

Ambiente geografico, reputazione e zonazione nella tutela dell'olio extravergine d'oliva

Stefano Masini

1.- Il riconoscimento dell'olio Toscano IGP

“Tra le questioni che possono definirsi, genericamente, preliminari alla trattazione del merito nel giudizio amministrativo, identificato con la questione di legittimità-illegittimità del provvedimento impugnato, emerge per importanza quella concernente l'interesse al ricorso. Infatti una rapida ricognizione della giurisprudenza del Consiglio di Stato convince della frequenza con cui si pone siffatta problematica, frequenza che si traduce per un verso in un'imponente casistica, per altro verso nel non raro esito del processo collegato alla ravvisata carenza dell'interesse processuale”¹.

Sotto questo profilo, la decisione del TAR Lazio qui segnalata², sulla sussistenza dell'interesse al ricorso proposto da un'associazione ed alcuni singoli produttori, ammette il difetto del requisito in esame, perché dall'annullamento del *disciplinare di produzione della indicazione geografica protetta dell'olio di oliva toscano* - nella parte in cui contempla il riferimento alla sottozona *Colline di Firenze* - i ricorrenti non potrebbero conseguire alcuna utilità né pure potenziale o strumentale.

La questione risulta, del resto, conosciuta in quanto risalente alla precedente iniziativa della pubblica amministrazione competente, di registrazione *accelerata*, ai sensi dell'art. 17 del regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio del 14 luglio 1992 *relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e della denominazione d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari*, di una DOP *Toscano*, per l'olio extravergine di oliva, articolata in menzioni geografiche aggiuntive o sottozone.

La Commissione europea, una volta rilevata la tardività della comunicazione di altre denominazioni presentate come *varianti* ai fini della registrazione - tra cui

⁽¹⁾ In questi termini, v. Villata, voce “*Interesse ad agire*” II) *Diritto processuale amministrativo*, in *Enc. giur.*, vol. XVIII, Roma, 1989, 1.

⁽²⁾ TAR Lazio, Sez. II-ter, 1 marzo 2010, n. 3186; il testo della sentenza è pubblicato in www.giustiziaamministrativa.it

Colline di Firenze – invitò l'amministrazione nazionale precedente a richiedere la protezione della denominazione *Toscano*, in osservanza alla procedura ordinaria prevista dagli artt. 5, 6 e 7 del regolamento citato, facendo salvo il suggerimento – formulato, in via di leale collaborazione, da parte degli uffici comunitari, a trasformare la domanda di registrazione da DOP a IGP, tenuto conto della reputazione dell'olio extravergine di oliva di provenienza regionale.

A seguito della riscontrata adesione del (allora) Ministero per le politiche agricole – che si era limitato a richiedere, per ragioni di speditezza, l'adozione, quale disciplinare di riferimento, del provvedimento già comunicato alla Commissione ed articolato, come detto, in varie sottozone – viene, dunque, adottato il regolamento (CE) n. 644/98 della Commissione del 20 marzo 1998 *che completa l'allegato del regolamento (CE) n. 1107/96 della Commissione relativo alla registrazione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine nel quadro della procedura di cui all'articolo 17 del regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio*, nel cui allegato, all'interno della sezione A (*Prodotti elencati nell'Allegato II del Trattato destinati all'alimentazione umana*), voce *Grassi. Olio di oliva*, figura la denominazione: *Toscano* (IGP).

Poiché la procedura semplificata non prevedeva la preliminare pubblicazione del disciplinare di produzione, alla evidente esigenza di renderne conoscibili gli standard di tutela ha risposto, dunque, la successiva pubblicazione, nella *Gazzetta Ufficiale*, del d.m. 21 luglio 1998 *Disciplinare di produzione della indicazione geografica protetta dell'olio di oliva Toscano*.

2.- *L'olio delle Colline di Firenze*

Lamentando un pregiudizio diretto ed immediato dalla sopravveniente disciplina, i produttori dell'olio extravergine di oliva delle *Colline di Firenze*, ritenuto di poter accedere alla denominazione complementare soltanto nell'ambito della nuova IGP e non (più) al di fuori di essa – proprio in quanto individuata come sottozona nel disciplinare di produzione – procedono, per tanto, ad impugnare il ricordato regolamento comunitario con ricorso al Tribunale di primo grado della Comunità Europea.

