

Commenti

L'insostenibile leggerezza delle versioni linguistiche: condizionamento e confezionamento dei prodotti DOP e IGP nel recente regolamento UE n. 1151/2012

Paolo Borghi

Vi è, tra gli argomenti che più appassionano gli studiosi del diritto alimentare, sicuramente quello della protezione dei segni distintivi, e in particolare delle DOP e delle IGP come diritti IP tipici dei prodotti alimentari. E tra le vicende che, in questo specifico settore, più hanno suscitato interesse negli ultimi anni, altrettanto sicuramente vi è quella relativa al condizionamento degli alimenti a DOP o a IGP, alla sua effettuazione entro i confini della zona geografica delimitata, e alla sua rilevanza ai fini della tutela del nome geografico. Le vicissitudini sono note, e non occuperemo troppo spazio in questa Rivista per ricostruirle lungamente⁽¹⁾. Ci limiteremo qui a una breve sintesi.

Il pomo della discordia sono alcune operazioni finali, preparatorie del consumo, che tipicamente alcune imprese alimentari (della grande distribuzione, ad esempio, oppure della cosiddetta "quarta gamma") svolgono al fine di vendere il prodotto in condizioni di alimento pronto, e che, nella prassi, sono complessivamente chiamate "condizionamento" (es. affettatura, grattugiatura, lavaggio, taglio, imbottigliamento, ecc.). L'originaria disciplina delle DOP e delle IGP, dettata con il reg. (CEE) 2081/92, ma anche molte delle normative nazionali sulle DOC dei vini, non

menzionavano tali operazioni; in particolare, nulla dicevano sulla possibilità o meno di effettuarle anche al di fuori della zona geografica delimitata, e delle conseguenze di ciò sul diritto all'uso della DOP o della IGP. Parallelamente, il più delle volte i "disciplinari di produzione" non se ne occupavano affatto.

Qualche primo esempio di introduzione di limiti e condizioni di tal genere riguardò, storicamente, l'ambito dei vini². Benché oggi una tale possibilità sia considerata la regola³, nel quadro giuridico vigente per il settore vitivinicolo negli anni '90 del secolo scorso la Corte di giustizia CE in un primo tempo giudicò le norme nazionali che introducevano limiti di tal genere incompatibili con il diritto comunitario: è nota la cosiddetta "prima sentenza *Rioja*"⁴ avente ad oggetto una pronuncia pregiudiziale su un regio decreto spagnolo che attribuiva la "denominacion de origen calificada" al vino prodotto nella regione Rioja, a condizione che esso, oltre ad essere ottenuto in quella regione dalla spremitura delle uve ivi prodotte, fosse anche imbottigliato nella stessa zona; se viceversa quel vino fosse stato esportato sfuso e imbottigliato altrove, non lo si sarebbe potuto commercializzare utilizzando la DOC. Ad avviso della Corte, una tale previsione della normativa nazionale spagnola si traduceva in una restrizione al commercio intracomunitario priva di giustificazioni, in quanto "non era stato dimostrato che l'imbottigliamento del vino nella regione di produzione fosse un'operazione che gli conferiva caratteristiche particolari ovvero un'operazione indispensabile alla conservazione delle caratteristiche specifiche da esso acquisite".

Qualche anno più tardi, e dopo più meditata riflessione, la medesima Corte⁵ smise di domandarsi se l'imbottigliamento *in loco* incidesse sempre e necessariamente, *in concreto*, sulle "caratteristiche particolari" del prodotto, e diede invece rilievo a tutt'altro profilo: i Giudici di Lussemburgo si avvidero che la protezione della denominazione è soprat-

(¹) Sul tema si può rinviare a F. Albisinni, *Il Frascati, il Chianti e la via della Svizzera. Vini doc, imbottigliamento in zona di produzione e libertà dei commerci*, in *Dir. giur. agr. alim. e dell'amb.*, 1999, p. 517 ss.; D. Bianchi, *In vitro veritas, ovvero, dell'imbottigliamento obbligatorio dei vini di qualità nella regione di produzione alla luce della giurisprudenza e legislazione comunitaria*, in *Dir. giur. agr. alim. e dell'amb.*, 2001, p. 24 ss.; M. Borraccetti, *Trasformazione di un prodotto e suo confezionamento nel rispetto delle denominazioni d'origine*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, II, pp. 447 ss.; F. Capelli, *Il condizionamento dei prodotti contrassegnati con «DOP» e «IGP» secondo le nuove disposizioni inserite nel regolamento CEE n. 2081/92 sulle denominazioni di origine*, in *Dir. com. e scambi internazionali*, 2003, pp. 105 ss.; S. Rizzoli, *Il condizionamento dei prodotti con denominazione di origine*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, II, pp. 458 ss.;

