

## Commenti

### Il Regolamento (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agro-alimentari: luci ed ombre\*

Fausto Capelli

#### Premessa

Il titolo della relazione aiuta a meglio chiarire lo scopo da essa perseguito, che è quello di mettere in luce alcuni aspetti fondamentali della materia qui esaminata, rimasti per lungo tempo nell'ombra.

Il titolo richiama inoltre alla mente un aforisma di Goethe che si attaglia perfettamente all'intervento che mi è stato assegnato: «*Dove la luce è più forte, l'ombra è più nera*».

È la pura verità.

Gli aspetti della materia disciplinata dai vecchi Regolamenti (n. 2081/92, n. 2082/92, n. 509/2006 e n. 510/2006) sui quali in passato il fascio di luce delle critiche è stato diretto con maggiore intensità, hanno prodotto, nel nuovo Regolamento (Ue) n. 1151/2012, un'ombra più scura.

Per converso, gli aspetti sui quali le critiche sono state appuntate in modo meno intenso, hanno prodotto ombre tenui e più sfumate.

Fuor di metafora, nell'analizzare il nuovo Regolamento (Ue) n. 1151/2012 sulla qualità dei prodotti agroalimentari si è scoperto che le parti del Regolamento nelle quali il legislatore europeo non ha voluto (o potuto) tener conto delle critiche più accese e pungenti sono rimaste nell'ombra, mentre le parti sottoposte a blande critiche, pur rimanendo sfumate, appaiono comprensibili anche se con qualche incertezza.

L'analisi del Regolamento (Ue) n. 1151/2012 verrà condotta, in prosieguo, in modo sintetico e in forma schematica.

*I.- La competenza a registrare le Denominazioni di origini protette (DOP) e le Indicazioni geografiche protette (IGP)*

#### *I.1.- Considerazioni preliminari*

Come è noto, la Commissione europea ha per lungo tempo sostenuto che la competenza a registrare le Denominazioni di origine (DOP) e le Indicazioni geografiche (IGP) dei prodotti agroalimentari, nel mercato unico, dovrebbe essere riservata in esclusiva all'Unione europea<sup>1</sup>.

A sua volta, la Corte di giustizia, che per lungo tempo aveva evitato di prendere una posizione precisa sul punto, condividendo le incertezze e le titubanze dei suoi Avvocati Generali, alla fine, con la sentenza *Bud II*<sup>2</sup>, pronunciata nel 2009, ha riconosciuto all'Unione europea la competenza esclusiva a registrare le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche di provenienza all'interno del mercato unico.

Si è provveduto a criticare pesantemente le conclusioni alle quali la Corte di giustizia è pervenuta con la sentenza *Bud II*, cercando di metterne in evidenza le incongruità, le contraddizioni e le carenze con riferimento al punto di diritto qui considerato<sup>3</sup>.

Poiché le critiche portavano a concludere che, tanto sotto il profilo formale quanto sotto quello sostanziale, gli Stati membri non avevano mai rinunciato alla propria competenza nella materia considerata<sup>4</sup>, sembrava logico attendersi una presa di posizione chiara e precisa da parte del legislatore comunitario già nel corso delle negoziazioni che hanno portato all'adozione del nuovo Regolamento.

Una presa di posizione del genere sembrava tanto più giustificata per il fatto che, avendo il Parlamento europeo assunto, per la prima volta dopo cinquant'anni, la posizione di co-legislatore in materia agricola, grazie al Trattato di Lisbona, avrebbe dovuto sentire la necessità di chiarire in modo definitivo il punto controverso.

Con grande sorpresa, il nuovo Regolamento (Ue) n. 1151/2012 non ha speso invece una sola parola sulla que-

(\*) È il testo, con alcune modifiche ed integrazioni, della relazione presentata all'incontro "I regimi di qualità dei prodotti agroalimentari nell'Unione Europea dopo il Regolamento UE n. 1151/2012: luci ed ombre", Milano, 10 giugno 2013, organizzato dalle Riviste *Alimenta*, *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, *Rivista di diritto alimentare*; le relazioni sono pubblicate d'intesa fra le tre Riviste.

(<sup>1</sup>) Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 9 giugno 1998 in cause riunite n. C-129/97 e n. 130/97 (*Epoisses de Bourgogne*), punto 21.

(<sup>2</sup>) Cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2009 in causa n. C-478/07.

(<sup>3</sup>) Cfr. V. Rubino, *Indicazioni geografiche indirette e denominazioni di origine dei prodotti alimentari nella sentenza BUD II*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2010, p. 225; F. Capelli, *La Corte di giustizia, in via interpretativa, attribuisce all'Unione europea una competenza esclusiva in materia di riconoscimento delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette, riferite ai prodotti agroalimentari, mediante la sentenza BUD II motivata in modo affrettato, contraddittorio e per nulla convincente*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2010, p. 401 ss.

(<sup>4</sup>) Cfr. F. Capelli, *La Corte di giustizia, cit. supra*, nota 4, p. 440 ss.

stione controversa, lasciandola avvolta, per l'appunto, nell'ombra più scura.

Per poter comprendere, pertanto, quale sia l'effettiva posizione del legislatore europeo, occorre procedere ad un'analisi attenta dei *considerando* del Regolamento, raffrontandone il contenuto con la parte dispositiva del Regolamento medesimo.

## 1.2.- Esame dei *considerando* e delle disposizioni del Regolamento (Ue) n. 1151/2012

Poiché la stessa Corte di giustizia ha espressamente riconosciuto che «*Le denominazioni d'origine rientrano nei diritti di proprietà industriale e commerciale*»<sup>5</sup>, appare evidente che, per riservare in via esclusiva all'Unione europea la competenza in materia di denominazioni di origine e di indicazioni geografiche, il Regolamento (Ue) n. 1151/2012 avrebbe dovuto essere fondato su norme del Trattato in grado di attribuire all'Unione una competenza siffatta.

Al contrario, il Regolamento (Ue) n. 1151/2012 è fondato sull'art. 43 TFUE in materia agricola e sull'art. 118, primo comma, TFUE in materia di ravvicinamento delle legislazioni nazionali riguardante, tra l'altro, «*la creazione di titoli europei al fine di garantire una protezione uniforme dei diritti di proprietà intellettuale nell'Unione*».