La negazione di qualsivoglia interesse all'annullamento dell'atto viene, tuttavia, argomentata sulla base della chiara ricostruzione della pur complessa vicenda di registrazione (soltanto) della denominazione *Toscano* e non, invece, delle varianti o menzioni geografiche aggiuntive – a cui non viene accordata alcuna protezione comunitaria – con la conseguenza che la relativa utilizzazione commerciale, da parte dei produttori interessati – non possa risultare affatto pregiudicata né, tanto

meno, esclusa la possibilità di presentare una domanda di registrazione della stessa sottozona come *autonoma* denominazione di origine protetta³.

In esito a tale ordinanza il contrasto di interpretazione avrebbe dovuto ragionevolmente trovare definitiva composizione e, invece, gli stessi produttori già soccombenti tornano a contestare la pretesa obbligatorietà della disciplina di tutela dell'olio delle *Colline di Firenze* che, pur essendo capace di differenziare un prodotto pregiato, a differenza di altri dotati di caratteristiche merceologiche di genere, ottenuti in altre zone della Toscana, porterebbe a relegare tale *nomen* a mera specificazione di variante, con impossibilità di ulteriore autonoma utilizzazione.

Il punto è che tali motivazioni alimentano il contraddittorio aperto dai medesimi ricorrenti nei confronti del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali che, dopo aver accordato la protezione transitoria alla sopraggiunta richiesta di riconoscimento della *DOP Olio Colline di Firenze*, si è visto costretto alla revoca proprio per la ragione che, nel frattempo, non erano state fornite risposte complete ed esaustive alle numerose obiezioni ostantive sollevate dalla Commissione europea.

In effetti, il *milieu géographique*, inteso come collegamento tra le caratteristiche obiettive dell'olio extravergine di oliva e l'ambiente da cui esso è originario, risulta capace di qualificare il prodotto *Toscano* e non, invece, di selezionare proprietà del prodotto che siano dovute, tanto a fattori naturali quanto a fattori umani, riconducibili espressamente a singole sottozone.

Viene, infatti, eccepito come le varietà di olive utilizzate siano diffuse anche al di fuori delle *Colline di Firenze* e le caratteristiche fisico-chimiche non si rivelino specifiche o, comunque, sufficienti a definire la particolarità del prodotto; mentre colore, aroma e gusto vengono ricondotte alla pratica anticipata della raccolta, sì che non possa parlarsi di produzioni estranee all'areale regionale tipico né di agganciamento alla reputazione, da parte degli altri olii di oliva extravergine originari della Toscana.

3.- DOP e IGP

Ora, è indubbio che la politica di valorizzazione dei prodotti agro-alimentari di qualità caratterizzati localmente perseguita dall'Unione europea sia volta ad assicurare i medesimi obiettivi, nell'interesse dei produttori, in vista del

⁽³⁾ Cfr., Ord. Tribunale di Primo Grado 29 aprile 1999, in Gazz. Uff. delle Comunità europee (1999/C 246/61) 28.8.1999, C 246/30.

conseguimento dei redditi adeguati e, al tempo stesso, dei consumatori in ordine ai benefici attesi di identità, caratteristiche e reputazione⁴.

Se non che, è proprio dal lato delle aspettative dei consumatori che potrebbe essere avvertita l'esigenza di una concorrenza effettiva tra prodotti "conoscibili nella loro diversità al consumatore e dotati di una intrinseca corrispondenza tra l'offerta e il dichiarato"⁵.

Nel recente Libro Verde *sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità*⁶ viene posto in rilievo che: "molti consumatori alla ricerca di prodotti di qualità sono disposti a pagare di più per acquistare prodotti alimentari di una particolare zona geografica"; ma "per talune denominazioni di prodotti trasformati, il legame tra il Luogo e la produzione si basa sul processo di trasformazione più che sull'origine degli ingredienti e sulla reputazione del prodotto stesso. Pertanto le materie prime possono non essere originarie della zona, cosa che potrebbe deludere le aspettative dei consumatori (c.d.a.)".

Invero, può essere del tutto ovvio insistere sul riconoscimento delle indicazioni geografiche, quali figure *più tenui* rispetto alle denominazioni geografiche, anche sul piano della ricerca della funzione storicamente assegnata. Come ha precisato, tra gli altri, Luigi Sordelli: "le denominazioni di origine e le indicazioni di provenienza hanno, nello stesso tempo, funzione di garanzia di qualità e di provenienza, congiuntamente considerate, così da indicare l'origine e quindi la rispondenza a tipi tradizionali e qualitativamente determinati. Tale funzione è però minore per le indicazioni di provenienza, ove la tutela qualitativa viene a mancare, proteggendo esse solo l'origine rispetto ad affermazioni che non possono essere difforni dal vero"⁷.

