

Indicazioni geografiche e tutela internazionale e transfrontaliera: nuovi scenari, tra condivisione e contaminazione

Ferdinando Albisinni

1.- Tra condivisione e contaminazione

Solo alcune considerazioni, per indicare le ragioni del titolo assegnato, tra condivisione e contaminazione.

La tutela internazionale e transfrontaliera delle IGs del settore agroalimentare utilizza una pluralità di strumenti: certamente gli accordi internazionali, bilaterali e multilaterali¹, ma anche la circolazione e la condivisione di modelli, i *legal transplants*, nonché la declinazione e l'applicazione secondo linee nuove ed originali di risalenti istituti di diritto interno, europei e nazionali.

A Roma nel maggio 2018, nell'incontro promosso dall'AIDA sul nuovo Regolamento europeo sui controlli ufficiali², è stato messo in rilievo come il diritto agroalimentare europeo, muovendo da esigenze di garanzia e tutela dei consumatori e degli

stessi produttori, vada assumendo in misura crescente al proprio interno la dimensione globale quale elemento necessario della regolazione³.

Queste considerazioni appaiono certamente riproponibili in tema di *tutela a livello internazionale delle indicazioni geografiche*.

Ma, a fianco degli strumenti propri del diritto internazionale, operano numerosi altri istituti, anch'essi rilevanti. Ed opera, soprattutto, a definire il campo oltre che le regole del gioco nel commercio transfrontaliero, la giurisprudenza⁴ che, sia negli scambi fra i diversi Stati europei già sul finire degli anni '90⁵, con grande anticipo rispetto alla protezione *ex officio* introdotta soltanto nel 2012 dal Regolamento (UE) n. 1151/2012, sia in riferimento al commercio con Paesi extraeuropei ancora di recente⁶, ha confermato alla tutela delle IGs una dimensione, che va ben oltre i Paesi produttori e gli stessi confini europei.

Un elemento comune caratterizza questo percorso: il riaffermato radicamento territoriale delle produzioni come elemento portante di un diritto che nasce dalla *natura delle cose*⁷, dal fondo muove verso una dimensione globale, dal *diritto della terra* apre al *diritto della globalizzazione*, ed in misura crescente accompagna alla *fattualità giuridica* "una accesa fattualità economica che, grazie alla fruizione delle tecniche digitali, si è affran-

(¹) V. le relazioni presentate nell'Incontro di Firenze e pubblicate in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2022, e n. 4-2022, che hanno analizzato alcuni di questi accordi secondo una pluralità di prospettive.

(²) Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari.

(³) Le relazioni presentate nell'Incontro di Roma sul Reg. (UE) 2017/625 sono pubblicate in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2018.

(⁴) Per l'analisi di alcune recenti decisioni della giurisprudenza europea ed italiana in tema di segni dei prodotti agroalimentari, v. A. Germanò, *Pratiche commerciali relative a segni di prodotti agroalimentari*, in *Diritto agroalimentare*, 2018, n. 1, 215.

(⁵) V. l'esemplare ordinanza del Tribunale di Bolzano del 28 aprile 1998, *Consorzio per la tutela dello speck dell'Alto Adige c/ Christianell GmbH, Handle Tyrol GmbH, Lidl Italia*, che ha adottato una misura cautelare inibitoria nei confronti di produttori operanti in Austria ed in Germania che vendevano un prodotto etichettandolo come Speck dell'Alto Adige IGP, pur trattandosi di prodotti non conformi al disciplinare e non soggetti ai relativi controlli, in *Il diritto industriale*, n. 3-1999, p. 242.

(⁶) V. la recente decisione della Corte di giustizia del 14 luglio 2022, causa C-159/20, *Commissione Europea sostenuta da Repubblica Ellenica e Repubblica di Cipro c/ Regno di Danimarca*, che ha dichiarato il Regno di Danimarca inadempiente agli obblighi di tutela *ex officio* di cui all'art. 13 Reg. (UE) n. 1151/2012 per aver tollerato l'uso del nome FETA da parte di produttori danesi, anche se limitato a formaggi esclusivamente destinati all'esportazione al di fuori della UE.

(⁷) Il tema è risalente, ed è presente già nella riflessione della metà del secolo passato, pur in un contesto storico, economico, e sociale, assai diverso, che tuttavia valorizza la natura delle cose. In argomento v. la densa lettura proposta da G. Cazzetta, *Natura delle cose e superbia del legislatore*. Giuseppe Capograssi e il diritto agrario italiano di metà Novecento, in *Riv.dir.agr.*, 2003, I, 3.

*cata dalla prigione della materialità e dai controlli della geo-politica*⁸.

In questa prospettiva, *le finalità dell'agricoltura, la politica agricola come base giuridica*, contano non solo in termini formali, quale canone di attribuzione di competenze fra le istituzioni, ma in termini sostanziali, nel merito della regolazione.

Sicché, *l'agricoltura*, e le sue *finalità*, concorrono a conformare i contenuti della disciplina.

2.- Il pluralismo delle fonti

Sul piano delle fonti, alle peculiarità dell'oggetto e degli interessi tutelati dal diritto agrario e alimentare, si accompagna la peculiarità di una disciplina, che in misura crescente si va organizzando per principi oltre che per regole, superando i paradigmi tradizionali del legislatore nazionale, ordinario e costituzionale.

In questa generale attrazione verso nuovi modelli, *il diritto agrario ed alimentare* si colloca all'interno del processo di costruzione di un *ordinamento multilivello*, che assegna un centrale ruolo ordinante al diritto di fonte comunitaria ed unionale, ed insieme propone un luogo di integrazione di

una molteplicità di fonti regolatrici, di fini, di strumenti di intervento, di soggettività e competenze pubbliche e private.

Si dà spazio ad un ampio tessuto di regolazione, all'interno del quale opera una pluralità di fonti, non riducibili a partizioni e gerarchie tradizionali, ma congiuntamente e coevamente operanti in ragione di oggetto e competenze.

Alla crescente complessità della regolazione di fonte legislativa (od a questa equiparata), si accompagna il ruolo esplicito di *rule making* finalisticamente orientato, assegnato alla giurisdizione.

È sufficiente in proposito richiamare la ben nota giurisprudenza della Corte di giustizia e della nostra Corte costituzionale sui marchi nazionali e regionali di origine⁹, le decisioni del Panel in sede WTO¹⁰, e le decisioni degli stessi giudici nazionali ordinari e amministrativi sui temi del mercato¹¹, sempre più chiamati ad un ruolo di *law makers*¹².

La dimensione giurisdizionale, non soltanto per *l'imperium* che si accompagna alla *iurisdictio*, ma anche e soprattutto per la *fattualità*¹³ che è propria del contenzioso e che rende le decisioni giudiziali insieme prodotto e produttore di dati di realtà, ha segnato, in più occasioni, attraverso decisioni e

⁽⁸⁾ Come ha sottolineato P. Grossi, *Sulla odierna fattualità del diritto*, in *Due lezioni magistrali – 2013-2014* a cura dell'Università della Tuscia, Dip. Distu, 2014, Viterbo, p. 20.

⁽⁹⁾ In argomento, per ulteriori riferimenti, sia consentito rinviare a F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Utet – Wolters Kluwer, 4^a ed., 2020, p. 277 ss.