Orbene, tanto la materia agricola (cfr. art. 4 TFUE) quanto la materia dei diritti di proprietà intellettuale (cfr. Parere n. 1/94 della Corte di giustizia<sup>6</sup>) rientrano tra le competenze concorrenti degli Stati membri e dell'Unione europea.

Per quanto riguarda l'art. 118 TFUE, si tratta addirittura di una norma introdotta *ex novo* nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1 dicembre 2009).

Sorge quindi il dubbio che i precedenti Regolamenti (n. 2081/92, n. 510/2006 etc.), fondati unicamente sull'art. 43 in materia agricola (poi divenuto art. 37 Trattato Ce ed ora, nuovamente, art. 43 TFUE), non disponessero di una base giuridica sufficiente per disciplinare la materia qui considerata.

In ogni caso, è certo che anche facendo riferimento all'art. 118, primo comma, TFUE, le competenze conferite all'Unione sono circoscritte all'esercizio delle azioni necessarie per rendere possibile la tutela dei diritti di proprietà intellettuale in modo uniforme all'interno dell'Unione medesima.

Si tratta delle competenze necessarie a porre in essere meccanismi e provvedimenti in grado di consentire la tutela dei diritti di proprietà intellettuale nei vari Stati membri e, quindi, all'interno dell'Unione europea, sulla base del diritto comunitario.

Ma ciò, ovviamente, non significa che gli Stati membri vengano espropriati del loro potere di tutelare i diritti di proprietà intellettuale mediante la propria normativa interna, nel rispetto, chiaramente, del principio della prevalenza del diritto comunitario.

Se, per fare un esempio riferito ai due prodotti più celebri di Parma, i nomi «*Parmigiano Reggiano*» e «*Prosciutto di Parma*» non fossero stati registrati come denominazioni di origine protetta in sede europea, essi sarebbero rimasti assoggettati unicamente alle rispettive leggi nazionali, con tutti gli inconvenienti che ne sarebbero derivati, ma la loro tutela non sarebbe affatto venuta meno in Italia.

Di conseguenza il Consorzio del Parmigiano Reggiano non avrebbe potuto vincere le cause davanti ai vari Tribunali dei Paesi membri nei quali venivano utilizzate le denominazioni «*Parmesan*», «*Parmetta*» e «*Parmeso*»<sup>7</sup> e il Consorzio del Prosciutto di Parma non avrebbe potuto ottenere la sentenza della Corte di giustizia<sup>8</sup> che l'ha autorizzato, in sostanza, a vietare l'utilizzo della denominazione «*Prosciutto di Parma*» per il prosciutto affettato al di fuori della zona geografica protetta.

Ne consegue che la registrazione in sede comunitaria è decisiva per quanto riguarda l'ampiezza, la forza e la rilevanza della tutela della denominazione protetta all'interno del mercato unico, ma non per quanto riguarda l'esistenza della tutela medesima.

Ciò si deduce, d'altra parte, dai *considerando* n. 19 e n. 24 del Regolamento (Ue) n. 1151/2012 qui esaminato.

Precisa, in particolare, il *considerando* n. 24 (prima frase) che: «*Per usufruire della protezione nel territorio degli Stati membri, le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche dovrebbero essere registrate unicamente a livello di Unione*».

Dal *considerando* n. 24 si deduce, pertanto, che unicamente la registrazione «*a livello di Unione*» consente di avvalersi della protezione della denominazione nel territorio di tutti gli Stati membri, perché tale protezione si fonda sul diritto comunitario.

Se, infatti, la domanda di registrazione di una denominazione presentata in sede europea dovesse essere rigettata, rimanendo in vita la sola protezione nazionale, il titolare della denominazione potrebbe farla valere soltanto all'interno del proprio Stato nonché, eventualmente, all'interno di altri Stati che ne acconsentissero espressamente la tutela.

Questa è la conclusione che si trae dalla disposizione dell'art. 9, comma terzo, dello stesso Regolamento (Ue) n. 1151/2012 (disposizione presente anche nell'art. 5, par. 6, del Regolamento (Ce) n. 510/2006) secondo cui: «*Qualora un nome non sia registrato ai sensi del presente regola-*

<sup>(5)</sup> Cfr. sentenza *BUD II*, cit. *supra*, nota 3, punto 110.

<sup>(6)</sup> In *Raccolta*, 1994, I, p. 5267.

<sup>(7)</sup> Cfr. S. Ventura, *Osservazioni in margine alle sentenze del Tribunale di Oviedo, del Tribunale regionale di Colonia e della Corte d'Appello di Berlino relative alla protezione della DOP «Parmigiano-Reggiano»*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2010, p. 547 ss.

<sup>(8)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 20 maggio 2003 in causa C-108/2001.

mento, le conseguenze di tale protezione nazionale sono responsabilità esclusiva dello Stato membro interessato».

Dalle considerazioni sopra svolte si deduce pertanto che, rientrando la materia qui esaminata nel settore dei diritti di proprietà intellettuale, gli Stati membri hanno il potere di disciplinarla nel rispetto, ovviamente, del principio della prevalenza del diritto comunitario.

### 1.3.- Valutazioni critiche

Dalle considerazioni sopra svolte consegue che le azioni da lungo tempo poste in essere dalla Commissione europea per contrastare i tentativi degli Stati membri (e delle loro Regioni) di introdurre forme di tutela a favore di determinati prodotti agroalimentari provenienti da aree geografiche in essi ubicate, sono sfondate di valida giustificazione giuridica.

Come è noto, la Commissione europea ha sistematicamente tenuto una posizione contraria alla pretesa degli Stati membri di valorizzare la reputazione di specifici prodotti agroalimentari provenienti da determinate aree geografiche o da Regioni dei propri territori, anche quando la reputazione risultasse basata sulla sola provenienza geografica dei prodotti medesimi.