(²) Si v., ad esempio, il caso del Frascati, per il quale il d.m. 28 luglio 2000, in GU n. 184 dell'8 agosto 2000, ha provveduto ad introdurre l'obbligo di imbottigliamento in zona.

(³) Oggi, infatti, è espressamente previsto che il disciplinare di produzione dei vini possa contenere l'obbligo di effettuare il condizionamento all'interno della zona geografica delimitata o in una zona situata nelle immediate vicinanze (obbligo che, quindi, se non previsto in modo espresso, non esiste), ma di ciò dev'essere fornita una motivazione: cfr. l'art. 8 del reg. (CE) n. 607/2009.

(⁴) Sent. 9 giugno 1992, in causa C-47/90, *Delhaize et Le Lion*, in *Racc.*, 1992, pag. I-3669.

(⁵) Sent. 16 maggio 2000, in causa C-388/95, *Regno del Belgio/Regno di Spagna*, in *Raccolta*, 2000, p. I-3123.

tutto tutela del segno distintivo, diritto IP del quale l'ordinamento protegge i titolari da ogni sfruttamento abusivo, per difendere anche la reputazione acquisita dal prodotto, evitando così persino l'*astratta* possibilità che insorgano (a causa dell'imbottigliamento fuori zona) differenze circa la qualità di ogni unità di prodotto. In altre parole, regole di produzione come quelle considerate, che subordinano la possibilità di utilizzare il segno geografico all'effettuazione in zona anche delle operazioni di condizionamento, malgrado si traducano in potenziali restrizioni all'esportazione, hanno secondo la Corte una giustificazione di diritto UE consistente nella necessità di garantire la reputazione commerciale del prodotto (e con essa il valore commerciale del segno) contro rischi anche soltanto potenziali di variazioni nelle caratteristiche organolettiche – che potrebbero ad esempio divenire meno costanti – e di conseguente svalutazione del diritto di proprietà intellettuale (o "industriale" o "commerciale" che dir si voglia) sul segno. Non occorre quindi, secondo il *revirement* Giudice comunitario, che vi sia una concreta, attuale e dimostrata incidenza negativa sulle caratteristiche del prodotto.

La stessa Corte fece poi applicazione del ragionamento anche fuori dalla materia vitivinicola: esso si affermò nella giurisprudenza e legislazione comunitarie relative a tutte le indicazioni geografiche, per le quali fu apertamente riconosciuto che il condizionamento all'interno della zona geografica delimitata può essere legittimamente imposto da un disciplinare come presupposto per l'uso del segno geografico⁶.

Soprattutto, però, la Corte diede il "la" al legislatore dell'UE. Quest'ultimo, a scanso di equivoci, interveniva con il reg. (CE) n. 692/2003, integrando il reg. n. 2081/92 proprio (ma non solo) in tema di contenuto del disciplinare. Per effetto della modifica del 2003, l'art. 4, paragrafo 2, la lettera e), del reg. n. 2081/92 riportò, pertanto, l'esplicito riconoscimento della possibilità di inserire espressamente nel disciplinare "gli elementi relativi al condizionamento, quando l'associazione richiedente determina e giustifica che il condizionamento deve aver luogo nella zona geografica delimitata per salvaguardare la qualità, assicurare la rintracciabilità o il controllo". Pur sapendo che l'inserimento di una simile prescrizione non era affatto vietata dalle norme del 1992 (le quali indicavano i contenuti obbligatori e immancabili del disciplinare, ma non precludevano la possibi-

lità di inserire anche prescrizioni diverse e ulteriori, qualora se ne dimostrasse la necessità o l'utilità), il Consiglio UE⁷, prendendo atto che il silenzio della norma (benché corrispondente a una chiara assenza di divieto) era fonte di dubbi interpretativi e di altri possibili futuri contrasti giurisprudenziali, decideva *ad abundantiam* di chiarire che, sì, una tale prescrizione nel disciplinare era legittima.