⁽¹⁰⁾ V., fra le tante: 9 settembre 1997, Organo di appello della WTO, DS27, Ecuador, Guatemala, Honduras, Messico, USA c/ CE (regime di importazione in Europa delle banane); 16 gennaio 1998, Organo di appello della WTO, USA e Canada c/ UE, DS26 (carne bovina agli ormoni); 15 marzo 2005, Panel della WTO, USA e Australia c/ UE, DS 174 (indicazioni geografiche e marchi); 21 novembre 2006, Panel della WTO, USA, Argentina e Canada c/ UE, DS291 292, 293 (sementi geneticamente modificate, m oratoria, principio di precauzione); 13 giugno 2012, Organo di appello della WTO, Stati Uniti, DS381 (Misure concernenti l'importazione, il commercio e la vendita di tonno e prodotti a base di tonno); 23 luglio 2012, Organo di appello della WTO, USA- Certain Country of Origin Labelling (COOL), DS386 (illegittimità delle norme USA sull'indicazione di origine); 21 dicembre 2015; 18 giugno 2014, Organo di appello della WTO, Canada e Norvegia c/ UE DS400, 401, (misure che proibiscono l'importazione di prodotti a base di foca); 21 marzo 2017, Report dell'Organo di appello della WTO, DS475, UE c/Russian Federation (Misure sull'importazione di maiali vivi, carne di maiale e altri prodotti a base di carne di maiale). Per un'ampia analisi v. P. Borghi, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech, Prodotti agricoli e alimentari nel commercio internazionale*, Milano, 2004.

⁽¹¹⁾ V., fra le tante. Cass. civ., 19 gennaio 2008, n. 355, sulla non esenzione dell'applicazione della disciplina antitrust nel caso di Consorzi di tutela di denominazioni d'origine protette (caso del Grana Padano); Cass. civ., 9 maggio 2016, n. 9325, sulla definizione di mercato rilevante; TAR Lazio. sez. II Ter, 17 luglio 2013. n. 7195, sull'ambito di applicabilità dell'art. 62 del D.L. n. 1 del 24 gennaio 2012; Cons. Stato, sez. VI, 8 aprile 2014, n. 1673, sulla definizione di mercato rilevante.

⁽¹²⁾ Per ulteriori indicazioni sul ruolo svolto dalla giurisprudenza nel definire le regole del mercato si rinvia a F. Albisinni, *Prodotti alimentari o agroalimentari? Il TAR del Lazio, giudice del mercato e law maker, smentisce il MIPAAF e l'AGCM*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 3-2013, p.33; e più in generale, in riferimento ad una giurisprudenza caratterizzata da una lettura sistematicamente orientata dei principi costituzionali, Id., *Strumentario*, 2020, cit., p. 13 ss.

⁽¹³⁾ Si v. in argomento le analisi di P. Grossi, *op.cit.*

ricostruzioni innovative, momenti di passaggio verso assetti originali.

Ed anche nelle più recenti vicende della costruzione di nuovi strumenti di tutela internazionale delle IGs, e così in riferimento all'Atto di Ginevra del 2015, la giurisprudenza ha svolto un ruolo centrale nel definire presupposti e contenuti delle scelte istituzionali¹⁴.

3.- L'Accordo di Lisbona e l'Atto di Ginevra

Quando si parla di Trattati internazionali in tema di tutela delle Denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari, punto di riferimento obbligato è l'Accordo di Lisbona per la protezione e la registrazione internazionale delle denominazioni di origine, sottoscritto il 31 ottobre 1958¹⁵; che assicura protezione all'interno degli Stati contraenti alle denominazioni di origine riconosciute in uno di questi Stati e registrate presso l'Unione Mondiale della Proprietà Industriale¹⁶.

L'Accordo di Lisbona, inizialmente comprendente solo 9 Stati contraenti¹⁷, è stato progressivamente sottoscritto da numerosi altri Stati, sino a raccogliere 38 adesioni¹⁸.

Giova qui sottolineare la portata fortemente anticipatrice dell'Accordo di Lisbona, che già negli anni '50 del secolo passato, collocandosi nel percorso di tutela internazionale della proprietà industriale anticipato dalla Convenzione di Parigi del 20 marzo 1883¹⁹, e dall'Accordo di Madrid del 14 aprile 1891 sulla repressione delle false o ingannevoli indicazioni di origine, ha riconosciuto alle Denominazioni di Origine un proprio specifico ambito disciplinare ed una peculiarità di impianto, introducendo a livello internazionale un disegno unificato di tutela, in un'epoca in cui nella stragrande maggioranza dei Paesi le DO non erano specificamente considerate o al più godevano di una tutela di eccezione ma non di una tutela di sistema²⁰.

Va detto che la Francia, uno dei 9 Stati contraenti dell'Accordo di Lisbona, aveva adottato sin dal 1919 una Legge generale sulla protezione delle *Appellations d'origine*²¹, il cui impianto e le cui definizioni hanno largamente ispirato le scelte espresse con l'Accordo di Lisbona.

Altri Paesi, e fra questi l'Italia, all'epoca ed in prosieguo, pur vantando numerose e risalenti Denominazioni di Origine²², non avevano un testo legislativo unitario per le denominazioni dei pro-

(¹⁴) V. *infra* par. 4.

(¹⁵) Successivamente integrato e modificato con l'Accordo di Stoccolma del 14 luglio 1967, e con l'Accordo del 28 settembre 1979; e da ultimo con l'Atto di Ginevra del 20 maggio 2015. Per aggiornate indicazioni sull'applicazione del Trattato e per il testo oggi vigente, v. WIPO-World Intellectual Property Organisation, Lisbon – *The international System of Appellations of Origin and Geographical Indication*, in www.wipo.int/lisbon/en.

(¹⁶) Art. 1 dell'Accordo di Lisbona.

(¹⁷) Cuba, Spagna, Francia, Rep. Pop. di Ungheria, Israele, Italia, Portogallo, Rep. Pop. di Romania, Rep. Cecoslovacca. Questi Stati hanno in prosieguo ratificato il Trattato, con l'eccezione di Spagna e Romania, ma la mancata ratifica da parte di questi due Stati (nonché la mancata ratifica dell'Accordo da parte della Grecia, che pure aveva firmato l'Accordo) ha perso rilevanza con l'adesione dell'Unione Europea all'Atto di Ginevra, e la conseguente applicazione dell'Accordo di Lisbona e dell'Atto di Ginevra nell'intero territorio della UE (v. *infra*).

(¹⁸) V. l'elenco aggiornato sul sito www.wipo.it. Le 38 adesioni sono il dato risultante alla data del 2 giugno 2022. Il testo aggiornato dell'Accordo di Lisbona è pubblicato dalla WIPO al link https://www.wipo.int/lisbon/en/legal_texts/lisbon_agreement.html.

(¹⁹) Che all'art. 1.2. precisa: "2. La protezione della proprietà industriale ha per oggetto i brevetti d'invenzione, i modelli d'utilità, i disegni o modelli industriali, i marchi di fabbrica o di commercio, i marchi di servizio, il nome commerciale e le indicazioni di provenienza o denominazioni d'origine, nonché la repressione della concorrenza sleale.", pur non dettando norme specifiche a tutela delle indicazioni di provenienza e delle denominazioni d'origine.