La Corte di giustizia, come è pure noto, ha respinto tale posizione della Commissione europea precisando nella sentenza *Exportur*<sup>9</sup>: «La posizione assunta dalla Commissione, che concorda con quella difesa dalla LOR e dalla *Confiserie du Tech*, va disattesa. Essa si risolverebbe infatti nel privare di qualsiasi tutela le denominazioni geografiche che siano usate per dei 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. Queste denominazioni possono cioè nondimeno 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».

Il passo della sentenza *Exportur*, sopra riportato, conferma quanto in precedenza sostenuto. Poiché le indicazioni geografiche fanno parte dei diritti di proprietà intellettuale, rientranti nella competenza concorrente degli Stati membri e dell'Unione europea, gli Stati membri hanno il potere di tutelare tali indicazioni geografiche nel rispetto, ovviamente,

del principio della prevalenza del diritto comunitario.

Il segnale proveniente della sentenza *Exportur* ha impiegato molto tempo prima di essere identificato e definitivamente recepito dalla Commissione europea.

A partire dalla metà degli anni Duemila la Commissione ha quindi mutato atteggiamento per quanto riguarda le certificazioni nazionali e regionali legate alla provenienza geografica dei prodotti agroalimentari<sup>10</sup>.

Anche alcune Regioni italiane hanno potuto beneficiare di questo cambiamento di indirizzo della Commissione. Tra queste, l'Alto Adige<sup>11</sup> e la Regione Puglia.

Per quanto riguarda il caso della Regione Puglia, con precisione descritto in un contributo recente<sup>12</sup>, la Commissione europea, che è stata all'inizio contraria alla registrazione presso l'UAMI del marchio collettivo «*Prodotti di Puglia*», ha alla fine dato il suo consenso all'utilizzo del marchio «*Prodotti di qualità - Puglia*» per i prodotti provenienti dalla Puglia.

Con riferimento al marchio «*Prodotti di qualità - Puglia*», come pure con riferimento ad altri marchi relativi a prodotti provenienti da diverse Regioni di altri Stati membri, la Commissione europea ha però avanzato una curiosa pretesa.

Poiché l'utilizzo del marchio «*Prodotti di qualità - Puglia*» (come anche l'utilizzo degli altri marchi sopra ricordati) può consentire di ricevere il sostegno di finanziamenti regionali, la Commissione ha preteso che nello Statuto disciplinante l'uso del marchio si consentisse espressamente anche ai marchi registrati dalle Regioni di altri Stati membri, di poter beneficiare, alle stesse condizioni, dei finanziamenti erogati (come aiuti di Stato).

A nostro avviso, la Commissione europea, avanzando una pretesa del genere, ha confuso due aspetti che devono essere tenuti distinti.

Il primo aspetto riguarda la legittimità del marchio come strumento per rendere possibile l'utilizzo dell'indicazione geografica, aspetto che deve essere valutato sulla base delle disposizioni in materia di diritti di proprietà intellettuale che abbiamo in precedenza esaminato.

L'altro aspetto, del tutto diverso, che deve essere tenuto completamente separato dal primo, riguarda invece la legittimità dell'eventuale erogazione di aiuti, a favore degli operatori interessati, da parte di uno Stato membro o di una Regione.

È evidente, infatti, che l'eventuale illegittimità nella procedura di erogazione degli aiuti di Stato non potrà intaccare la legittimità dell'utilizzo del marchio, poiché alla base vi sono discipline giuridiche diverse e assolutamente distinte.

<sup>(9)</sup> Cfr. sentenza del 10 novembre 1992 in causa n. C-3/91, *Exportur*.

<sup>(10)</sup> Cfr. F. Albinini, *Continuiamo a farci del male: la Corte costituzionale e il made in Lazio*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2012, p. 532 ss.

<sup>(11)</sup> Cfr. Legge Provincia Autonoma di Bolzano del 22 dicembre 2005 n. 12 «*Misure per garantire la qualità del settore dei prodotti alimentari e adozione del "marchio di qualità con indicazione di origine"*».

<sup>(12)</sup> Cfr. F. Albinini, *Continuiamo a farci del male*, loc. cit., pp. 533-534.

## I.4.- Conclusioni sul punto

Chiariti gli aspetti conseguenti al nuovo indirizzo seguito dalla Commissione europea, che legittimano l'utilizzo di indicazioni e marchi legati alla provenienza geografica dei prodotti, rimane da affrontare il problema del riconoscimento della legittimità delle registrazioni nazionali per i prodotti che presentano caratteristiche qualitative derivanti da elementi direttamente connessi alle aree geografiche di provenienza, compresi il fattore umano (tecniche e metodi di lavorazione tradizionali, etc.) e quello ambientale (condizioni climatiche, caratteristiche delle materie prime, etc.). Poiché, in ogni caso, i prodotti ai quali si fa riferimento vengono designati con indicazioni riferite alle aree geografiche di provenienza, che fanno parte dei diritti di proprietà intellettuale, rientranti anche nella competenza degli Stati membri, non si vede perché agli stessi Stati membri debba essere negato il potere di disciplinarne l'utilizzo, come viene senz'altro riconosciuto nel caso delle indicazioni di provenienza geografica, di cui sopra abbiamo discusso, purché ovviamente venga rispettato il principio della prevalenza del diritto comunitario.

La posizione della Corte di giustizia, che nella sentenza *Bud II* ha seguito la tesi da sempre sostenuta dalla Commissione europea, appare pertanto chiaramente contraddittoria, come è stato dimostrato (cfr. *supra*, nota 4).

Probabilmente occorrerà che si presenti una nuova occasione per consentire una revisione dell'indirizzo giurisprudenziale da ultimo seguito. In effetti, il caso che dovrebbe consentire alla Corte di giustizia di mutare indirizzo è stato recentemente sollevato dalla Corte di cassazione italiana, con riferimento ad un'altra specialità gastronomica della zona di Parma il «*Salame di Felino*».

Come si ricorderà, è durata a lungo la controversia fra i produttori di «*Salame di Felino*» ubicati nella provincia di Parma e l'Associazione dei produttori italiani di carne, riguardante il diritto di utilizzare le denominazioni «*Salame di Felino*» e «*Salame tipo felino*».

