

I requisiti di tutela dei prodotti di qualità

Paolo Borghi

La revisione della disciplina delle DOP e delle IGP, compiuta con il reg. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006, non ha portato sostanziali innovazioni dal punto di vista dei requisiti della tutela (si parla naturalmente dei requisiti oggettivi, presenti nel prodotto e nel segno distintivo). I presupposti fondamentali per tutelare una denominazione d'origine o una indicazione geografica restano, almeno testualmente, gli stessi che nel precedente reg. 2081/92: resta più stringente il presupposto per le DOP, e più elastico per le IGP; restano, soprattutto nella definizione di DOP, e in misura assai minore in quella di IGP, i riferimenti a un legame fra qualità e territorio che trovano fondamentalmente la loro "antica" origine nella giurisprudenza comunitaria *Sekt* e *Weinbrand* ⁽¹⁾.

E', questa del legame indissolubile fra qualità e territorio, una idea che rimane stabile nel ragionamento della Corte di Lussemburgo fino al 1992, ossia per lo meno fino alla pronuncia *Delhaize*, nota anche come "Rioja 1"².

In realtà, già l'entrata in vigore del regolamento del 1992, leggendo fra le righe, portava forse i primi segnali di qualche cedimento di questa certezza. Come leggere altrimenti la previsione – contenuta nella definizione legale di IGP – secondo cui la tutela può aversi anche laddove la zona geografica richiamata dal nome sia collegata a una semplice "reputazione" dell'alimento (meramente suggestivo di qualità che potrebbero in concreto non esistere, o suggestivo di caratteristiche diverse dalle qualità)? E come diversamente leggere la precisazione che almeno una fase del ciclo produttivo debba avvenire entro la zona "delimitata" *dal disciplinare*, e non "limitata" all'area geografica richiamata nel nome (così ammettendo espressamente la possibilità che la zona definita dal disciplinare sia enormemente più ampia di quella menzionata nel nome del prodotto)?³

⁽¹⁾ C. giust. CE, 20 febbraio 1975, *Commissione c. Repubblica Federale di Germania*, causa 12/74, in *Raccolta* 1975, 181.

⁽²⁾ C. giust. CE, 9 giugno 1992, *Etablissements Delhaize Frères e Compagnie Le Lion SA c. Promalvin SA e AGE Bodegas Unidas SA*, causa C-47/90, in *Raccolta* 1992, 3669; significativamente anch'essa anteriore (seppure di un solo mese) alla pubblicazione del reg. (CEE) n. 2081/92.

⁽³⁾ Esempio è il disciplinare della Mortadella Bologna IGP, la cui zona "delimitata" di produzione si estende dal Piemonte al Trentino, giù giù fino al Lazio: ne deriva, in concreto, un prodotto dai caratteri (e anche alcuni ingredienti) enormemente differenti fra l'una e l'altra regione di origine, nel quale l'aspetto più bolognese che residua è soltanto il toponimo, mentre il legame fra qualità e territorio sembra restare per lo più consegnato alla storia (chi vuole continuare ad assaggiare un salume più vicino, per aroma e gusto, alla tradizione della mortadella bolognese dovrà prestare una attenzione ulteriore all'etichetta, verificando che il produttore sia stabilito il più possibile vicino alla città emiliana).

Certo, per le DOP i segni di attenuazione, fra i requisiti di tutela, del legame qualità-territorio sono minori: dove l'art. 2, par. 3, del reg. CE 510/2006 consente la registrazione di una DOP anche quando le materie prime provengano da una zona più ampia, o addirittura diversa, o dove eccezionalmente il regolamento ammette il riconoscimento di una DOP (ma lo stesso vale anche per una IGP) costituita da un nome tradizionale non geografico, (previsioni già presenti nel reg. 2081) quel legame si attenua, ma non svanisce del tutto.

