola. E' però un dato di fatto che, oggi, le problematiche evidenziate dal Libro verde della Commissione riguardano più il mercato alimentare che non le ricadute sul settore agricolo, sovente prodotte solo in modo indiretto.

La lettura del Libro Verde evidenzia anzitutto un approccio strettamente, fortemente (e maniacalmente, verrebbe da dire) legalistico, da parte delle Istituzioni comunitarie, a tutte queste problematiche. Si prendano alcuni dei temi fondamentali trattati nel Libro verde, a cominciare da quello delle DOP e delle IGP. Il Libro chiede, ad un certo punto, se sia opportuno rendere più stringenti, più esigenti, i requisiti per le IGP, in modo da accentuare in esse il legame tra la qualità del prodotto e il territorio di provenienza. Fra i commenti al Libro verde, se ne sono uditi alcuni di favorevoli, o addirittura entusiastici. Personalmente non sono molto d'accordo, e ciò per una ragione molto semplice: fin dall'inizio fu concepita una marcata differenziazione fra le DOP e le IGP, la quale significa anche una differenza di funzioni e di presupposti della tutela giuridica fra l'uno e l'altro strumento. Una diversità di funzioni che ha avuto un suo riscontro preciso sul mercato dei prodotti agricoli e alimentari, e che verrebbe meno se si andasse ad incidere su questo punto intensificando il legame fra qualità e territorio nelle IGP.

Già alcune settimane addietro, in un incontro di studio all'Accademia dei Georgofili, l'amico prof. Albisinni rimarcava come – in occasione della recente riforma della disciplina (reg. CE 510/2006) – l'ampia revisione dei "loghi" comunitari abbia portato a rinnovare quelli delle DOP, e ad associare alle sole IGP, d'ora in poi, un segno grafico che richiama molto da vicino quello usato sino al 2006 anche per le DOP. In un certo senso, e volutamente esagerando, si potrebbe dire che il "logo" prima usato anche per le DOP è riservato oggi alle sole IGP: potrebbe essere, questo, un modo – si notò in quella occasione – per generare subliminalmente nel consumatore, se non una identificazione, quanto meno un certo grado di "confondibilità" fra DOP e IGP, così che il consumatore medio, abituato per quattordici anni (dal 1992 al 2006) ad associare mentalmente il simbolo tondo verde-blu anche alle DOP, ora lo ritrovi sul mercato con tutta la sua *vis attractiva* solo per le IGP.

Già non tutti gli acquirenti hanno, in effetti, una chiara percezione delle differenze tra una IGP e una DOP. In più, non occorrono conoscenze approfondite di marketing per sapere che il "lancio" di un nuovo marchio, di un nuovo simbolo, di una nuova grafica, ecc., rappresenta un momento critico per i prodotti che identifica, imponendo al produttore uno sforzo per affermarlo *ex novo* sul mercato. Se, poi, una parte dei prodotti (quelli contrassegnati da IGP, nel nostro caso) li si continua a presentare al pubblico con lo stesso segno grafico di prima, si crea inevitabilmente uno svantaggio competitivo – magari temporaneo, ma certamente reale – per quelli dei quali si è scelto di rinnovare l'estetica.

In altre parole, c'è già stata sottilmente, dal punto di vista dell'impatto grafico dei segni delle indicazioni geografiche protette in sede comunitaria, una certa qual tendenza al livellamento verso il basso, conservando sul mercato il vecchio "logo" ma riservandolo, d'ora in avanti, solo al tipo meno pregnante di protezione di quel legame qualità-territorio (ammesso che un tale legame vi sia realmente, sul piano giuridico, e su questo tema il mio personale punto di vista non è sempre concorde con quello di alcuni miei colleghi).

Dunque, l'approccio che – quanto meno in via dubitativa – emerge dal Libro verde (è il caso di rendere più forte, più vincolante, più stringente la disciplina delle IGP, avvicinandola a quella delle DOP?) forse è da ripensare. Gli anni di esperienza nell'applicazione della disciplina esistente hanno evidenziato tanti aspetti positivi del sistema di tutela comunitario delle indicazioni geografiche, ma anche alcuni punti critici in rapporto alla realtà economica sottostante, agricola e alimentare: una realtà caratterizzata da un panorama estremamente variegato di produzioni di qualità, eppure tutte indifferentemente assoggettate alla stessa disciplina, benché alcuni di tali prodotti trovino forse in essa una tutela non del tutto adeguata.