(²⁰) V. le analisi di M. Giuffrida, *Sistemi di qualità DOP, IGP e STG*, in *Diritto alimentare. Mercato e sicurezza*, BD on line dir. da F. Albisinni, Leggi d'Italia – Wolters Kluwer, 2014; e di S. Masini, *PDO, PGI, and TSG*, in L. Costato – F. Albisinni (eds), *European and Global Food Law*, 2^a ed., Cedam- Wolters Kluwer, 2016, 441; e di recente le relazioni pubblicate in *La qualità e le qualità dei prodotti alimentari tra regole e mercato*, a cura di R. Saija e P. Fabio, Wolters Kluwer, 2020; G. Ambrosio – L. Carrara – R. Saija, *Prodotti alimentari di qualità*, Wolters Kluwer, 2022.

(²¹) È la Loi du 6 mai 1919, sulla *Protection des appellations d'origine*.

(²²) V., ad esempio, il Grana Padano, il Pecorino Romano, la Fontina, il Gorgonzola, il Parmigiano Reggiano, tutti riconosciuti con D.P.R. 30 ottobre 1955, n. 1269, adottato ai sensi della L. 10 aprile 1954, n. 125.

dotti agricoli e alimentari, ma soltanto per singoli prodotti, o per specifiche categorie di prodotti, quali i formaggi²³ od i vini di qualità²⁴.

Del resto, la sottovalutazione dell'esigenza di apprestare idonee tutele alle Denominazioni di origine è confermata dalla circostanza che l'Italia, pur essendo uno dei firmatari originari, ha ratificato l'Accordo di Lisbona soltanto dopo quasi dieci anni, nel 1967²⁵. In esito alla ratifica, peraltro, numerose denominazioni di origine italiane sono state registrate presso la WIPO²⁶, con ciò riconoscendo (pur tardivamente) l'importanza di questo strumento per la tutela delle DO italiane nei mercati internazionali.

L'Accordo di Lisbona, nel suo testo originale, assi-

curava protezione alle sole denominazioni di origine, per tali intendendo: *“la dénomination géographique d'un pays, d'une région ou d'une localité servant à désigner un produit qui en est originaire et dont la qualité ou les caractères sont dus exclusivement ou essentiellement au milieu géographique, comprenant les facteurs naturels et les facteurs humains.”*²⁷, con formula che riprende quasi alla lettera quella introdotta dalla richiamata legge francese del 1919, con l'aggiunta dei due decisivi avverbi *“exclusivement ou essentiellement”*, in prosieguo ripresi nella definizione in sede europea²⁸. La protezione prevista dall'Accordo di Lisbona è molto ampia²⁹, e tutti gli Stati contraenti *“s'impegnano a proteggere, sui loro territori, secondo i*

(²³) V. la L. 10 aprile 1954, n. 125, Tutela delle denominazioni di origine e tipiche dei formaggi.

(²⁴) A partire dalle disposizioni per la tutela dei vini tipici, introdotte con il R.D.L. 7 marzo 1924, n. 497, più volte modificate negli anni successivi, anche in ragione delle sollecitazioni che venivano dall'esperienza francese. Per un'attenta lettura in chiave storica e comparativa della disciplina italiana dell'ultimo secolo v. P. Castelletti – F. E. Benatti, *Dai vini tipici al Testo Unico*, UIV, Milano, 2022.

(²⁵) Con la legge 4 luglio 1967 n. 676, che con unico atto ha ratificato tre distinti trattati firmati a Lisbona il 31 ottobre 1958, tutti interni all'area della proprietà industriale: a) Convenzione di Parigi per la protezione della proprietà industriale del 20 marzo 1883, riveduta successivamente a Bruxelles, a Washington, a l'Aja, a Londra e a Lisbona; b) Accordo di Madrid per la repressione delle indicazioni di provenienza false o fallaci del 14 aprile 1891, riveduto successivamente a Washington, a l'Aja, a Londra e a Lisbona; c) Accordo di Lisbona per la protezione e la registrazione internazionale delle denominazioni di origine.

(²⁶) Da una verifica effettuata nel 2020 sul sito della WIPO risultavano a tale epoca iscritte nel Registro previsto dall'Accordo di Lisbona 175 denominazioni di origine italiane. Va detto, peraltro, che le Denominazioni d'origine francesi presenti in tale Registro erano all'epoca 585 a conferma di una ben maggiore sensibilità francese al tema della tutela internazionale, tanto più ove si tenga conto che le DO e IG francesi registrate nell'Unione Europea nei vari settori erano 782, mentre quelle italiane erano 910.

(²⁷) Art. 2 dell'Accordo di Lisbona.

(²⁸) Cfr. l'art. 2 del Reg. (CEE) n. 2081/92, nel testo originale del 14 luglio 1992.

Giova sottolineare che le definizioni presenti nella legge francese del 1919 e nell'Accordo di Lisbona del 1958, riprese nel Regolamento (CEE) n. 2081/92 e poi nel Regolamento (CE) n. 510/2006, valorizzavano il *nome geografico* quale elemento identitario sul piano della comunicazione nel mercato, definendo come DOP *“il nome di una regione, di un luogo determinato o, in casi eccezionali, di un paese che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare”* (così l'art. 2.2. del Reg. (CE) n. 2081/92), mentre le definizioni oggi vigenti nell'Unione Europea, introdotte dall'ultimo regolamento in materia, il Regolamento (UE) n. 1151/2012 del 21 novembre 2012, non fanno più riferimento ad un *nome geografico*, ma per le DOP ad *«un nome che identifica un prodotto a) originario di un luogo, regione o, in casi eccezionali, di un paese determinati;»*, e per le IGP ad: *«un nome che identifica un prodotto a) originario di un determinato luogo, regione o paese;»*. Dunque, nella più recente legislazione europea si è riconosciuto che il *nome di un prodotto agricolo o alimentare* può essere per sé solo un *Segno del territorio*, nella misura in cui esso identifica e rappresenta un territorio agli occhi dei consumatori e delle imprese, senza necessità che nel nome così riconosciuto compaia un riferimento geografico esplicito. Siamo in presenza di una formulazione legislativa riscritta non occasionalmente dal regolamento europeo del 2012, che adegua la definizione normativa all'insegnamento della Corte di giustizia, che con la ben nota decisione del 2005 relativa alla denominazione *«Feta»* aveva dichiarato che, pur in assenza dell'uso del nome geografico *«Grecia»* all'interno della denominazione, *«i consumatori in tali Stati membri percepiscono la feta come un formaggio associato alla Repubblica ellenica»*, così riconoscendo la possibilità che il nome di un prodotto possa collocarsi per sé fra i *Segni del territorio* senza necessità di menzione esplicita del nome geografico; v. Corte di giustizia, 25 ottobre 2005, C-465/02 e 466/02, *Germania e Danimarca / Commissione*, punti 87 e 88 sent. cit. In argomento per ulteriori indicazioni sia consentito rinviare a F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Utet-Wolters Kluwer, 4^a ed., 2020, cap. XI; e più in generale quanto ai *Segni del territorio*, Id., *Il territorio come regola? Segni del territorio e mercato*, in *Diritto dell'agr.*, 1999, 153.