Alla fine, con Regolamento (Ue) n. 186/2013 è stata riconosciuta l'indicazione geografica protetta «*Salame di Felino*» con area limitata alla Provincia di Parma.

Sulla controversia, come sappiamo, è pure intervenuta la Corte di giustizia dell'Unione europea con una sentenza del 2009. Con la questione recentemente rimessa alla Corte di

giustizia, la Corte di cassazione chiede ora, in sostanza, ai giudici di Lussemburgo di decidere se possa sussistere una indicazione geografica protetta all'interno del solo territorio nazionale<sup>13</sup>.

## II.- Il problema delle «Specialità tradizionali garantite»

Dei particolari problemi ai quali è stato appena fatto riferimento nel precedente paragrafo, il legislatore europeo era senz'altro consapevole al momento dell'elaborazione del nuovo Regolamento, anche se tale consapevolezza non trasparire in modo esplicito dal Regolamento (Ue) n. 1151/2012. Ma, in modo implicito, il legislatore europeo riconosce senz'altro l'esistenza dei problemi sopra menzionati e, per sincerarsene, basta leggere i *considerando* dal n. 34 al n. 43 nonché gli articoli dal n. 17 al n. 26 del Regolamento (Ue) n. 1151/2012 tutti dedicati alle *Specialità tradizionali garantite* (STG).

Nell'esaminare, infatti, le disposizioni riguardanti le «Specialità tradizionali garantite», anch'esse a suo tempo sottoposte a critiche precise<sup>14</sup>, ritroviamo le stesse ombre, molto scure, alle quali ci siamo riferiti agli inizi.

Una lettura dei *considerando*, sopra citati, consente innanzitutto di capire che, per il legislatore europeo, le «Specialità tradizionali garantite» (STG), disciplinate prima dal Regolamento (Cee) n. 2082/1992 e, successivamente, dal Regolamento (Ce) n. 509/2006, non hanno avuto successo.

Per la precisione, se vogliamo riservare alle cose il loro vero nome, dobbiamo dire che la disciplina delle STG è stata un fiasco clamoroso. Questo è, infatti, il termine corretto se si vuole esprimere un giudizio sui risultati di una disciplina che in vent'anni di applicazione ha prodotto poco più di *trenta* (!) registrazioni in tutta l'Unione europea, contro le oltre *mille* registrazioni prodotte dai Regolamenti (Cee) n. 2081/1992 e (Ce) n. 510/2006, sulle DOP e sulle IGP.

In secondo luogo, e qui dilagano le ombre più nere, i *considerando* e gli articoli della disciplina adottata con il Regolamento (Ue) n. 1151/2012 non consentono di comprendere chiaramente quali siano gli obiettivi perseguiti.

Basta leggerli per rendersene conto.

Che la disciplina sulle «STG» fosse destinata all'insuccesso, già a partire dalla sua prima adozione, non era difficile prevederlo<sup>15</sup>, considerata la pratica irrilevanza del valore aggiunto che essa avrebbe consentito ai prodotti di acquisire.

<sup>(13)</sup> La decisione già emessa sul *Salame di Felino* è la sentenza della Corte di giustizia del 10 settembre 2009 in causa n. C-446/2007, *Severi*. La causa attualmente pendente davanti alla Corte di giustizia porta il n. C-35/13 (*Assica e Kraft Food Italia*).

<sup>(14)</sup> Cfr. L. Costato, *La protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine e le attestazioni di specificità*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, p. 488 ss., spec. p. 500; F. Capelli, *La tutela delle denominazioni dei prodotti alimentari di qualità*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1998, p. 530, spec. pp. 536-543; S. Masini, *Sulla funzione delle specialità tradizionali garantite: una nomenclatura tra tradizione e delocalizzazione, Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2006, p. 490; G. E. Sironi, *Conflitti tra marchi e indicazioni comunitarie di qualità (DOP, IGP, STG)*, in B. Ubertazzi - E. Muñiz Espada (a cura di), *Le indicazioni di qualità degli alimenti*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 223 ss. Ved., da ultimo, M. Gragnani, *Le specialità tradizionali garantite (STG) secondo il Regolamento (Ue) n. 1151/2012*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2013, p. 207 ss.

<sup>(15)</sup> Tutti gli Autori, *loc. cit.*, avevano rilevato i punti deboli della disciplina sulle *specialità tradizionali garantite*. Tali critiche sono ribadite nell'articolo di M. Gragnani, *Le specialità tradizionali garantite, loc. ult. cit.*

Prendendo, ad esempio, il caso italiano della «Mozzarella», (con riferimento alla quale, come è noto, è stata concessa la registrazione come «Specialità Tradizionale garantita»<sup>16</sup>) allo scopo di verificare quale valore aggiunto un operatore del settore possa ottenere dall'utilizzo del logo «STG», basterebbe porsi nei panni dell'operatore medesimo.

L'aggiunta del logo «STG» dovrebbe significare che la mozzarella è stata prodotta in conformità alle ricette tradizionali normalmente seguite per produrla, ma qualunque produttore, in qualunque Paese d'Europa, dalla Grecia alla Finlandia, potrebbe in tal caso utilizzare il logo «STG» per la propria mozzarella.

Il valore aggiunto sarebbe quindi minimo e nessun operatore del settore avrebbe interesse ad usare il logo «STG».

Questo è stato, infatti, il risultato: pur sussistendo il diritto di impiegare dal 1998 la denominazione «Mozzarella STG», solo in tre casi, in tutta Europa, il logo «STG» è stato utilizzato. L'insuccesso appare quindi evidente.

Per suscitare interesse, il logo «STG» dovrebbe permettere, in effetti, di distinguere un prodotto dagli altri prodotti simili, riservando, ad esempio, ad una cerchia di produttori, l'uso esclusivo di un nome da abbinare al logo «STG».

Un caso del genere si è verificato in applicazione dei precedenti Regolamenti più volte citati (n. 2082/92 e n. 509/2006) e riguarda il prosciutto spagnolo denominato «Jamon Serrano STG».