E' poi noto che, nel tempo, qualcosa è cambiato anche negli orientamenti della Corte di giustizia, a partire dalla sentenza *Exportur*⁴, la quale rappresenta un primo approccio quanto meno dubitativo rispetto alle più granitiche certezze risalenti alla giurisprudenza *Sekt*. Nella *Exportur*, infatti, la Corte esprime – con una considerazione generale su tutti gli strumenti di tutela comunitaria di indicazioni geografiche – un significativo timore: quello che restringere la *ratio* della protezione ai soli casi di qualità intrinseche dovute all'origine geografica possa portare a “privare di qualsiasi tutela le denominazioni geografiche usate per prodotti per i quali non si può dimostrare che debbano un sapore particolare ad un determinato terreno e che non siano stati ottenuti secondo requisiti di qualità e norme di fabbricazione stabiliti da un atto delle pubbliche autorità, denominazioni comunemente chiamate indicazioni di provenienza”, le quali “possono cionondimeno godere di una grande reputazione presso i consumatori, e costituire per i produttori stabiliti nei luoghi che esse designano un mezzo essenziale per costituirsi una clientela. Esse devono quindi essere tutelate”.

La Corte inaugura, così, un argomento che si rivelerà fondamentale per la successiva evoluzione della sua giurisprudenza, tanto da farne (seppure con gli opportuni adattamenti, e con le dovute differenze) una applicazione anche a prodotti a denominazione protetta, come avverrà con le sentenze “Rioja 2”⁵, Grana Padano⁶ e Prosciutto di Parma⁷. In queste ultime, requisito per tutelare un nome geografico appare più l'esistenza di una *reputazione* (legata al territorio) di qualità, che non l'esistenza della qualità in sé; o, quanto meno, la salvaguardia di tale reputazione giustifica l'introduzione nel disciplinare di prescrizioni più restrittive, anche se esse non abbiano una effettiva incidenza sulla qualità. Tanto che, ad esempio, un condizionamento del prodotto (affettatura, grattugiatura, imbottigliamento, ecc.) fuori della zona di produzione è suscettibile di divieto, da parte del disciplinare, non per il timore che vada perduta la qualità; ma il semplice fatto che simili operazioni (alcune delle quali potrebbero rivelarsi – e di norma saranno – del tutto ininfluenti sulle reali qualità del prodotto) avvengano fuori dal controllo del consorzio di tutela può minare la reputazione di qualità del prodotto, togliendo al segno distintivo parte della sua forza attrattiva sul mercato, e

⁽⁴⁾ C. giust. CE, 10 novembre 1992, *Exportur S.A. contro LOR S.A. - Confiserie du Tech*, causa C-3/91.

⁽⁵⁾ C. giust. CE, 16 maggio 2000, *Regno del Belgio c. Regno di Spagna*, causa C-388/95.

⁽⁶⁾ C. giust. CE, 20 maggio 2003, *Ravil sarl c. Biraghi spa*, causa C-469/00.

⁽⁷⁾ C. giust. CE, 20 maggio 2003, *Consorzio del prosciutto di Parma - Salumificio S. Rita c. Asda Stores*, causa C-108/01.

tanto basta per dire che è in gioco la difesa di un diritto di proprietà industriale, e per giustificare (a protezione di quel diritto) una deroga al divieto di restrizioni alle esportazioni ex art. 29 del Trattato CE.

L'approdo dell'evoluzione del pensiero della Corte è, quindi, molto significativo: un nesso fra qualità (reale, intrinseca) e territorio può essere anche solo potenziale; tale collegamento può essere anche solo creduto dal mercato, ad esempio perché è un dato storicamente presente e consolidato nell'immaginario collettivo; il requisito attuale fondamentale della tutela del segno distintivo diviene piuttosto la sua capacità di essere fonte di clientela, di reddito, di avviamento commerciale, ecc.⁸.