Si pensi: oggi regole sostanzialmente identiche si applicano a prodotti come il Grana padano e il Formai de Mut dell'Alta Valle Brembana, come il Prosciutto di Parma e il Salame d'oca di Mortara, come la Mela della Val di Non e la Lenticchia di Castelluccio di Norcia, o la Farina di Neccio della Garfagnana, o la Bella della Daunia. Regole identiche applicate ora a delle quasi-*commodities*, ora a prodotti realizzati in pochi

appezzamenti di territori antichi e produttivamente marginali, immessi sul mercato in poche confezioni numerate; prodotti, questi ultimi, che vale certamente la pena conoscere, tutelare e valorizzare (soprattutto per ragioni culturali, oltre che al fine di trovare una fonte di reddito per agricoltori altrimenti destinati a cambiar mestiere). Ma, allo stesso tempo, è probabile che identici strumenti giuridici per prodotti tra loro così differenziati siano spesso inadeguati: insufficienti per alcuni, eccessivamente complessi per altri.

Che cosa può significare il recente proliferare di marchi (in alcuni casi collettivi) registrati dai consorzi di tutela, o da singoli produttori, di DOP o di IGP, e il loro uso concomitante con queste ultime? Melinda (per la Mela della Val di Non DOP), Marlene (per la Mela Alto Adige IGP), Trentingrana (per un tipo di Grana Padano DOP prodotto in provincia di Trento), Parmareggio (marchio registrato da un gruppo industriale tra i maggiori produttori di Parmigiano Reggiano DOP), sono altrettanti segni della insufficienza delle indicazioni geografiche, da sé sole, per sostenere il mercato di quei prodotti che vorrebbero conquistare una presenza commerciale significativa (a ciò si aggiunga che spesso la registrazione di questi marchi è una strada obbligata per affermare il prodotto in Paesi extraeuropei, dove il nome DOP o IGP non è più tutelabile, avendolo qualcuno registrato come marchio: emergono, qui, tutti i problemi conseguenti al *deficit* di tutela internazionale, soprattutto in ambito WTO-TRIPs).

Allo stesso modo, e sull'altro versante, l'esperienza insegna che molti alimenti, pur acquisendo un minimo di notorietà in più grazie alla registrazione comunitaria del nome, sono tuttavia rimasti prodotti di nicchia, diffusi solo (e non potrebbe essere altrimenti) attraverso canali limitatissimi del commercio e della ristorazione *d'élite*. È evidente che le specificità di questi ultimi, sul piano puramente economico, dovrebbero indurre qualche riflessione sulla opportunità di ripensare questa unicità di disciplina, e su come ripensarla. Ma ipotizzare un avvicinamento fra i requisiti delle IGP e delle DOP – è solo una opinione del tutto personale – non serve a eliminare questa principale “zona d'ombra” della normativa CE sulle indicazioni geografiche.

Piuttosto, giacché tutto il sistema di tutela in questione si fonda su una protezione di tipo puramente amministrativo, incentrata sulla verifica *una tantum* della conformità legale del disciplinare, dell'esistenza dei requisiti voluti dal regolamento comunitario, occorrerebbe porsi il problema di un maggior rigore nella applicazione dell'esistente, di una diversa gestione delle registrazioni da parte della Commissione europea *in primis*, incluso un maggiore controllo di compatibilità fra il meccanismo che presiede alla registrazione e il resto della legislazione alimentare, la quale non sembra derogabile dagli atti, formalmente e sostanzialmente amministrativi, con cui la Commissione riconosce una IGP.

Ho già accennato a qualche mio personale dubbio sul fatto che un legame qualità-territorio sia il vero oggetto della tutela apprestata dal regolamento DOP, un bene preesistente da tutelare; riterrei più preciso affermare che la tutela di tale legame è, piuttosto, il frequente e normale effetto di una corretta applicazione delle norme. In ogni caso, stia a monte o a valle del sistema di protezione, è giusto preoccuparsi di