In questo caso, il nome «serrano» ha assunto una funzione esclusiva per designare una specialità tradizionale garantita, perché in lingua spagnola «serrano» significa «di montagna» e in nessun altro Paese europeo può accadere che il nome «serrano» venga utilizzato per designare un prodotto di montagna (proprio per ragioni linguistiche).

Considerata, quindi, l'inadeguatezza del sistema previsto dalla precedente disciplina sulle «STG» a tutelare il nome del prodotto al quale il logo «STG» risulta abbinato, c'è da chiedersi se sia possibile raggiungere tale obiettivo ricorrendo alle modifiche previste dal Regolamento (Ue) n. 1151/2012.

In effetti, esaminando congiuntamente i *considerando* e le norme della parte dispositiva del nuovo Regolamento si può concludere che proprio la tutela del nome del prodotto dovrebbe essere l'obiettivo della disciplina sulle «Specialità tradizionali garantite» introdotta nel Regolamento (Ue) n. 1151/2012.

Partendo dai *considerando* n. 34, n. 35 e n. 36 del Regolamento (Ue) n. 1151/2012 ci rendiamo però conto della difficoltà di comprendere le finalità perseguite.

Con un linguaggio decisamente astruso, il legislatore europeo (ma, in realtà, si intuisce l'impronta della Commissione) nel *considerando* n. 35 cerca di attribuire agli operatori economici le responsabilità del fallimento di un sistema che, come sopra abbiamo chiarito, era destinato di per sé a fallire, perché non era in grado di soddisfare in alcun modo gli interessi degli operatori medesimi.

Il *considerando* n. 35, sostenendo che i «soggetti interessati» non avevano compreso pienamente le opportunità offerte dal sistema di tutela delle «Specialità tradizionali garantite» finora applicato, ipotizza che siano ora gli Stati membri a gestire tale sistema «in applicazione del principio di sussidiarietà».

Appare lecito dubitare che in sede nazionale possano essere ottenuti risultati migliori di quelli conseguiti in sede europea, perché, come abbiamo visto, la causa del fallimento va ricercata nel sistema applicabile, che è in sé sbagliato, e non negli organi legittimati ad applicarlo.

Passando alla parte dispositiva e leggendo gli artt. 17 e 18 del Regolamento (Ue) n. 1151/2012 si fa fatica a comprendere come sia possibile individuare il nome di un prodotto agroalimentare tradizionale da tutelare, separatamente, come «Specialità tradizionale garantita», dato che un nome siffatto dovrebbe già possedere i requisiti per essere tutelato come indicazione geografica o, addirittura, come denominazione di origine.

In altri termini, rimane difficile capire come sia possibile rinvenire un nome tradizionale di un prodotto tipico (che non sia, ovviamente, il nome tradizionale generico di un prodotto come tale conosciuto, ad esempio: mozzarella, pecorino, prosciutto etc.) che non provenga da una zona geografica determinata e già non possessa, pertanto, i requisiti per poter essere già tutelato almeno come indicazione geografica protetta (IGP).

Se si scorre infatti l'elenco delle denominazioni dei 4500 prodotti agroalimentari italiani, tipici e/o tradizionali, riportati nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana* n. 154 del 5 luglio 2010 *suppl. ord.*, delle quali soltanto duecento circa sono state finora registrate in sede europea come DOP o IGP, si comprende subito che molte denominazioni si riferiscono a prodotti tipici e/o tradizionali provenienti da determinate aree ubicate nelle diverse Regioni italiane.

Di conseguenza, numerose denominazioni riferite a tali prodotti potrebbero già avere quantomeno i requisiti per ottenere la stessa tutela accordata alle indicazioni geografiche protette (IGP).

La conclusione potrebbe essere che in rari casi (come quello concernente il nome «Jamon Serrano» sopra esaminato) si troverebbero produttori interessati a tutelare il nome di un prodotto tipico e/o tradizionale separatamente come «Specialità tradizionale garantita», tramite il logo «STG».

Si ha quindi l'impressione che la Commissione europea sia orientata a tutelare, per il futuro, come «Specialità tradizionali garantite», determinati nomi, simili a quelli dei prodotti tipici e/o tradizionali che finora hanno beneficiato di un'indicazione geografica protetta (IGP). Per averne la certezza occorrerà, però, attendere i provvedimenti che la Commissione europea è legittimata ad adottare in base agli artt. 19, par. 2, 22, 23, par. 4, 24, par. 3, del Regolamento (Ue) n. 1151/2012.

<sup>(16)</sup> Cfr. Regolamento (Ce) n. 2527/98.

Se tale fosse però l'orientamento della Commissione, occorrerebbe allora sottoporre ad un'attenta valutazione critica l'intero sistema di tutela dei nomi dei prodotti tipici e/o tradizionali.

A nostro avviso, sia con riferimento alle DOP e IGP sia con riferimento alle STG, la registrazione delle denominazioni in sede europea deve riguardare soprattutto i prodotti agroalimentari tipici e/o tradizionali che, potendo raggiungere una consistente diffusione sui mercati europeo e internazionale, corrono il rischio di essere imitati e contraffatti su tali mercati. Per questo necessitano di essere tutelati dal diritto comunitario che accorda una protezione molto più efficace rispetto a quella accordata dal diritto nazionale, come si può dedurre dalle procedure giudiziarie introdotte per tutelare le denominazioni «*Parmesan*», «*Parmetta*» e «*Parmeso*» sopra citate.

Di contro, tanto con riferimento alle DOP e IGP, quanto con riferimento alle STG, le denominazioni dei prodotti che hanno una diffusione limitata entro aree ristrette e che sono conosciute essenzialmente in ambito locale, devono poter essere tutelate innanzitutto in sede nazionale<sup>17</sup>, rendendo possibili azioni promozionali idonee ad attirare i turisti sui luoghi di produzione perché consumino i prodotti sul posto<sup>18</sup>.

Se, con l'andare del tempo, le denominazioni di tali prodotti sapranno acquisire un'adequata notorietà, potranno essere successivamente tutelate attraverso la rispettiva registrazione in sede europea. In ogni caso, per conferire una più ampia notorietà alle denominazioni registrate in sede nazionale, si potrebbe pubblicarne i relativi elenchi anche sulla *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*.