Guardando un po' più da vicino, si potrebbe notare che la sentenza nota come "Rioja 2" riprende i "mattoni" fondamentali del ragionamento *Exportur*: il requisito per giustificare la tutela delle indicazioni geografiche è costituito dalla idoneità del segno "a soddisfare l'attesa dei consumatori in materia di prodotti di qualità e di origine geografica certa"; pertanto, il disciplinare può legittimamente vietare tutto ciò che mette in pericolo tale idoneità. In modo non troppo dissimile, anche la sentenza "Grana Padano" evidenzia che un controllo riservato ai produttori della presentazione del prodotto sul mercato, a salvaguardia (seppure solo eventuale) di qualità e – soprattutto – di autenticità del prodotto, equivale a garantire una protezione alla reputazione del nome.

Non a caso, alla stregua dell'art. 3, par. 1, reg. 510/2006, il fatto che una denominazione geografica divenuta generica non possa essere riconosciuta ha, oltre ad altre ragioni e ad altri motivi di opportunità, il suo fondamento nell'idea che la perdita di idoneità distintiva sia anche una perdita della capacità di attrarre clientela; capacità che anche in questa disposizione si rivela, unque, quale essenziale requisito di tutela legale. Ad una lettura attenta del reg. 510/2006, anzi, non può sfuggire una novità importante rispetto al regolamento n. 2081/92, la quale effettivamente non è stata inserita nell'articolato normativo, ma che – anche collocata lì, fra le motivazioni dell'atto – non perde certamente la sua notevole forza. Ci si riferisce al considerando n. 8: "Il campo d'applicazione del presente regolamento dovrebbe limitarsi ai prodotti agricoli e alimentari per i quali esiste un legame fra le caratteristiche del prodotto o dell'alimento e la sua origine geografica. Tuttavia, detto campo d'applicazione potrebbe essere esteso ad altri prodotti agricoli o alimentari". Nulla vieta di estendere una identica protezione ad

⁽⁸⁾ Non si pensi che la sentenza *Warsteiner* (C. giust. CE, 7 novembre 2000, *Warsteiner Brauerei*, causa C-312/98), affermando "le indicazioni di origine geografica semplici che (...) non implicano nessun rapporto fra le caratteristiche del prodotto e la sua origine geografica (...) non possono trovare protezione in virtù del reg. n. 2081/92", rappresenti una negazione di questo orientamento, o un passo a ritroso verso la giurisprudenza *Sekt*. La pronuncia, infatti, (a) si riferisce alle sole "indicazioni semplici", ossia a quelle prive persino di una reputazione legata al nome; e inoltre (b) non nega affatto una possibilità di tutela: essa si limita ad ammettere, in tal caso, la tutela nazionale (dunque limitata al territorio dello Stato), con la conseguenza che, non essendo in gioco un valore del segno distintivo in termini di potenziale attrattivo di clientela, non mette in gioco beni immateriali di proprietà industriale o intellettuale, e si resta fuori dalle deroghe alla libera circolazione ex art. 30 Trattato CE. Uno Stato membro non può opporsi, secondo la Corte, alla circolazione sul proprio territorio di "indicazioni semplici" di altri Paesi CE, mentre la tutela nazionale incontra comunque il limite (giacché il prodotto nazionale è poi destinato a poter circolare su un mercato unico) di non poter violare il divieto ex art. 2 dir. 2000/13/CE, e di non poter, quindi, legittimare nomi che ingannino sulla origine geografica del prodotto.

“altri” prodotti, ossia a prodotti per i quali un legame fra le caratteristiche del prodotto o dell'alimento e la sua origine geografica *non* esista.

E' il caso di concludere questo breve intervento con alcune considerazioni finali sparse. Pensieri in libertà sul tema.