(²⁹) V. l'art. 3 dell'Accordo di Lisbona, che assegna una protezione assoluta, disponendo: *“La protezione sarà garantita contro qualsiasi usurpazione o imitazione, ancorché l'origine vera del prodotto sia indicata o la denominazione sia tradotta o accompagnata da espressioni come «genere, «tipo», «modo», «imitazione» o simili.”*, con ampia formula, che molti anni dopo sarà ripresa dal TRIPs solo per i vini e le bevande spiritose (v. art. 23 TRIPs), ma non per la generalità dei prodotti (v. art. 22 TRIPs).

termini del presente Accordo, le denominazioni d'origine dei prodotti degli altri Paesi dell'Unione particolare, riconosciuti e protetti a tal titolo nel Paese d'origine e registrati presso l'Ufficio dell'Unione per la protezione della proprietà intellettuale³⁰, con una clausola di portata generale, che anticipa quella protezione *ex officio* anche nei Paesi di semplice commercializzazione, che la normativa europea introdurrà soltanto nel 2012³¹. Non era invece prevista la protezione delle indicazioni geografiche³².

Pur con queste limitazioni, l'Accordo di Lisbona del 1958 ha anticipato di decenni i successivi interventi di impianto sistemico, della Comunità Economica Europea con il già richiamato regolamento del 1992³³, e della WTO con il Trattato TRIPs del 1994³⁴.

Negli anni successivi sono intervenute diverse significative revisioni dell'Accordo di Lisbona, da ultimo con l'Atto di Ginevra del 20 maggio 2015³⁵,

che ha introdotto importanti innovazioni, estendendo la sua applicazione alle IG oltre che alle DO³⁶, ampliando la protezione assegnata³⁷, ed ammettendo fra le parti contraenti anche le organizzazioni intergovernative³⁸.

In esito a tali novità, è stata ammessa ad aderire a pieno titolo l'Unione Europea, con effetto rispetto a tutti i suoi 27 Stati membri³⁹. Ciò ha quasi raddoppiato i Paesi in cui opera l'Atto, consentendo di raggiungere il numero minimo di adesioni richieste per la sua efficacia⁴⁰, ed ha offerto ai prodotti DOP e IGP europei l'opportunità di un'ampia tutela in numerosi Paesi esterni alla UE pur in assenza di specifici accordi bilaterali, legittimando l'Unione Europea a far valere la protezione per tutte le DO ed IG registrate in Europa, anche se di fatto l'UE in sede di attuazione di tale decisione ha seguito un approccio di momento singolo e non di sistema, in qualche misura contraddittorio con le più generali scelte europee⁴¹.

⁽³⁰⁾ Art. 1.2. dell'Accordo di Lisbona.

⁽³¹⁾ Con l'art. 13.3. del Reg. (UE) n. 1151/2012; protezione *ex officio*, peraltro, tuttora prevista dalla normativa europea soltanto per i prodotti agricoli ed alimentari DOP e IGP, e non per i vini DOP e IGP, ai quali tale protezione dovrebbe essere estesa in futuro quando (e se) verrà approvata la proposta di nuovo Regolamento sui prodotti di qualità attualmente in discussione innanzi al Parlamento europeo (Commissione Europea, Bruxelles, 31.3.2022, COM(2022) 134 final).

⁽³²⁾ Tant'è che, non casualmente, fra le 175 denominazioni di origine italiane iscritte nei Registri dell'Accordo di Lisbona sino al 2020 (v. www.wipo.int) risultano presenti numerose IG, presentate tuttavia in sede di registrazione alla WIPO come DO (v. ad es. le registrazioni dello Speck dell'Alto Adige, e della Bresaola della Valtellina, entrambi IG e non DO), evidentemente perché altrimenti non avrebbero potuto essere registrate in tale registro.

⁽³³⁾ E' il ben noto, e già citato, Regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari. Per i vini di qualità la Comunità ha a lungo seguito un percorso distinto ed autonomo incentrato sui V.Q.P.R.D., la cui implementazione era in larga misura lasciata ai singoli Stati membri (a far tempo dal Reg. (CEE) n. 817/70 del 28 aprile 1970, e poi con le successive modifiche), sino al Reg. (UE) 29 aprile 2008, n. 479/2008, che ha adottato anche nel settore dei vini il modello delle DOP e IGP, pur se con alcune significative peculiarità.

⁽³⁴⁾ Il riferimento è all' *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPs* del 1994, ed in particolare all'art. 22 "Protection of Geographical Indications", ed all'art. 23 "Additional Protection for Geographical Indications for Wines and Spirits".

⁽³⁵⁾ Il testo completo dell'Atto di Ginevra è pubblicato nella GUUE L 271 del 24 ottobre 2019, in calce alla decisione del Consiglio del 7 ottobre 2019 di adesione dell'Unione all'Atto di Ginevra; su cui v. *infra*.

⁽³⁶⁾ L'art. 2 dell'Atto di Ginevra ne prevede l'applicazione sia a *Denominazioni di origine* che ad *Indicazioni geografiche*, così definendo le seconde: "qualsiasi indicazione protetta nella parte contraente di origine costituita dal nome di una zona geografica o contenente questo nome, o un'altra indicazione notoriamente riferita a tale zona, che identifica un prodotto come originario di quella zona geografica, nel caso in cui una data qualità, reputazione o altri caratteri specifici del prodotto sono essenzialmente attribuibili all'origine geografica.", con formulazione assai vicina a quella attualmente contenuta nell'art. 5 del Reg. (UE) n. 1151/2011, salvo per quanto concerne la zona di lavorazione.

⁽³⁷⁾ V. artt. 11 e 12 dell'Atto di Ginevra.

⁽³⁸⁾ V. l'art. 28, co. (1) (iii), che precisa che occorre che almeno uno degli Stati membri dell'organizzazione intergovernativa interessata sia firmatario della Convenzione, requisito largamente rispettato nel caso dell'Unione Europea.

⁽³⁹⁾ L'adesione della UE è stata perfezionata il 26 novembre 2019.

⁽⁴⁰⁾ L'Atto di Ginevra è entrato in applicazione dal 26 febbraio 2020, tre mesi dopo l'adesione della UE.

⁽⁴¹⁾ V. *infra* par. 5.

4.- L'Atto di Ginevra e la Corte di giustizia

L'adesione dell'Unione Europea all'Atto di Ginevra si è realizzata non senza serie difficoltà e vivaci conflitti fra le istituzioni, ed ha lasciato aperti numerosi quesiti.

Sin dalla primavera del 2015, in previsione della convocazione a Ginevra di una conferenza internazionale per discutere un progetto di revisione dell'Accordo di Lisbona, la Commissione Europea aveva indirizzato al Consiglio una raccomandazione intesa ad ottenere dal Consiglio l'autorizzazione a condurre negoziati partecipando a tale conferenza internazionale, sulla base di quanto previsto dall'art. 218 TFUE punti 3 e 4.