In questo modo si eviterà anche di inflazionare il numero delle DOP e IGP e, forse in futuro, delle STG, sui mercati europeo e internazionale: un incremento eccessivo di tali registrazioni avrebbe infatti, come conseguenza, una riduzione progressiva del livello di gradimento e di apprezzamento dei relativi prodotti presso il pubblico dei consumatori.

### III.- Innovazioni introdotte dal Regolamento (Ue) n. 1151/2012 per migliorare e rafforzare il sistema di tutela

Occorre subito premettere che la disciplina delle Denominazioni di origine protette (DOP) e delle Indicazioni geografiche protette (IGP), contenuta nel Titolo II (artt. 4-16) del Regolamento (Ue) n. 1151/2012 presenta un impianto giuridico che non si discosta da quello contenuto nel precedente Regolamento (Ce) n. 510/2006.

Ovviamente, il Regolamento (Ue) n. 1151/2012, entrato in vigore il 3 gennaio 2013, presenta una struttura più complessa perché disciplina, all'interno dello stesso atto, i diversi regimi di qualità dei prodotti agroalimentari<sup>19</sup>.

Per quanto riguarda le innovazioni tecnico-giuridiche che conviene segnalare in questa sede, possiamo limitarci a menzionare le seguenti.

#### III.1.- Obbligo imposto agli Stati membri di tutelare le DOP e le IGP commercializzate all'interno dei propri territori

L'art. 13, par. 3, del Regolamento (Ue) n. 1151/2012 impone ad ogni Stato membro di adottare «*le misure amministrative e giudiziarie adeguate per prevenire o far cessare l'uso illecito delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette (...) prodotte o commercializzate in tale Stato membro*».

Questa disposizione è stata chiaramente introdotta per colmare la lacuna esistente nei precedenti Regolamenti n. 2081/92 e n. 510/2006.

Come si ricorderà, nella causa *Parmesan* decisa dalla Corte di giustizia nel 2008<sup>20</sup>, la Germania aveva giustificato il mancato avvio di un'azione repressiva, da parte delle autorità di controllo nazionali, nei confronti dei produttori tedeschi del formaggio «*Parmesan*», con l'assenza di una disposizione specifica in tal senso nella normativa comunitaria.

#### III.2.- Accelerazione delle procedure di opposizione in sede comunitaria

In base all'art. 51, par. 1, del Regolamento (Ue) n. 1151/2012, le opposizioni contro le domande di registrazione delle DOP e delle IGP in sede europea, devono essere presentate entro tre mesi dalla data di pubblicazione della

(17) La tutela in sede nazionale è in ogni caso necessaria per evitare che denominazioni di prodotti tipici e/o tradizionali rimangano senza protezione giuridica e possano essere impunemente imitate. Cfr. sul punto, F. Capelli, *La Corte di giustizia, cit. supra*, nota 4, spec. nota 119.

(18) Cfr. art. 55 del Regolamento (Ue) n. 1151/2012 sulle iniziative per agevolare la vendita dei prodotti con diffusione locale. Il caso della «*Focaccia di Recco con formaggio*» appare emblematico. Per tale prodotto è stata presentata una domanda di registrazione della denominazione come IGP. Recco è un paese della Riviera ligure di 10.191 abitanti, dove i ristoranti, le trattorie e alcuni negozi preparano una focaccia ripiena di formaggio, indubbiamente squisita, se mangiata appena sfornata. Orbene, ci si può domandare quale vantaggio potrebbe conferire a tale specialità una registrazione europea. Come appare evidente, ciò che può servire è un'adequata pubblicità per attirare i turisti a Recco o nei dintorni, così che possano gustare questa specialità gastronomica. Se, quindi, si tratta di fare pubblicità oltre i confini nazionali, basterebbe un registro, eventualmente gestito in sede comunitaria, come precisato nel testo, che riporti le varie specialità riconosciute negli Stati membri. La denominazione «*Focaccia di Recco con formaggio*», con ogni probabilità, potrebbe essere una delle prime denominazioni ad essere tutelata come «*STG*» in base al nuovo Regolamento (Ue) n. 1151/2012.

(19) Sul Regolamento (Ue) n. 1151/2012 cfr. F. Coppola, *Regolamento (Ue) n. 1151/2012 su DOP, IGP e STG: un'occasione mancata?*, in *Alimenta*, 2013, p. 31 ss.

(20) Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 26 febbraio 2008 in causa n. C-132/2005. Su tale sentenza cfr. S. Ventura, *Il caso Parmesan, visto dalla Corte di giustizia, in Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, p. 323.

domanda sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. I termini per la presentazione delle opposizioni sono stati così ridotti alla metà.

### III.3.- Ruolo dei Consorzi di tutela

L'art. 45 del Regolamento (Ue) n. 1151/2012, sotto il titolo «*Ruolo dei gruppi*», descrive le diverse funzioni che possono essere assegnate ai Consorzi di tutela competenti per le singole denominazioni di origine o indicazioni geografiche protette.

Tali Consorzi di tutela possono:

- contribuire ad esercitare un controllo dell'uso legittimo delle denominazioni sul mercato;
- adottare apposite misure per garantire una protezione giuridica adeguata alle denominazioni protette;
- svolgere attività di informazione e promozione relativamente alle denominazioni protette;
- prendere iniziative per contrastare azioni suscettibili di danneggiare le denominazioni protette.

Altre innovazioni tecnico-giuridiche di un qualche interesse sono state introdotte nel Regolamento (Ue) n. 1151/2012 che in questa sede non si ritiene, però, di dover esaminare.

### IV.- Innovazioni di rilievo introdotte dal Regolamento (Ue) n. 1151/2012: le indicazioni aggiuntive sulle caratteristiche qualitative dei prodotti

Il titolo IV (artt. 27-34) del Regolamento (Ue) n. 1151/2012 è dedicato alle «*Indicazioni facoltative di qualità*».

Le relative disposizioni costituiscono un'innovazione di indubbio rilievo perché, in modo esplicito, rendono palese, delimitandone i confini, la legittimità dell'utilizzo delle indicazioni aggiuntive (che il Regolamento chiama «*facoltative*»), nella presentazione dei prodotti agroalimentari, ivi compresi, ovviamente, quelli che si fregiano di una denominazione protetta (DOP o IGP).