quel legame, perché se si incidesse negativamente su questo aspetto, vi sarebbe il rischio di sacrificare un fattore estremamente rilevante per l'economia del settore agricolo. Ebbene, sono casi limitati, ma per alcune IGP le materie prime possono avere la più varia provenienza, e persino la elaborazione del prodotto può avvenire in luoghi assai lontani dalla zona geografica che dà loro il nome e la reputazione; quella reputazione che può essere – lo dice il regolamento – anche il solo presupposto di tutela, ma che va comunque riferita, in qualche maniera, a una zona geografica di produzione più o meno precisa, individuata dal nome, e dal territorio cui comunemente quel nome è associato. Un esempio lampante è dato dalla Mortadella Bologna IGP, le cui materie prime possono provenire da qualsiasi parte del mondo, e la cui trasformazione in salume può avvenire dal Piemonte fino al Lazio. Ma analoghe considerazioni potrebbero farsi per lo Zampone Modena, producibile anche in Lombardia e in Veneto; per la dizione “Grana padano”, applicabile anche a formaggi realizzati sulle montagne trentine, o il Caciocavallo Silano, posto che Campania, Molise, Puglia e Basilicata hanno ben poco – geograficamente parlando – a che vedere con l'altipiano calabrese della Sila. E' chiaro che, così allargata la zona di produzione, “Caciocavallo silano” significa, in realtà, “prodotto in Molise, ma di tipo silano”; che dire “Mortadella bologna” equivale, in realtà, a dire “insaccata a Roma, ma di tipo bolognese”, o “alla bolognese”. Sono IGP che sottintendono – ma senza dirlo apertamente, il che è peggio – espressioni quali “tipo”, “metodo”, ecc.: quelle espressioni che, tipicamente, nel diritto comunitario e internazionale dei segni geografici sono comunemente considerate sinonimo di elusione, e non di rado sono censurate dalla dottrina o sanzionate dall'ordinamento e dalla giurisprudenza.

Se dunque, da un lato, irrigidire nel testo normativo i requisiti delle IGP richiedendo maggiori legami fra qualità e territorio rischierebbe di creare un inutile doppione della DOP, continuare ad interpretare la disciplina vigente e ad applicarla in questo modo – come se alla Commissione fosse consentito approvare un disciplinare anche in contrasto con i principi generali del diritto alimentare, specialmente con quelli sull'etichettatura – finisce, d'altra parte, con l'introdurre un *vulnus* nel sistema. E viene anche da chiedersi che senso abbia immaginare un restringimento delle maglie normative, da parte di chi – la Commissione, appunto – interpreta in modo così poco rigido gli attuali requisiti di tutela. La dir. CE n. 2000/13 dice molto chiaramente che al consumatore non si può mentire circa una serie di caratteristiche estrinseche e intrinseche del prodotto, e tra queste la provenienza geografica; al punto che l'indicazione espressa di quest'ultima in etichetta, normalmente in sé non obbligatoria, lo diventa se l'omessa menzione può indurre il consumatore in errore. Se si tiene presente ciò, come può ritenersi legittima l'applicazione della disciplina sulle indicazioni geografiche, quando viene approvato un disciplinare che consente di mettere sul mercato, col nome “Bologna” un salume fabbricato a Rieti con carne proveniente dal Brasile?

Questi paiono aspetti su cui, magari, riflettere e intervenire; e finché permarranno queste lacune nell'applicazione delle regole già esistenti, chiedersi se sia opportuno rendere le IGP un po' più simili alle DOP serve – a mio avviso – a ben poco.

Così come, a livello di Istituzioni comunitarie, la riflessione sulla vera natura giuridica delle DOP e delle IGP appare ancora lacunosa, e non priva di contraddizioni. Da un lato, le Istituzioni ne parlano come di beni pubblici, strumenti pubblici; sull'altro versante – quello della giurisprudenza – la Corte di giustizia (si veda il recente caso *Parmesan*), pone a carico dei privati diretti interessati (produttori, consorzi, ecc.) tutto l'onere di attivarsi e tutelarsi contro la violazione. Nulla devono fare d'ufficio gli Stati membri entro i quali avviene la violazione. Delle due, l'una: o sono beni (beni immateriali, si intende) pubblici, oppure no. Solo in questo secondo caso sarebbe coerente (ciò che la Corte ha fatto nella controversia appena menzionata) trattarli come fossero marchi, facendo carico al privato titolare di ogni iniziativa di tutela. Sembra invece evidente che la giurisprudenza della Corte su questo punto rappresenti, probabilmente, una sorta di punta dell'iceberg, un segnale che lascia solo intravedere (ma intravedere bene) quanta poca chiarezza regni, prima di tutto a livello comunitario, sulla reale portata del quadro normativo esistente. Vogliamo andare a complicarlo ulteriormente? Eppure dalla lettura del Libro verde della Commissione proprio questa parrebbe una possibile intenzione, quasi che la complicazione normativa sia sinonimo di un cambiamento migliorativo.