Il Consiglio aveva adottato il 7 maggio 2015 una decisione⁴², che autorizzava la Commissione "a partecipare, insieme ai sette Stati membri parti dell'Accordo di Lisbona, alla conferenza diplomatica per l'adozione [del progetto di accordo riveduto], per quanto riguarda le materie di competenza dell'Unione", precisando che "Nell'interesse dell'Unione, i sette Stati membri parte dell'Accordo di Lisbona esercitano i loro diritti di voto, sulla base di una posizione comune, per quanto riguarda le materie di competenza dell'Unione"⁴³.

La decisione così adottata dal Consiglio era però fondata sull'art. 114 TFUE relativo al ravvicinamento delle disposizioni relative al mercato interno, anziché sull'art. 218 TFUE.

La Commissione ha impugnato la decisione del Consiglio, assumendo la violazione della competenza esclusiva che l'art. 3 TFUE attribuisce all'Unione in materia di politica commerciale e di

scambi internazionali; competenza esclusiva da intendersi riferita anche agli aspetti commerciali della proprietà intellettuale ex art. 207 TFUE, con conseguente violazione da parte del Consiglio delle disposizioni procedurali previste dall'art. 207 par. 3 TFUE, ed in specie di quelle relative alla conduzione dei negoziati da parte della Commissione.

Nel giudizio è intervenuto il Parlamento europeo a sostegno delle posizioni della Commissione, e sono intervenuti ben 12 Stati membri a sostegno della posizione del Consiglio⁴⁴.

Il caso ricorda quello, notissimo, deciso dalla Corte di giustizia nel 2000⁴⁵ in sede di impugnazione da parte della Commissione e del Parlamento Europeo del Regolamento (CE) n. 820/97⁴⁶, adottato dal Consiglio in riferimento alla crisi della BSE.

In entrambi i casi le controversie non hanno investito il merito delle questioni – sussistendo un ampio consenso, nel 1997 sulle misure di lotta alla BSE, e nel 2015 sull'opportunità di aderire all'Atto di Ginevra nella prospettiva di una più ampia protezione internazionale di DO ed IG – ma hanno posto l'attenzione su ruolo e competenze delle istituzioni europee, e dunque su profili che, presentati in giudizio come procedurali, sono essenzialmente istituzionali.

Gli esiti dei due giudizi sono stati però opposti.

Nel caso della decisione del 2000 sul regolamento del 1997 relativo alla tracciabilità ed etichettatura della carne bovina, la Corte ha respinto il ricorso della Commissione e del Parlamento europeo, affermando la competenza del Consiglio a dettare regole di mercato, oltre che di produzio-

(⁴²) Decisione 8512/15 del 7 maggio 2015.

(⁴³) Così gli artt. 1 e 2 della decisione del Consiglio del 7 maggio 2015, *cit.*; v. i punti 26 e 27 della sentenza della Corte giust., causa C-389/15, *cit. infra*.

(⁴⁴) Repubblica ceca, Repubblica federale di Germania, Repubblica ellenica, Regno di Spagna, Repubblica francese, Repubblica italiana, Ungheria, Regno dei Paesi Bassi, Repubblica d'Austria, Repubblica portoghese, Repubblica slovacca, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

(⁴⁵) Corte giust. 4 aprile 2000, causa C-269/97, *Commissione delle Comunità Europee e Parlamento europeo c/ Consiglio*. Su questa vicenda, che segna un passaggio decisivo nell'affermazione di una dimensione sistemica del diritto alimentare europeo, fortemente radicato nella sua base agricola, v. per ulteriori indicazioni F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, 4^a ed., Utet – Wolters Kluwer, p. 96 ss.

(⁴⁶) Regolamento (CE) del Consiglio, 21 aprile 1997, n. 820/97, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini, e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine.

ne, nell'ambito della PAC, siccome politica che per sua stessa natura comprende tanto la produzione che il mercato dei prodotti agricoli⁴⁷.

Nel caso della decisione del 2017⁴⁸ sul Trattato di Ginevra, la Corte ha invece accolto il ricorso, ed ha dichiarato illegittima la decisione del Consiglio che aveva autorizzato l'avvio di negoziati sulla revisione dell'accordo di Lisbona basandosi sull'art. 114 TFUE anziché sull'art. 207 in combinato con l'art. 218, così motivando:

"70. Tenuto conto di questo meccanismo di registrazione unica, occorre considerare che l'accordo internazionale prefigurato dal progetto di accordo riveduto avrà come effetto diretto e immediato di modificare le condizioni nelle quali sono organizzati gli scambi commerciali tra l'Unione e le altre parti di tale accordo internazionale, dispensando i fabbricanti che partecipano a tali scambi dall'obbligo in cui essi versano attualmente, per far fronte ai rischi giuridici ed economici correlati a tali scambi, di dover depositare una domanda di registrazione delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche da essi utilizzate presso le autorità competenti di ciascuna delle parti contraenti. ...

74. Risulta dunque dall'esame di tale progetto, da un lato, che quest'ultimo è essenzialmente destinato a facilitare e a disciplinare gli scambi commerciali tra l'Unione e tali Stati terzi, e, dall'altro, che esso è idoneo ad avere effetti diretti e immediati su tali scambi, sicché la sua negoziazione rientra nella competenza esclusiva che l'articolo 3, paragrafo 1, TFUE attribuisce all'Unione nel settore della politica commerciale comune contemplata dall'articolo 207, paragrafo 1, TFUE.

75. Pertanto, il Consiglio ha errato là dove ha ritenuto che la decisione impugnata fosse riconducibile al ravvicinamento delle legislazioni nel setto-

re del mercato interno e rientrasse dunque in una competenza concorrente dell'Unione e dei suoi Stati membri. e là dove ha fondato tale decisione sull'articolo 114 TFUE nonché sull'articolo 218, paragrafi 3 e 4, TFUE.

76. Tale errore non può essere considerato come un semplice vizio di forma, contrariamente a quanto sostiene il Consiglio. Infatti, esso ha in particolare portato tale istituzione a violare le disposizioni procedurali specialmente previste dall'articolo 207, paragrafo 3, TFUE per la negoziazione di accordi internazionali rientranti nel settore della politica commerciale comune, e al primo posto quelle relative alla conduzione dei negoziati da parte della Commissione, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 86 e 89 delle sue conclusioni.

77. Ne consegue che il ricorso deve essere accolto e che la decisione impugnata va annullata, ...". Preso atto della pronuncia della Corte di giustizia, il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato una nuova decisione nell'ottobre 2019⁴⁹, approvando nuovamente l'adesione dell'Unione europea all'Atto di Ginevra dell'Accordo di Lisbona, ma questa volta sulla base dell'art. 207 TFUE, in combinato disposto con l'art. 218, par. 6, lett. a). La decisione del Consiglio del 2019 prevede che l'Unione e gli Stati membri che ratificano o aderiscono all'atto di Ginevra sono rappresentati dalla Commissione "in conformità dell'art. 17, par. 1, TUE"⁵⁰, e che il diritto di voto in sede di Atto di Ginevra venga esercitato dalla sola Unione, e non dagli Stati membri che hanno individualmente aderito a tale Atto o lo hanno ratificato⁵¹.

Viene con ciò confermato un approccio unitario ai temi della tutela internazionale di DOP e IGP europee; approccio che deve tuttavia fare i conti con alcune scelte espresse nel successivo rego-

⁽⁴⁷⁾ V. Corte giust., causa C-269/97, cit.