In base all'art. 27 del Regolamento (Ue) n. 1151/2012, l'obiettivo perseguito da tali indicazioni aggiuntive («*facoltative*») è quello di facilitare la comunicazione, dai produttori ai consumatori, delle «*caratteristiche o proprietà*» che conferiscono a determinati prodotti agroalimentari «*valore aggiunto*».

Il successivo art. 28 consente agli Stati membri di applicare anche le loro norme interne aventi le stesse finalità, nel rispetto della normativa comunitaria.

In particolare, l'art. 29, par. 1, fornisce la definizione delle «*Indicazioni facoltative di qualità*».

Si tratta di indicazioni che :

- si riferiscono «*ad una caratteristica di una o più categorie di prodotti o ad una modalità di produzione o di trasfor-*

*mazione agricola*»;

(b) conferiscono «*valore al prodotto rispetto a prodotti di tipo simile*»;

(c) hanno una «*dimensione europea*».

Per la verità, l'opportunità e l'utilità di far ricorso alle indicazioni aggiuntive («*facoltative*») erano già state riconosciute dalla Commissione europea in una sua *Comunicazione* del dicembre 2010<sup>21</sup>.

Secondo tale *Comunicazione*, contenente gli «*Orientamenti*» (o «*linee guida*») da seguire, le indicazioni aggiuntive, definite come «*Regimi facoltativi di certificazione*» possono apportare benefici (cfr. punto I, p. 5) in particolare:

- ai produttori dei prodotti agroalimentari, perché consentono di ampliare l'accesso al mercato dei loro prodotti attraverso una migliore identificazione dei medesimi;
- ai consumatori, perché le indicazioni aggiuntive forniscono informazioni affidabili su particolari caratteristiche dei prodotti posti in vendita e sui relativi metodi di ottenimento.

Tra gli strumenti per procedere al riconoscimento delle indicazioni aggiuntive, la *Comunicazione* qui esaminata (cfr. punto 2.2, p. 7) identifica, in particolare, le «*dichiarazioni*» e le «*certificazioni*».

Secondo la *Comunicazione*, le «*dichiarazioni*» sono le attestazioni che provengono dalla parte interessata. Più precisamente, si tratta di «*autodichiarazioni*» il cui contenuto è garantito dai soggetti che le effettuano.

Di contro, le «*certificazioni*» sono attestazioni rilasciate da soggetti terzi indipendenti che sono abilitati ad eseguire controlli su prodotti, processi, sistemi o persone.

Da quanto in precedenza esposto si deduce che se le indicazioni aggiuntive («*facoltative*») che i produttori o i distributori utilizzano nelle etichette, nelle confezioni e nella pubblicità dei loro prodotti, anche contrassegnati con DOP o IGP, comunicano al consumatore, in modo veritiero, un messaggio utile, devono essere ritenute legittime a meno che, nel caso delle DOP o delle IGP, non siano espressamente vietate dal relativo disciplinare di produzione.

Concludendo su questo punto, occorre precisare che la legittimità delle indicazioni aggiuntive, riportate in etichetta, riguarda sia le indicazioni aggiuntive espressamente riportate in etichetta su iniziativa del produttore (o del distributore), sia quelle consistenti in attestazioni direttamente rilasciate da Enti od Istituti legittimati a rilasciarle, quando vengono riportate facendo riferimento alla certificazione del relativo Ente od Istituto autore della certificazione medesima (come precisato nella *Comunicazione* della Commissione sopra citata).

A ben vedere, pertanto, l'utilizzo da parte di un produttore (o di un distributore) di un'indicazione facoltativa per conferire «*un valore aggiunto*» al proprio prodotto, equivale, per certi versi, all'utilizzo di una pubblicità comparativa avente la stessa finalità.

(<sup>21</sup>) In *Gu-Ue* n. C 341 del 16 dicembre 2010.

Che, d'altra parte, sia lecito far ricorso e far riferimento a metodi comparativi, anche per pubblicizzare i prodotti alimentari di qualità, lo prova la stessa disciplina comunitaria in materia di pubblicità comparativa, introdotta con la direttiva n. 97/55/Ce<sup>22</sup> che ha modificato, integrandola, la direttiva n. 84/450/Cee sulla pubblicità ingannevole.

Infatti, la direttiva n. 84/450/Cee, che è stata da ultimo modificata dalla direttiva n. 2005/29/Ce (art. 14) sulle pratiche commerciali sleali, riconosce al par. 1 dell'art. 3 bis (nella versione attualmente vigente) che: «Per quanto riguarda il confronto, la pubblicità comparativa è ritenuta lecita qualora siano soddisfatte le seguenti condizioni: che essa [omissis] (e) per i prodotti recanti denominazione di origine, si riferisca in ogni caso a prodotti aventi la stessa denominazione».

Come si vede, pertanto, la disciplina comunitaria ritiene del tutto legittima anche la pubblicità comparativa che riguardi i prodotti contrassegnati con DOP o IGP<sup>23</sup>.

Ciò significa, per portare un esempio concreto, che il produttore di un formaggio con DOP, legittimamente contrassegnato dalla competente autorità di controllo, potrebbe avvalersi della pubblicità comparativa per far conoscere determinate caratteristiche qualitative che il suo formaggio possiede e che possono essere apprezzate dai suoi consumatori, addirittura segnalando la mancanza di tali caratteristiche qualitative nei formaggi contrassegnati con la stessa DOP, prodotti dai suoi concorrenti, all'interno della stessa area protetta.

Se, pertanto, risulta legittimamente ammessa la pubblicità comparativa anche nel settore dei prodotti alimentari contrassegnati con DOP o IGP non potevano sussistere dubbi che, a maggior ragione, dovesse essere ammessa una forma di pubblicità la quale, senza essere propriamente comparativa, potesse servire a mettere in evidenza alcune caratteristiche qualitative del prodotto in aggiunta a quelle che il consumatore normalmente da esso si attende come prodotto designato con una denominazione protetta.