Il testo della novellata disposizione, tale e quale, veniva trasfuso anche nella "nuova" disciplina di DOP e IGP, introdotta con il reg. (CE) n. 510/2006, emanato per modificare tutt'altri aspetti della materia (in specie l'ampiezza delle possibilità di registrazione di DOP e IGP di Paesi terzi, alla luce delle condizioni – troppo strette, secondo il Panel del WTO – di equivalenza e reciprocità che la normativa originaria del 1992 poneva), eliminando possibili profili di contrasto con l'accordo TRIPS. In sostanza, il regolamento del 2006 aveva tutt'altro *target*, e tutt'altra ragion d'essere, mentre l'aspetto relativo al condizionamento non fu più toccato: esso pareva ormai costituire un punto fermo e acquisito, legislativamente (oltre che dalla Corte) chiarito sin dal 2003, e da conservare.

E' forse opportuno a questo punto tornare sulla nozione di "condizionamento", per rimarcare che essa è assai più ampia di quella di "confezionamento". Quest'ultimo può essere tutt'al più considerato *una delle* operazioni (normalmente l'ultima in ordine temporale) che rientrano nel primo; ma non vi è coincidenza.

La materia delle indicazioni geografiche è stata infine nuovamente – per la terza volta in nove anni – oggetto di intervento legislativo, con il recente reg. (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, "sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari". Un atto che riprende senza sostanziali cambiamenti i capisaldi della disciplina pregressa (la nozione di DOP e di IGP, i requisiti di tutela, il ruolo del disciplinare, la procedura di riconoscimento, ecc.), tentando di riunire in un unico testo norme precedentemente sparpagliate in provvedimenti differenti; che prova (con modifiche di poca sostanza e di scarse speranze) di recuperare una funzione alle specialità tradizionali garantite (un vero "flop", sin dall'epoca della loro configurazione come "attestazioni di specificità", nel reg. 2081/92); che introduce una regolamentazione per alcune indicazioni facoltative di qualità, come la famigerata

(⁶) Fu il caso del disciplinare del Prosciutto di Parma DOP, che subordinava l'uso della denominazione all'affettamento e confezionamento nella zona di produzione; sulla base di ciò, il Consorzio di tutela ha potuto vietare ad una catena britannica della grande distribuzione di usare il nome protetto su prosciutto acquistato intero, poi affettato fuori zona e ivi inserito in vaschette di plastica dallo stesso distributore: si v. la sentenza della Corte di giustizia del 20 maggio 2003, in causa C-108/01, *Consorzio del prosciutto di Parma c. Salumificio S. Rita c. Asda Stores*, in *Racc.*, 2003, pag. I-5121. Altrettanto, è stato ritenuto legittimo imporre l'effettuazione della grattugiatura del Grana Padano, per venderlo già grattugiato in confezioni sigillate, della zona delimitata, in quanto solo tale condizionamento *in loco* consente "ai beneficiari della denominazione d'origine interessata di conservare il controllo di una delle presentazioni del prodotto sul mercato" permettendo di "meglio salvaguardare la qualità e l'autenticità del prodotto, nonché, di conseguenza, la reputazione della denominazione d'origine, di cui i beneficiari assumono, pienamente e collettivamente, la responsabilità": così si esprimeva la sentenza 20 maggio 2003, in causa C-469/00, *Ravil sarl c. Biraghi spa*, in *Racc.*, 2003, pag. I-5053, punti 48 e 50.