Anzitutto, la disciplina sui requisiti della tutela mostra forse il pericolo di una sorta di “zona franca” rispetto ai più basilari e generali principi dell'etichettatura degli alimenti. Sarebbe probabilmente opportuno tentare di leggere, invece, il regolamento sulle DOP e le IGP in modo più coerente con il sistema. La necessità che il limite geografico entro cui deve avvenire almeno una delle fasi produttive dell'IGP (unico legame materiale rimasto al territorio, per queste ultime) sia individuato dal solo disciplinare, ma *non* dal nome geografico utilizzato come segno distintivo, finisce per legittimare vere e proprie deroghe ai principi dell'etichettatura, con discrasie talvolta notevolissime fra il luogo menzionato nella IGP (perché vi è legata la reputazione: es. Bologna) e il luogo (entro la “zona delimitata” dal disciplinare: es. Frosinone) dove effettivamente avviene quella singola fase della produzione. Si possono così ipotizzare discrasie fra quei due luoghi, di entità tale che – su qualsiasi altro alimento non-DOP e non-IGP – renderebbero probabilmente illegittima l'etichetta, incontrando sanzioni per violazione dell'art. 2 della dir. 2000/13/CE (nella parte che vieta di indurre in errore sull'origine o la provenienza del prodotto). Al contrario, nel caso delle IGP discrasie del genere risulterebbero persino consentite dalla normativa, se letteralmente e acriticamente interpretata: quanto meno, per evitare l'induzione in errore si dovrebbe applicare in modo particolarmente rigoroso, con obbligo di chiara visibilità, il luogo preciso di origine o di provenienza ai sensi dell'art. 3, par. 1, n. 8, della citata direttiva etichettatura.

Altro spunto per una considerazione, di tutt'altro tipo ma sempre in tema di requisiti di tutela (o di assenza di requisiti, e di strumenti per tutelare): la recente sentenza “Parmesan” del 26/02/2008⁹.

La DOP “Parmigiano Reggiano” è stata ritenuta meritevole di una protezione, a scapito dell'uso commerciale del nome “Parmesan”, in quanto in quest'ultimo è stata riconosciuta una evocazione (alquanto maliziosa) della DOP, anche grazie al suo frequente (anzi normale, verrebbe da dire) utilizzo insieme a elementi grafici allusivi all'Italia. La Corte non ha avuto dubbi, stavolta, sul fatto che un simile uso del segno “Parmesan” potesse indurre in errore il consumatore, anzi illuderlo grazie ad un *Italian sounding*, e recare un pregiudizio ai produttori del prodotto che si fregia della DOP Parmigiano Reggiano. Sembra, anche qui, abbastanza chiara la prospettiva da cui la Corte si propone di tutelare a tutti gli effetti il valore (e la potenzialità di mercato) del segno distintivo DOP, contro forme di usurpazione o altre pratiche commerciali che possano sfruttarne in modo parassitario la capacità attrattiva di clientela. Il limite – e non piccolo – nel sistema di tutela qual è inteso dalla Corte, è che sarebbero sufficienti a tal fine strumenti di tutela privatistica; tant'è che, nel caso di specie, la Germania – secondo il Giudice comunitario – avendo disciplinato nel proprio ordinamento a scopo

⁹) C. giust. CE, 26 febbraio 2008, *Commissione c. Germania*, causa C-132/05.

sanzionatorio e/o risarcitorio fattispecie di concorrenza sleale, e attribuito potere di iniziativa ai privati, ai concorrenti, a soggetti collettivi, ecc., avrebbe già fatto tutto ciò che le era richiesto per adempiere all'art. 13, n. 1, lett. b) del reg. 2081¹⁰.

Da ultimo, e a chiusura di queste riflessioni, si consideri anche che l'identificazione di uno dei requisiti fondamentali della tutela delle indicazioni geografiche nel legame fra la reputazione del nome e il territorio che quest'ultimo richiama, e dunque la lettura del segno distintivo geografico come diritto di proprietà industriale (secondo il linguaggio del legislatore italiano) o di "proprietà commerciale" (come talvolta si esprime la Corte) è coerente anche con i principi internazionali in materia: l'art. 22 dell'Accordo TRIPS obbliga gli Stati membri del WTO ad assicurare protezione alle indicazioni geografiche "where a given quality, reputation or other characteristic of the good is essentially attributable to its geographical origin", con espressione che ricalca quella precedentemente adottata dall'Accordo di Lisbona¹¹.

Su questa base, le (legittime) pretese che lungamente in Italia si sono avanzate contro altri Paesi europei, per giustamente contrastare in Europa la contraffazione di prodotti come il Parmigiano Reggiano, sarebbe tempo di farle valere anche in sede multilaterale.