⁽⁴⁸⁾ Corte giust. 25 ottobre 2017, causa C-389/15, *Commissione Europea e Parlamento Europeo c/ Consiglio UE*.

⁽⁴⁹⁾ Decisione (UE) 2019/1754 del Consiglio del 7 ottobre 2019, relativa all'adesione dell'Unione europea all'atto di Ginevra dell'accordo di Lisbona sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche.

⁽⁵⁰⁾ Così collocando la tutela internazionale delle IGS nell'ambito della cura dell'interesse generale dell'Unione e della rappresentanza esterna dell'Unione, affidata alla Commissione dal citato art. 17.1. TFUE.

⁽⁵¹⁾ Art. 4 della Dec. (UE) 2019/1754, cit.

lamento inteso a disciplinare l'azione dell'Unione europea a seguito dell'adesione all'Atto di Ginevra; scelte che appaiono contraddittorie con la motivazione della richiamata decisione della Corte di giustizia e con lo stesso generale impianto della disciplina europea in tema di DOP e IGP⁵².

Anche la decisione del Consiglio dell'ottobre 2019 è stata impugnata dalla Commissione, sia pure solo parzialmente, con riferimento agli artt. 3 e 4, che autorizzano gli Stati membri a ratificare od aderire in proprio all'Atto di Ginevra. Nel ricorso la Commissione, oltre ad alcune censure relative al procedimento seguito, ha dedotto che tale generalizzata autorizzazione agli Stati membri sarebbe in contrasto con i generali principi in tema di politica commerciale comune e di accordi internazionali dell'Unione Europea⁵³. L'Avvocato generale ha concluso per l'accoglimento del ricorso e la Corte di Giustizia si è pronunciata in senso conforme⁵⁴, disponendo l'annullamento degli artt. 3 e 4 della decisione (UE) del Consiglio 2019/1754 perchè tali disposizioni consentirebbero agli Stati membri di operare - con l'autonoma adesione all'Atto di Ginevra - quali "autonomi soggetti di diritto internazionale a fianco dell'Unione", così esercitando "una competenza esclusiva di quest'ultima, impedendo all'Unione di esercitare da sola tale competenza"⁵⁵.

5.- Il Regolamento conseguente all'adesione

La disciplina operativa oggi vigente è contenuta nel Regolamento (UE) 2019/1753⁵⁶, approvato pochi giorni dopo la richiamata decisione di adesione del 2019, che detta una serie di disposizioni, applicabili sia a DOP e IGP dei prodotti agricoli e alimentari e dei vini, sia alle indicazioni geografiche dei vini aromatizzati e delle bevande spiritose.

Giova ricordare che le DOP e IGP per i prodotti agricoli e alimentari, sin dalla loro istituzione con il Regolamento (CEE) n. 2081/92, sono riconosciute a livello europeo e registrate in un unico elenco⁵⁷ tenuto dalla Commissione Europea, alla quale spetta il riconoscimento di nuove DO od IG, la cancellazione di quelle esistenti, la modifica dei disciplinari di quelle già riconosciute⁵⁸. Si tratta dunque di istituti europei, soggetti ad un regime unico e ad un'unica amministrazione, senza distinzione tra di loro⁵⁹.

Analoga disciplina è stata introdotta per i vini DOP e IGP dalla riforma del 2008⁶⁰, che ha profondamente innovato rispetto al precedente regime dei v.q.p.r.d. che lasciava le competenze di amministrazione e governo del settore agli Stati membri: a far tempo dal 2008-2009 la responsabilità per il riconoscimento dei vini di qualità come DO ed IG è stata assegnata alla Commissione

⁽⁵²⁾ V. *infra* par. 5.

⁽⁵³⁾ Ricorso proposto il 17 gennaio 2020, *Commissione c/ Consiglio*, C-24/20.

⁽⁵⁴⁾ Conclusioni presentate il 19 maggio 2022. La sentenza che ha deciso sul ricorso che è stata pronunciata dalla Grande Sez., e depositata il 22 novembre 2022, nelle more della pubblicazione del presente lavoro.

⁽⁵⁵⁾ Punto 110 della sentenza ult. cit.

⁽⁵⁶⁾ Regolamento (UE) 2019/1753 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, relativo all'azione dell'Unione a seguito della sua adesione all'atto di Ginevra dell'accordo di Lisbona sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche, adottato assumendo quale base giuridica l'art. 207 TFUE. Per un primo commento di questo regolamento, v. G. Miribung, *Changes Happen Slowly – Some Comments on Geographical Indications Between the Geneva Act and Regulation 2019/753*, in *EFFL*, n. 1-2020, 1.

⁽⁵⁷⁾ Tale registro comprendeva originariamente le sole DOP e IGP dei prodotti agricoli ed alimentari, ed era denominato DOOR; ed esisteva un separato registro denominato *eBacchus* per le DOP e IGP dei vini. Attualmente i registri di tutte le DOP e IGP, dei prodotti agricoli ed alimentari, dei vini, e delle bevande spiritose, sono stati unificati in un unico registro tenuto dalla Commissione Europea, denominato *eAmbrosia*, accessibile al link <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/food-safety-and-quality/certification/quality-labels/geographical-indications-register/>.

⁽⁵⁸⁾ V. oggi le disposizioni contenute nel Reg. (UE) n. 1151/2012.

⁽⁵⁹⁾ In argomento v., secondo una pluralità di prospettive, le analisi di M. Giuffrida, *op. cit.*, e di S. Masini, *op. cit.*

⁽⁶⁰⁾ Con il Regolamento (CE) del Consiglio, 29 aprile 2008, n. 479/2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, che ha radicalmente modificato la disciplina di settore.

europea sul modello dei prodotti agricoli ed alimentari.

Altrettanto è previsto dalla vigente disciplina per i vini aromatizzati⁶¹ e per le bevande alcoliche⁶².

Tenuto conto di questo quadro disciplinare ed istituzionale, fortemente accentrato a livello unionale, e tenuto conto delle competenze vivacemente rivendicate dalla Commissione in sede di adesione all'Atto di Ginevra, e confermate ancora recentemente dalla richiamata decisione del 2022 della Corte di giustizia, e considerato altresì il forte depotenziamento del ruolo dei singoli Stati membri rispetto a quello disegnato nella prima decisione del Consiglio⁶³, sembrava conseguenziale prevedere l'attiva responsabilità della Commissione europea per la generalizzata tutela nell'ambito dell'Accordo di Lisbona e dell'Atto di Ginevra di tutte le indicazioni geografiche riconosciute a livello europeo, e l'automatica registrazione, a cura e spese della UE, di tutte le indicazioni geografiche registrate in sede europea.

Il Regolamento (UE) 2019/1753 ha invece operato diversamente, assegnando responsabilità ed oneri ai singoli Stati membri, pur centralizzando in capo alla Commissione Europea l'esercizio concreto delle competenze in sede applicativa dell'Atto di Ginevra.

Così, secondo quanto previsto da tale regolamento:

A) Non tutte le DOP e IGP riconosciute in sede UE sono iscritte d'ufficio a cura dell'Unione Europea nel "Registro internazionale delle

Indicazioni geografiche" tenuto dall'Ufficio internazionale dell'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale⁶⁴, ma soltanto quelle per le quali è presentata apposita richiesta alla Commissione dagli Stati membri, di propria iniziativa o su istanza di una persona fisica o giuridica interessata, o di un beneficiario della DOP o IGP⁶⁵.