(⁷) Era il Consiglio a legiferare, essendo i regolamenti in tema di DOP e IGP, prima del Trattato di Lisbona, adottati con la procedura speciale agraria prevista per l'adozione di misure di politica agricola comune.

espressione “prodotto di montagna”⁸, o come una possibile nuova menzione “Prodotto dell’agricoltura delle isole”, non ancora consentita ma rimessa alla valutazione di opportunità della Commissione europea⁹; e che, infine, apporta significative novità in tema di obblighi degli Stati membri in materia di controlli¹⁰. Un regolamento – ancora – che doveva, nelle intenzioni del legislatore dell’UE, costituire il primo atto di un intervento normativo a trecentosessanta gradi sul tema della qualità dei prodotti agricoli e alimentari, con le radici affondate nel *survey* condotto dalla Commissione tramite il Libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli del 2008¹¹, e con le sue ramificazioni non solo in tema di diritti IP (con il regolamento n. 1151/2012, appunto), ma anche in tema di norme di commercializzazione e requisiti qualitativi dei prodotti agricoli (cui doveva essere dedicato un ulteriore apposito regolamento, recante modifica del reg. (CE) n. 1234/2007, la cui proposta però giace senza che si sia tuttora giunti ad una approvazione definitiva), e in tema di sistemi di certificazione volontaria e di etichettatura dei prodotti DOP e IGP (su cui la Commissione si è limitata a pubblicare “orientamenti sulle buone pratiche”).

Ebbene, tralasciando il resto di quello che doveva ambiziosamente chiamarsi “pacchetto qualità” (e che si è ridotto, almeno per ora, a un unico atto vincolante dell’UE), nel codificare il testo della disciplina delle DOP e delle IGP entro il nuovo quadro normativo, il legislatore europeo interviene oggi con l’art. 7, par. 1, lett. e), del reg. (UE) n. 1151/2012, stabilendo (sorpresa!) che il disciplinare può contenere anche “informazioni relative al *confezionamento*, quando il gruppo richiedente stabilisce in tal senso e fornisce sufficienti motivazioni specifiche per prodotto per cui il confezionamento deve aver luogo nella zona geografica delimitata per salvaguardare la qualità, garantire l’origine o assicurare il controllo” (corsivo nostro, n.d.r.).

Si parla – nel caso il corsivo fosse sfuggito – di “confezionamento”; non più di “condizionamento”. Sarà anche il frutto di una svista, di una “leggerezza” dei servizi di traduzione della Commissione, ma il risultato non è di poco conto: appare in gran parte, se non *in toto*, posto nel nulla l’appro-

do della citata giurisprudenza della Corte di giustizia, che aveva risolto, nel modo poc’anzi illustrato e dopo lungo travaglio, i dubbi concernenti l’obbligo di “condizionamento” nella zona di produzione. E parimenti si pone nel nulla (anzi, forse si segna un passo indietro) l’opera del legislatore che, a più riprese, prima del regolamento del 2012 aveva fatto sostanzialmente la stessa cosa, sempre parlando di “condizionamento”.

L’art. 7 del nuovo reg. (UE) n. 1151/2012, testualmente, sembra dunque autorizzare oggi l’introduzione nel disciplinare di soli obblighi di confezionamento *in loco*; e non pare che consenta più, viceversa, di scrivere nei disciplinari di produzione prescrizioni obbligatorie relative a tutte le altre operazioni preparatorie del prodotto finito che vanno sotto il nome di “condizionamento”.

Anzi, la disciplina di questo specifico aspetto del tema delle DOP e IGP appare oggi, almeno a livello interpretativo, probabilmente ancor più restrittiva di quanto non fosse prima del reg. n. 692/2003. L’originario art. 4 del reg. n. 2081/92 prevedeva alcuni elementi necessari del disciplinare (ossia, obbligatoriamente presenti); l’opinione corrente, dottrinale e giurisprudenziale, era che tale elencazione fosse tassativa (sicché tutti gli elementi dovevano essere presenti, nessuno escluso) ma non esaustiva: era possibile, cioè, ai soggetti richiedenti la registrazione di una DOP o di una IGP, inserire altre regole e prescrizioni, alla sola condizione di rispettare i principi generali della materia e del diritto comunitario. Tant’è che la Corte di giustizia, persino nella prima sentenza “*Rioja*” con cui si era espressa in termini negativi, non aveva però mai affermato l’illegittimità *in sé* dell’introduzione, nel disciplinare, di una prescrizione obbligatoria in più rispetto a quelle di cui al regolamento, solo perché non prevista dal suo art. 4. A maggior ragione, la Corte non lo aveva fatto nelle pronunce successive sul tema, nelle quali la *ratio decidendi* è sempre stata l’esistenza (o meno) di ragioni giustificative nei principi del diritto dell’UE; ovvero, rovesciando il ragionamento, l’assenza di profili di contrasto con i principi generali¹². Tant’è che l’intervento del legislatore servì non tanto a rendere legittime

⁽⁸⁾ Una menzione che già il legislatore francese aveva tentato di introdurre nell’ordinamento d’oltralpe, incorrendo nella censura della Corte di giustizia, con la nota sentenza 7 maggio 1997, in cause riunite C-321/94, C-322/94, C-323/94 e C-324/94, *Pistre*, in *Racc.*, 1994, p. I-2360 ss.