Tale possibilità risulta ora esplicitamente precisata nelle disposizioni del Regolamento (Ue) n. 1151/2012 sopra esaminate.

Da ultimo, per portare un esempio concreto di indicazione aggiuntiva di qualità («facoltativa»), possiamo far riferimento all'art. 31, par. 1, primo comma, del Regolamento (Ue) n. 1151/2012 che stabilisce: «È istituita l'indicazione "prodotto

di montagna" come indicazione facoltativa di qualità».

È bene ricordare, a questo proposito, che l'indicazione «prodotto di montagna» è stata a suo tempo considerata contraria alle regole comunitarie in materia di libera circolazione delle merci, dalla Corte di giustizia nella sentenza *Pistre* pronunciata nel 1997<sup>24</sup>.

Sulla base delle disposizioni del citato art. 31, che ora disciplinano l'impiego dell'indicazione facoltativa «prodotto di montagna», è da ritenere che la funzione di tale indicazione dovrebbe essere simile a quella svolta da altre indicazioni analoghe come, ad esempio, l'indicazione: «biologico».

Se, pertanto, un prodotto agro-alimentare viene presentato sul mercato con la sola indicazione «qualitativa» «prodotto di montagna» è evidente che tale indicazione dovrà attestare in modo veritiero le sue caratteristiche, come avviene per un prodotto qualificato come *biologico*.

Ne consegue che il prodotto agro-alimentare deve integralmente provenire dalla zona di montagna di riferimento.

Con ciò si deve intendere, a nostro avviso, che sia la materia prima, sia gli ingredienti «essenziali» e qualificanti devono provenire dalla zona di montagna di riferimento e che la lavorazione del prodotto deve ugualmente avvenire nella stessa zona.

Una deroga potrebbe essere eventualmente prevista per quanto riguarda l'alimentazione degli animali (per i prodotti di origine animale), nel caso in cui la provenienza di parte dei mangimi da zone *non* considerate di montagna dovesse essere ritenuta adeguata e giustificata per il tipo di alimentazione prevista per gli animali considerati.

Al di fuori di quelle riguardanti i prodotti destinati all'alimentazione degli animali, non dovrebbero, a nostro parere, essere previste altre deroghe.

Per concludere, se un prodotto agro-alimentare dovesse possedere tutte le caratteristiche nonché tutti i requisiti per essere, ad un tempo, qualificato come «biologico» e come «prodotto di montagna», potrebbe senz'altro essere commercializzato con un'etichetta che, in modo adeguato, metta in evidenza le due qualificazioni.

Lo stesso dovrebbe quindi avvenire per un prodotto agro-alimentare che abbia i requisiti per essere qualificato, contemporaneamente, come DOP, come «prodotto biologico» e come «prodotto di montagna».

Dalle considerazioni da ultimo svolte, si comprende l'importanza delle innovazioni introdotte dal Regolamento (Ue)

(<sup>22</sup>) Direttiva n. 97/55/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 1997 a parziale modifica della direttiva n. 84/450/Cee relativa alla pubblicità ingannevole al fine di includervi la pubblicità comparativa. Cfr. M. Valcada *La pubblicità comparativa: dalla varietà dei sistemi nazionali a una disciplina comunitaria*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1997, p. 769; P. Auteri, *La pubblicità comparativa secondo la direttiva 97/55/CE. Un primo commento*, in *Contr. e impr./Europa*, 1998, p. 601 ss.; G. Magri, *Pubblicità comparativa e prodotti a denominazione d'origine*, in *Giur. it.*, 2008, p. 3 ss.

(<sup>23</sup>) A tale proposito occorre anche ricordare che la Corte di giustizia, nell'interpretare la disposizione riportata nel testo, ha addirittura affermato, nella sentenza emessa in data 19 aprile 2007 in causa n. C-381/05, *De Landtsheer Emmanuel SA c. Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne et Veuve Clicquot Ponsardin SA*, che è possibile effettuare la comparazione anche tra un prodotto provvisto di denominazione protetta ed uno della stessa categoria che ne sia privo (cfr. punti 66 ss. della sentenza); cfr. inoltre, in argomento, le conclusioni dell'Avvocato Generale Mengozzi (punti n. 199 ss.).

(<sup>24</sup>) Sentenza della Corte di giustizia del 7 maggio 1997 in cause riunite da n. C-321/94 a n. C-324/94.

n. 1151/2012 relativamente alle indicazioni aggiuntive («*facoltative*») da utilizzare nella presentazione dei prodotti agroalimentari.

## ABSTRACT

*L'Autore analizza in modo critico il Regolamento (Ue) n. 1151/2012, che disciplina i regimi di qualità dei prodotti agroalimentari all'interno dell'Unione europea.*

*Nell'articolo vengono esaminate le modifiche introdotte dal nuovo Regolamento, che rappresentano soluzioni innovative ragionevoli e da tempo attese.*

*In particolare, l'articolo si sofferma sulle innovazioni riguardanti le c.d. «indicazioni aggiuntive», che consentono ai produttori e ai distributori di prodotti agroalimentari di mettere in evidenza nelle etichette alcune particolari caratteristiche qualitative dei loro prodotti che potrebbero essere di interesse per i consumatori.*

*L'articolo mette anche in evidenza gli aspetti negativi e alcune carenze del Regolamento (Ue) n. 1151/2012 con par-*

*ticolare riferimento alla disciplina delle specialità tradizionali garantite (STG) che, secondo l'Autore, non indica in modo chiaro gli obiettivi effettivamente perseguiti.*

## ABSTRACT

*In this article, the Author critically analyzes the (EU) Regulation n. 1151/2012, which governs the quality schemes for agricultural and food products in the EU. The article highlighted the changes introduced by the new Regulation, which are innovative solutions reasonable and long overdue. In particular, the article focuses on innovations in the so-called "supplementary indications" that allow producers and distributors of food products to highlight some particular quality in the labels of their products that may be of interest to consumers. The article also highlights the negative aspects and the shortcomings of the (EU) Regulation n. 1151/2012 with particular reference to the discipline of traditional specialties guaranteed (TSG), which, according to the author, does not indicate clearly the objectives actually pursued.*