Sarà poi la Commissione a presentare la domanda di registrazione internazionale all'Ufficio dell'Organizzazione mondiale per la proprietà industriale.

Ciò determina un'evidente disuguaglianza di trattamento fra indicazioni geografiche, che a livello europeo formalmente godono tutte di un'identica disciplina e di un'uguale protezione, ma che a livello extraeuropeo godranno di protezioni e tutele ben diverse in ragione della registrazione o meno presso la WIPO, e ciò in esito a scelte nazionali e non unionali, come confermato da questi primi due anni di applicazione, che ha visto ben 91 richieste di registrazione presso la WIPO per DOP e IGP spagnole, a fronte di 15 greche, 12 francesi, ed appena 6 italiane⁶⁶.

Siamo dunque in presenza di una sostanziale rinazionalizzazione delle tutele internazionali, che risulta ancor più paradossale ove si consideri che – come sottolineato dalla Corte di giustizia nella richiamata decisione del 2017 sulla prima decisione del Consiglio per l'adesione all'Atto di Ginevra – "l'accordo internazionale prefigurato dal progetto di accordo riveduto avrà come effetto diretto e

⁽⁶¹⁾ V. il Regolamento (UE) n. 251/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati.

⁽⁶²⁾ V. il Regolamento (UE) 2019/787 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativo alla definizione, alla designazione, alla presentazione e all'etichettatura delle bevande spiritose, all'uso delle denominazioni di bevande spiritose nella presentazione e nell'etichettatura di altri prodotti alimentari, nonché alla protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose e all'uso dell'alcol etilico e di distillati di origine agricola nelle bevande alcoliche.

⁽⁶³⁾ V. *supra* par. 4.

⁽⁶⁴⁾ E' questa la denominazione utilizzata dall'art. 2 del Reg. (UE) 2019/1753.

⁽⁶⁵⁾ V. i par. 2 e 3 dell'art. 2 del Reg. (UE) 2019/1753, ed il procedimento ivi regolato. Il primo par. di tale articolo prevede che la richiesta di registrazione in sede WIPO possa intervenire anche su iniziativa autonoma della Commissione, ma si tratta di disposizione destinata di fatto a non operare, tenuto anche conto che le tasse di registrazione sono a carico degli Stati membri.

⁽⁶⁶⁾ Dati verificati il 10 aprile 2022 sul sito www.eur-lex, ove a tale data risultano pubblicate le decisioni di esecuzione della Commissione, contenenti l'elenco delle indicazioni geografiche da presentare per la registrazione al WIPO del 2 giugno 2021 C-215 I/04, 3 giugno 2021 C-215 I/02, 3 giugno 2021 C-219 I/02, 8 giugno 2021 C-291 I/04, 1 aprile 2022 C(2022)1957, 1 aprile 2022 2022/540, 1 aprile 2022 2022/541. Per inciso risulta da tali documenti che la Francia ha richiesto in questi mesi il doppio di registrazioni in sede WIPO rispetto all'Italia, pur muovendo da una base di DO già registrate ben maggiore di quella dell'Italia (v. *supra* nota 26).

*immediato di modificare le condizioni nelle quali sono organizzati gli scambi commerciali tra l'Unione e le altre parti di tale accordo internazionale*⁶⁷.

La richiamata previsione del Regolamento (UE) 2019/1753 riporta, invece, ad una dimensione nella quale la tutela internazionale dei prodotti DOP e IGP è questione affidata anzitutto all'iniziativa dei singoli Stati di produzione anziché all'Unione, restando di fatto assegnata alla Commissione Europea una posizione che ne privilegia un ruolo formale di rappresentanza, ma non la sollecita a porsi come protagonista attivo della tutela.

B) Le tasse per la registrazione internazionale in sede WIPO delle DOP e IGP UE non sono sostenute dall'Unione, ma dagli Stati membri da cui traggono origine tali IGs, che a loro volta possono rivalersi su persone fisiche o giuridiche o beneficiari delle IGs in esame⁶⁸.

L'Atto di Ginevra prevede delle tasse di iscrizione, ma lascia alle parti contraenti la facoltà di rivalersi o meno di tali tasse sui beneficiari.

Il regolamento UE ha spostato in linea generale e preventiva tali tasse sui singoli Stati membri. Si tratta anche in questo caso di una scelta, che appare in conflitto con la natura unionale e non nazionale delle DOP e IGP, e con la stessa natura giuridica delle IGs nel diritto UE, che consente l'uso di tali nomi a tutti i soggetti che rispettano il disciplinare senza porre a loro carico alcun onere per licenze o simili. La stessa evoluzione del meccanismo delle tutele all'interno dei singoli Stati europei, con l'introduzione della tutela *ex officio* ai sensi dell'art. 13 del Regolamento (UE) n. 1151/2012, suona conferma della natura pubblica di tale tutela, che va attivata d'ufficio dagli Stati membri anche con riferimento ai prodotti semplicemente commercializzati nel loro Paese pur se prodotti altrove.

In esito al Regolamento (UE) 2019/1753, invece, l'onere per la protezione internazionale viene posto a carico del Paese produttore, quasi che la questione non fosse di immediato e diretto interesse dell'Unione Europea in quanto tale con riferimento a diritti, le DOP e IGP, che essa riconosce e che dovrebbe quindi tutelare in prima persona. Si aggiunga che, ai sensi dell'art. 13 del Reg. (UE) 2019/1753, spetta agli Stati membri decidere se porre tali tasse a carico dei beneficiari o meno. Tenuto conto delle numerose piccole DOP e IGP italiane, i cui Consorzi sono spesso dotati di risorse economiche assai scarse, una disposizione siffatta finisce di fatto per rendere difficile la registrazione in sede internazionale delle piccole IGs.

C) L'Atto di Lisbona consente che una parte contraente rifiuti gli effetti di una registrazione internazionale nel proprio territorio. Il Regolamento (UE) 2019/1753 riserva alla Commissione la presentazione della dichiarazione di rifiuto di una registrazione in sede WIPO, assegnando ai singoli Stati membri ed alle persone fisiche o giuridiche aventi un interesse legittimo soltanto la facoltà di presentare un'opposizione alla Commissione avverso tale registrazione entro un termine molto breve (quattro mesi dalla pubblicazione della registrazione internazionale)⁶⁹.

Spetta poi alla sola Commissione valutare la ricevibilità di tale opposizione e decidere se consentire gli effetti della registrazione di tale indicazione geografica anche nel territorio dell'Unione Europea o se rifiutare tali effetti.

Anche in questo caso, appare paradossale che il Regolamento (UE) 2019/1753 escluda la generalizzata registrazione in sede internazionale di tutte le DOP e IGP europee, ponendo a carico dei singoli Stati membri le singole richieste di registrazione e gli oneri relativi, ma poi accenti nella sola Commissione europea ogni decisione quan-

⁽⁶⁷⁾ Punto 70 della sentenza della Corte giust., 25 ottobre 2017, C-389/15, cit.