⁽⁹⁾ La Commissione è chiamata a presentare, entro il 4 gennaio 2014, una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull’opportunità di creare tale nuova indicazione, da utilizzare soltanto per descrivere i prodotti destinati al consumo umano elencati nell’allegato I del trattato, le cui materie prime provengano dalle isole e, nel caso di prodotti trasformati, purché anche la trasformazione avvenga in zone insulari se ciò incide in modo determinante sulle caratteristiche particolari del prodotto finale. Detta relazione potrà essere corredata da proposte legislative intese a riservare l’indicazione facoltativa di qualità “prodotto dell’agricoltura delle isole”.

⁽¹⁰⁾ Di particolare rilievo dopo la seconda pronuncia *Parmesan*: sent. 26 febbraio 2008, in causa C-132/05.

⁽¹¹⁾ Si tratta del *Libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità*, COM(2008) 641 definitivo, pubblicato il 15 ottobre 2008 dalla Commissione europea.

⁽¹²⁾ Tanto nella seconda sentenza *Rioja*, quanto nelle pronunce *Prosciutto di Parma* e *Grana Padano* (sopra citate), la Corte ha sempre argomentato (a) dando implicitamente per presupposto che non vi fosse nulla di illegittimo nell’introdurre nel disciplinare la prescrizione del condizionamento *in loco*, (b) statuendo che essa producesse inevitabilmente un “controllo” dei produttori sull’offerta del prodotto, e in particolare sulle esportazioni (con conseguente effetto equivalente a una restrizione quantitativa), ma che (c) l’effetto restrittivo (pur incorrendo, in astratto, nel divieto di cui all’art. 34 dell’odierno TFUE) rientrasse nelle deroghe giustificative di cui all’art. 36 dell’odierno TFUE, in quanto necessario per assicurare tutela ai particolari diritti IP oggetto della disciplina.

tali prescrizioni (posto che esse illegittime non lo erano state mai), ma solo a chiarire, quasi in via di interpretazione autentica, che esse non dovevano considerarsi incompatibili con altre norme o principi.

Oggi, il nuovo tenore testuale del dettato normativo, e in particolare il fatto che vi sia espressamente consentito solo inserire prescrizioni sul “confezionamento” potrebbe avere una portata restrittiva: l’interprete potrebbe cioè ritenere che l’esistenza di un esplicito rinvio al solo confezionamento, in sostituzione del preesistente richiamo al condizionamento, renda illegittima l’introduzione nel disciplinare di prescrizioni obbligatorie relative a quest’ultimo; e ciò sia in base a un criterio ermeneutico logico (se il legislatore avesse voluto consentire anche previsioni relative al più ampio “condizionamento”, lo avrebbe dichiarato), sia e soprattutto in base a un criterio di interpretazione in chiave storico-evolutiva: se il legislatore ha eliminato la già esistente menzione espressa del “condizionamento” per sostituirvi quella del “confezionamento”, è lecito pensare che solo quest’ultimo – e non più il primo – possa essere imposto dai disciplinari come condizione per l’uso legittimo della DOP o dell’IGP.

Non resta che pensare a un grossolano – quanto grave – errore di traduzione, considerato che nelle versioni inglese, spagnola, olandese e polacco, ricorrono rispettivamente i termini “packaging”, “envasado”, “verpakking” e “pakowania” (corrispondenti a “confezionamento” o a “imballaggio”, analogamente a quanto dispone il testo italiano), mentre la versione francese, quella portoghese e quella tedesca appaiono più vicine al testo italiano della normativa previgente e ai principi espressi dalla Corte, parlando rispettivamente di “conditionnement”, di “acondicionamento” (dunque, condizionamento) e di “Aufmachung” (letteralmente: “formato” del prodotto, locuzione che probabilmente può essere riferita non solo al formato in senso estetico, come tipologia e forma della confezione, ma forse anche alla più ampia e generica modalità di presentazione sul mercato, comprensiva delle condizioni fisiche in cui il prodotto è venduto: grattugiato, affettato, tagliato a pezzetti, imbottigliato, ecc.).