ABSTRACT

Prior to the first EC Regulation on PDOs and GIs, the ECJ jurisprudence had usually considered the link between a quality and the territory of origin (referred to by the product's name) as the only fundamental requirement, in order to legally protect geographical indications. The text of the Regulation No. 2081/92 substantially confirmed such a strict requirement as a condition for the PDOs' registration, whereas the GIs'

⁽¹⁰⁾ Cfr. la sent. *Parmesan*, ai punti 63-64: il regolamento n. 2081/92 (ma il ragionamento può essere trasposto al reg. 510/2006) richiede agli Stati membri di adottare misure nazionali che permettano di assicurarne l'attuazione; tuttavia, la Repubblica Federale di Germania, con le proprie numerose disposizioni atte a contrastare l'uso illecito delle DOP, quali in particolare la legge sulla lotta alla concorrenza sleale (*Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb*) del 7 giugno 1909, e la legge sulla tutela dei marchi e altri segni distintivi (*Gesetz über den Schutz von Marken und sonstigen Kennzeichen*) del 25 ottobre 1994 (BGBl. 1994 I, pag. 3085), ha già adempiuto a tale obbligo. In più, il fatto che l'ordinamento tedesco attribuisca legittimazione ad agire contro ogni comportamento lesivo dei diritti derivanti da una DOP anche ai concorrenti, alle associazioni d'impresе e alle associazioni dei consumatori mostra, ad avviso della Corte, che le disposizioni in vigore in Germania non si limitano ad offrire tutela ai diritti di proprietà intellettuale dei soli produttori stabiliti nella regione d'origine del prodotto in questione, ma creano un sistema generale ed efficace atto ad impedire qualsiasi violazione dell'art. 13 del regolamento n. 2081/92, e a sanzionarla efficacemente per via giudiziaria (ciò che risulta essere accaduto, ad esempio, il 23 aprile 2008 nei confronti della Allgäuland-Käseereien, condannata dalla sezione commerciale del Tribunale di Berlino ad astenersi dalla produzione, promozione, offerta e messa in commercio di formaggio con le denominazioni "parmigiano", "bioparmesan" e "parmesan", non prodotto entro la zona d'origine della DOP Parmigiano Reggiano e difforme dal relativo disciplinare, con sanzioni previste dall'ordinamento tedesco fino a 250.000 euro di ammenda, o pena detentiva fino a due anni, estensibili a chi unicamente commercializza il prodotto).

⁽¹¹⁾ Lisbon Agreement for the Protection of Appellations of Origin and their International Registration of October 31, 1958, più volte modificato.

protection, right from the start, has been allowed also in case the referred territory is only linked to a simple “reputation” of the concerned product, even if no intrinsic peculiarity or quality of it can be deemed as actually deriving from that territory.

At the same time, starting from the Exportur jurisprudence, the ECJ has somewhat rethought its initial position, remarking that the rationale of the GIs’ European protection (and the reasons for justifying on its basis a waiver to the principles of the free movement of goods, according to Art. 30 of the EC Treaty) basically consists in the reputation of the geographical name, and in its potential of attracting customers, granting the producers an income, and considering the right to use that name – in any sense – as an IP right.

This interpretation of the legal rules has been, in turn, confirmed by the most recent judgments of the ECJ on PDOs and GIs (namely “Grana Padano” and “Parma Ham” of 2003), and finally by the new European discipline (EC Regulation No. 510/2006), which hasn’t modified the general definition of “geographical indication”, while in its premises (in Considering no. 8) it declares that – although its scope should be limited to products for which a link exists with its geographical origin – the same scope could be enlarged to encompass other agricultural products or foodstuffs (i.e. products not having such a link). Finally, this could be the best interpretation even in the light of the EC Treaty principles, of the legal basis of the EC rules (increasing the individual earnings of persons engaged in agriculture, by finding new sources of income for farmers) and of the most relevant international agreements and arrangements concerning IP rights.