Così come risalta senza equivoco l'ammissione, operata dalla stessa Corte di giustizia⁸, a proposito dello scostamento, per le indicazioni geografiche, da qualità

⁴) Si veda *ex multis* Rook Basile, *I segni distintivi dei prodotti agricoli*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario* diretto da Luigi Costato, Padova, 2003, 735.

⁵) Così, Albinetti, *Il Frascati, il Chianti e la via della Svizzera. Vini DOC, imbottigliamento in zona di produzione e libertà di commerci*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1999, 525.

⁶) Cfr. Commissione delle Comunità europee, Bruxelles, 15.10.2008 COM(2008) 641 def., non che per un esteso commento Germanò, *La qualità dei prodotti agro-alimentari secondo la Comunità europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, I, 359.

⁷) Si veda la voce dell'A., *Denominazione di origine*, in *Enc. dir.* vol. XII, Milano, 1964, 141.

⁸) Così, Corte di Giustizia delle Comunità europee, 6 dicembre 2001, causa C-269-99, *Spreewalder*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2002, 16, con nota di Canfora, *I disciplinari di produzione DOP e IGP: ripartizione di competenze tra Stati membri e organi comunitari*, la quale

e caratteristiche connesse ad una determinata zona di provenienza, nel senso che: “un prodotto alimentare può essere originario della zona geografica di provenienza di cui trattasi per il fatto di essere trasformato o elaborato in tale regione, anche se le materie prime sono prodotte in un’altra regione”.

L’interesse sostanziale di cui i ricorrenti avrebbero dovuto farsi carico pretendeva, forse, di far valere che, non ostante siano le caratteristiche obiettive associate all’ambiente e alla modalità di lavorazione a rendere irripetibile l’olio extravergine di oliva (anche) della variante delle *Colline di Firenze*, il segno di protezione registrato si limitasse a *comunicare* l’origine semplicemente attraverso il riconoscimento della reputazione e, cioè, della rinomanza o della capacità di attrazione della Toscana.

4.- Le opzioni possibili

In una decisione assai nota, relativa al trasporto e all’imbottigliamento al di fuori della regione del vino *Rioja*⁹, la Corte di giustizia ha osservato che la reputazione

riassuntivamente osserva: “Entro i limiti individuati nell’interesse della libera circolazione dei prodotti già esistenti (sia per quanto concerne le denominazioni da considerare generiche, sia con riguardo alla produzione di marchi già affermatasi sul mercato), spetta dunque allo Stato individuare l’area geografica di riferimento entro cui è possibile lo sfruttamento della denominazione protetta. Nel compiere questa valutazione, lo Stato potrà tener conto delle esigenze relative anche alla trasformazione dei prodotti, legate ad esigenze di valorizzazione del territorio e dell’occupazione nella zona interessata, anche al fine di assicurare la competitività dei prodotti tradizionali; di contro, per altri aspetti dovranno essere prese in considerazione le esigenze degli imprenditori che producono beni dello stesso genere al di fuori dell’area geografica circoscritta dalla denominazione. La Corte riserva unicamente agli Stati, in relazione alle proprie dinamiche interne, la definizione dell’area geografica interessata dal sistema di protezione. La fase successiva, quella comunitaria, investe invece il vaglio degli interessi degli altri Stati, fondato sull’eventuale contrasto con denominazioni già esistenti in altri Stati ovvero con la libera circolazione dei prodotti”.

⁹) Cfr., Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 16 maggio 2000, causa C-388/95, *Regno del Belgio c. Regno di Spagna*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, II, 306, con nota di Borraccetti, *La tutela del vino di qualità può ammettere una deroga al divieto di misure di effetto equivalente: il caso Rioja*. Ma si veda, in precedenza, la stessa Corte, sentenza 9 giugno 1992, causa C 47/90, *Ets. Delhaize frères & C. “Le Lion” SA c. Promalvin SA e AGE Bodegas Unidas SA*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001, 24, con nota di Bianchi, *In vino veritas, ovvero, dell’imbottigliamento obbligatorio dei vini di qualità nella regione di produzione alla luce della giurisprudenza e legislazione comunitaria*, che considera la normativa spagnola, che prevedeva, per il riconoscimento della denominazione di origine Rioja, l’imbottigliamento obbligatorio nelle regioni di produzione, una

– nella specie della *denominación de origen calificada* – dipende dall’immagine di cui gode presso i consumatori e, a sua volta, quella rappresentazione discende dalle caratteristiche e, in generale, dalle qualità del prodotto che ne costituiscono la base dell’accreditamento.