Non avrebbe senso fare altri confronti linguistici; né avrebbe senso verificare se statisticamente prevalgano le traduzioni che parlano di condizionamento o quelle che ragionano di confezione e imballaggio: il fatto che, comunque, numerose e importanti versioni linguistiche utilizzino un determinato concetto è sufficiente a dare sostegno alla conseguente interpretazione. E’ disarmante, però, rendersi conto di quanto – malgrado il diritto sia essenzialmente costruito mediante il linguaggio – sempre più spesso a tutti i livelli sia trascurata l’attenzione alla precisione linguistica, fenomeno che in sede europea è inevitabilmente aggravato dalle difficoltà oggettive di tradurre ogni testo giuridico in oltre venti lingue ufficiali, spesso assai diverse tra loro. Ed è avvilente che l’interprete debba impiegare energie per cercare il significato meno distruttivo del sistema, meno incoerente con l’evoluzione giurisprudenziale e normativa, ricorrendo ad argomenti non sempre probanti (il confronto

con le altre versioni linguistiche della norma), salvo doversi talvolta rassegnare all’impossibilità di trovarlo.

Per assurdo, la novità – ma preferiamo dire: la svista – rischia ora di rendere incompatibile *a posteriori* con il dettato legislativo una serie di disciplinari di DOP e IGP già registrate, contenenti le famigerate prescrizioni sul condizionamento *in loco*. Essi, tuttavia, è arduo immaginare che siano dichiarati affetti da illegittimità sopravvenuta, considerando che all’epoca della loro approvazione vi era perfetta compatibilità con le disposizioni a quel tempo vigenti. Di fatto, la modifica (forse involontaria) della norma finirà per applicarsi soltanto ai nuovi riconoscimenti.

Che dire? Una eccessiva approssimazione, una “leggerezza” dei traduttori, rischia di riportare al punto di partenza, o persino di far regredire, anni e anni di costruzione giurisprudenziale e legislativa.

ABSTRACT

PDOs and PGI foods conditioning operations, and the duty to carry them out inside the “defined geographical area” (particularly, the right to expressly provide for it into the “specification”, as a condition to allow a legitimate use of the concerned PDO or PGI), have been one of the most interesting and exciting topics for food law scholars in last years. EC jurisprudence has evolved from an earlier negative opinion in the ‘90s of the last century, to a later positive opinion in the s.c. 2nd “Rioja” judgment (of 16th May 2000, case C-388/95), whose themes have been used, and better defined, in two subsequent judgments (“Prosciutto di Parma” of 20th May 2003, case C-108/01, and “Grana Padano”, or “Ravil sarl vs. Biraghi”, of 20th May 2003, case C-469/00), accompanied by some legislative reform, namely the modification of the former PDOs and PGIs discipline, by virtue of EC Regulation No. 692/2003. The new rules of 2003 have then been repeated as such also later, when the entire original discipline of PDOs and PGIs have been replaced by EC Regulation No. 510/2006.

Now, the new EU Regulation No. 1151/2012, on quality schemes for agricultural products and foodstuffs, seems to have nullified – at least in the Italian version, as well as in some other versions: e.g. in the English, Spanish, Dutch and Polish ones – all the jurisprudential and legislative evolution above, since its Article 7 only allows the “groups” applying for registration to impose (as a condition for a legitimate use of the geographical indication) to carry out the packaging (and not other “conditioning” operations such as, for example, slicing, grating, shredding, bottling, etc.). On the other hand, other versions of the 2012 Regulation expressly refer to the conditioning operations: for example, the French and the German ones respectively mention the “conditionnement” and the “Aufmachung”, which are somewhat broader notions, closer to the wording of the repealed discipline. Perhaps it’s been a mere problem of translation, but potentially having serious economic consequences.