La Comunità ci ha purtroppo abituato, in questi ultimi anni, al falso mito dell'equazione "innovare = porre regole nuove, sempre più complesse, minuziose e costose = migliorare la disciplina". Lo ha fatto in materia agricola (con alcuni degli aspetti della PAC del 2003, o con alcune norme sulla cosiddetta OCM unica); lo starebbe per fare – sempre che l'*iter* legislativo giunga al termine – con le future norme sull'etichettatura degli alimenti, dove sembra profilarsi la possibilità di etichette alimentari assai più complesse di quelle attuali. Praticamente un opuscolo illustrativo.

Cambiare *può* significare migliorare, ma non è detto. Ogniquale volta cambiare una disciplina porti con sé maggiore complessità, occorre compiere una ponderazione di interessi molto attenta. Per questo motivo, si deve essere assolutamente certi che l'ipotesi – formulata nel Libro verde – di introduzione di nuovi loghi, per evidenziare la provenienza delle materie prime (Paesi UE o extra UE) o il rispetto da parte del produttore di requisiti sanitari equivalenti a quelli europei, non comporti unicamente la proliferazione, davanti agli occhi del consumatore, di una selva sempre più intricata di informazioni. Ciò potrebbe essere giustificato solo da un reale, e preventivamente accertabile, beneficio uguale o maggiore al costo.

La CIAA - Confederation of the Food and Drink Industries in the European Union ha recentemente dedicato un convegno, a Bruxelles, al seguente quesito: i consumatori possono risentire effetti negativi da un sovraccarico di loghi? (ci si interrogava, in quel caso, su un particolare tipo di "loghi", i cosiddetti "loghi verdi", ma il problema non cambia di molto se lo si affronta in termini generali). Il rischio è davvero che il consumatore non ci capisca più niente. Se così accadesse, *cui prodest?* A chi

gioverebbe discutere se infarcire o meno le etichette con segni di provenienza UE, o extra UE, o se inventare nuove denominazioni di origine che, ad esempio, evidenzino un processo “eco-sostenibile” all’origine del prodotto, se ciò finisse solo per aumentare la confusione degli acquirenti?

Solo immaginando un pubblico colto, appassionato lettore di riviste giuridiche e di letteratura gastronomica, potremmo immaginare di allargare di continuo la varietà di informazioni e di farlo felice; o, almeno, di renderlo più felicemente informato. Ma nel mondo reale, più si mette carne al fuoco della etichettatura, e più il consumatore non sa cosa mangiare; oppure mangia, ma senza troppo leggere e troppo pensare.

In un’epoca nella quale il grosso del mercato alimentare (sbocco dei prodotti agricoli) è ormai dominato da tecniche di *marketing* sempre più sofisticate e talvolta subdole, sovente capaci di pilotare gli acquisti, inducendo il pubblico ad un consumo inconsapevole o dis informato (malgrado regni il mito contrario) – sappiamo infatti quali tecniche esistono per convincere a preferire un prodotto a un altro – è quanto meno dubbio che la chiave per favorire l’acquisto consapevole stia nell’aumento a dismisura del numero di informazioni da dare.

Non credo che questa sia la strada da seguire. Occorre, invece, una reale semplificazione normativa, che permetta di attrarre il consumatore verso la qualità mediante pochi messaggi, e chiari, disciplinati in modo da garantire realmente la presenza delle qualità, senza preoccuparsi di moltiplicare le disposizioni, le competenze, i messaggi e i contenuti; e preoccupandosi, invece, del funzionamento dei controlli, vero tallone d’Achille del sistema: il solo aspetto sul quale dovrebbero concentrarsi davvero gli sforzi del legislatore.

ABSTRACT

Quality Protection by means of Quantity of Indications? Can too many rules, or too many logos, be the solution?

The recent Green Paper on agricultural product quality policy seems to have, among others, one basic inspiration: the objective of making the rules on PDOs and PGIs more and more complicated; and the rules on PGIs more restrictive, so that they could result more similar to the current legal requirements imposed for the PDOs’ protection. Is this the right perspective to address the most problematic, practical and economic, issues emerging after almost two decades of application of the EC discipline on geographical indications?

In parallel, can the proposal of introducing new logos, referred to the geographical origin of the raw materials (EU or non-EU), to the respect of the minimum rules on hygiene and food safety, etc., be considered as coherent with a food market framework, where consumers are more and more persuaded to buy without thinking, and without reading? The EU strategy about quality communication, based on increasing the complexity of the food labeling rules (see, e.g., the proposal for a new



rivista di diritto alimentare

www.rivistadirittoalimentare.it

Anno III, numero 1 · Gennaio-Marzo 2009

Regulation on this matter, which is being currently discussed in a co-decision procedure by the EC Institutions), raises some doubts about its adequacy to the real needs of the consumers, and of the farmers and food producers as well.