L’attenuazione e, in termini figurati, lo *scolorimento* degli standard che costituiscono, nella percezione del pubblico, la base per la dichiarazione di conformità dell’olio doveva, pertanto, rendere riconoscibile l’interesse sostanziale ad etichettare l’olio come DOP. E’ noto, del resto, il caso che vale come esempio di *coesistenza* – della registrazione della indicazione geografica protetta *Aceto Balsamico di Modena*¹⁰, la cui produzione deve essere effettuata nel territorio amministrativo delle province di Modena e Reggio Emilia, disposta con regolamento successivo al riconoscimento dell’*Aceto balsamico tradizionale di Modena*, quale denominazione di origine protetta¹¹, attesa la contemporanea allocazione sui mercati e la valutazione che: “le caratteristiche, la clientela, l’utilizzo, le modalità di distribuzione, la presentazione ed il prezzo... ne hanno fatto dei prodotti diversi l’uno dall’altro, il che consente di garantire un trattamento equo ai produttori interessati e di non indurre in errore il consumatore”.

A parte le suesposte digressioni, del tutto marginali, circa la perdita *innocenza* della indicazione geografica¹² rispetto all’esistenza di determinate caratteristiche o di un livello qualitativo connessi all’ambiente geografico - che non risulta, ormai, indifferente nelle decisioni di acquisto degli alimenti¹³ - ai ricorrenti, nella

misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all’esportazione. Per un esame comparativo delle due decisioni della Corte di giustizia, in riferimento anche agli orientamenti della giurisprudenza amministrativa, v. Albisinni, *Azienda agricola multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000, cap.V.

(¹⁰) Regolamento (CE) n. 583/2009 della Commissione del 3 luglio 2009, recante iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d’origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Aceto Balsamico di Modena (IGP)].

(¹¹) Regolamento (CE) n. 813/2000 DEL Consiglio del 17 aprile 2000, che completa l’allegato del regolamento (CE) n. 1107/92 della Commissione, relativo alla registrazione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine nel quadro della procedura di cui all’articolo 17 del regolamento (CEE) n. 2081/92.

(¹²) Analogo è il titolo di un autorevole contributo di Mangini, *Logo, no logo?...ovvero la perdita innocenza della proprietà intellettuale*, in *Studi di diritto industriale in onore di Adriano Vanzetti. Proprietà intellettuale e concorrenza*, tomo II, Milano, 2004, 927.

(¹³) Si veda *amplius* Albisinni, *L’origine dei prodotti agroalimentari e la qualità territoriale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, 23.

ricostruzione operata dal giudice amministrativo, restavano, in ogni caso, disponibili tre opzioni alternative, al fine di valorizzare i prodotti di quella zona tipica: oltre alla possibilità di riportare nell’etichettatura la menzione (esclusiva) IGP, che racchiude, in una comune identità e storia, gli olii prodotti in Toscana, quella di aggiungere la menzione della sottozona ovvero – salvo un esame più approfondito sulla confondibilità dei segni – di ricorrere alla sola indicazione della determinata provenienza.

L’iniziativa di parte ha seguito, tuttavia, la via della riproposizione delle precedenti infondate doglianze e, in una materia, segnata da recenti e continuativi contrasti degli interessi sostanziali in gioco, come l’etichettatura dell’olio di oliva, ha escluso la possibilità di ritagliare un risultato pratico apprezzabile a garanzia di una diversificata disciplina di tutela dell’origine legata al territorio, dopo aver visto, in altre occasioni, “l’ingresso, tumultuoso, a volte disordinato, ma in qualche modo efficace, dei produttori agricoli, come soggetto collettivo che impone nuova attenzione e nuove regole, rivendicando una posizione di primazia in aree diverse da quelle abitualmente assegnategli¹⁴ .

(¹⁴) Così, Albisinni, *Il Frascati, il Chianti e la via della Svizzera*, cit., 517-518.