⁽⁶⁸⁾ V. art. 13 del Reg. (UE) 2019/1753.

⁽⁶⁹⁾ Art. 6 Reg. (UE) 2019/1753.

to all'opposizione in sede WIPO alla registrazione di nomi, che in ipotesi si pongano in conflitto con IGs europee.

6.- Accordi internazionali, legal transplants, e prospettive europee

La globalizzazione nel commercio di alimenti si accompagna dunque in misura crescente ad un processo di innovazione regolatrice ed istituzionale, che per un verso esprime «*la complessa interazione*» fra diritto comunitario e unionale e diritti nazionali⁷⁰, e per altro verso manifesta un'apertura alle fonti internazionali inconsueta sino a pochi anni fa.

In questo senso la *globalizzazione* si caratterizza quale decisivo motore di innovazione, legato al «diffondersi di sistemi globali di regolazione di settore come risposta funzionale alle mutevoli esigenze della comunità mondiale»⁷¹.

Ne risulta una *dimensione globale delle regole in materia agricola ed alimentare*, che per un verso si traduce nell'elaborazione e adozione di *accordi internazionali* specificamente dedicati alla tutela dei prodotti di qualità legati ad un certo territorio (quali, appunto, l'Accordo di Lisbona e l'Atto di Ginevra), e per altro verso opera attraverso la comunicazione e contaminazione fra gli ordinamenti, con il meccanismo dei *legal transplants* da tempo individuato dai comparatisti⁷².

Quanto agli *accordi internazionali*, va emergendo

un percorso alternativo che, preso atto della perdurante situazione di stallo dei Trattati multilaterali – con la richiamata recente eccezione dell'Atto di Ginevra – tende a privilegiare Accordi bilaterali di Libero Scambio (ALS), secondo una pluralità di modelli e contenuti:

- a) accordi che riproducono la disciplina europea in riferimento alla generalità delle IG per i prodotti alimentari⁷³;
- b) accordi che riproducono la disciplina europea di protezione delle IG soltanto in relazione ai vini⁷⁴;
- c) accordi che investono l'area di espansione del Sud Est Asiatico e che assicurano protezione alle IG⁷⁵;
- d) accordi che disciplinano il rapporto fra protezione dei marchi e delle IG⁷⁶;
- e) altri accordi sui vini e le bevande spiritose⁷⁷;
- f) accordi che prevedono una speciale protezione per un'ampia lista di prodotti a indicazione di origine, vitivinicoli e non, specificamente individuati e menzionati⁷⁸;
- g) accordi bilaterali aventi portata generale, contenenti ampie e dettagliate previsioni in ordine al commercio dei prodotti alimentari, destinati a sostituire i precedenti accordi relativi a singoli settori⁷⁹.

Accanto al diffondersi di questi accordi internazionali, sempre più di frequente si assiste alla trasmissione di modelli di regolazione unilateralmente adottati in ragione della loro riconosciuta efficacia operativa (i *legal transplants*, appunto),

⁽⁷⁰⁾ L. Torchia, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, 2006.

⁽⁷¹⁾ E. Chiti – B. G. Mattarella (eds), *Global Administrative Law and EU Administrative Law*, Berlin, 2011.

⁽⁷²⁾ V. *infra*, note 86 e 87.

⁽⁷³⁾ V. gli accordi dell'Unione Europea con il Montenegro 2007-2010, la Bosnia-Erzegovina 2008-2015, la Serbia 2008-2013, la Corea del Sud 2011, il Perù 2012, la Moldavia 2012-2013, la Colombia 2013, l'Ucraina 2014 approv. provv. 2015, la Georgia 2014-2016, l'Ecuador 2016.

⁽⁷⁴⁾ V. gli accordi UE con Macedonia 2001, Albania 2006-2009, Australia 1994 e 2011.

⁽⁷⁵⁾ V. l'Accordo di libero scambio UE-Corea del Sud del 2011; ed in particolare l'art. 10.18 sulla protezione delle IG dei prodotti alimentari e vini, e l'art.10,19 sulla protezione delle IG specifiche dei vini, disposizioni che in larga misura riprendono il Regolamento (UE) n. 1151/2012 quanto alla protezione ed alla relazione con i marchi.

⁽⁷⁶⁾ Accordi con la Comunità Andina: Perù, Colombia, Ecuador, Comprehensive Trade Agreement: v. in particolare la Section II - Geographical indication, che riprende il Regolamento (UE) n. 1151/2012.

⁽⁷⁷⁾ Accordi fra UE e Cile 2002, Canada 2003, Usa 2006, Australia 2008-2010, Sud Africa 2016.

⁽⁷⁸⁾ V. l'Accordo UE-Cina per la protezione di 100 indicazioni geografiche europee e 100 cinesi, reso noto il 2 giugno 2017.

⁽⁷⁹⁾ V. l'Accordo CETA, UE-Canada, 2016.

oltre che in ragione dell'evidente spinta degli operatori verso una condivisione di regole, che accompagni ed agevoli la globalizzazione del commercio.

Dopo l'adozione del Regolamento (CE) n. 692/2003⁸⁰, e poi del Regolamento (CE) n. 510/2006⁸¹, che hanno consentito la registrazione in sede europea di DOP e IGP extraeuropee anche in assenza di accordi di reciprocità, molte denominazioni geografiche dei prodotti ottenuti in paesi extra UE (dal caffè Columbia, al tè proveniente da alcune regioni dell'India, a numerosi prodotti cinesi) hanno ottenuto diretta protezione giuridica all'interno dell'Unione europea, e sono state registrate nel Registro unico europeo delle DOP e IGP⁸².

D'altro canto, regole ed istituzioni che emergono dall'esperienza europea e che sono finalizzati a garantire sicurezza e qualità dei prodotti alimentari, acquistano una dimensione ultra nazionale e propongono il proprio originale modello ad altri sistemi giuridici. Sicché, ad esempio, il disegno europeo delle DOP e IGP è stato adottato volontariamente, in questi anni, da molti paesi terzi e introdotto nei sistemi giuridici nazionali.

In questa prospettiva possiamo ricordare, a titolo esemplificativo:

in Cina l'art. 16 della «China Trademark Law» del 2014, che così definisce le IG: «*Geographic Indications refer to the signs that signify the place of origin of the goods in respect of which the signs are used, their specific quality, reputation or other features as mainly decided by the natural or cultural factors of the regions*», e prevede che le IG

possono essere registrate e protette, oltre che come marchi, in sede AQSIQ quando la qualità, reputazione o altre caratteristiche siano sostanzialmente attribuibili ai fattori naturali o umani della regione;

in Turchia il Decreto n. 555 del 1995 sulla Protezione delle GI, che ha introdotto un sistema simile a quello Europeo che protegge DOP e IGP, peraltro estendendolo anche ai prodotti non alimentari⁸³;

in Indonesia la Legge n. 511/2007 sulla protezione delle IGs;

nel Laos la Legge del 20 dicembre 2001 sulla protezione delle IP;

in Malaysia il «Geographical Indications (amendment) Regulations» del 2013;

a Singapore il «Geographical Indications Act» del 1998;

in Vietnam il riconoscimento delle IG sin dalla Legge sulla Proprietà intellettuale del 2005, modificata nel 2009.

In breve, nel settore del diritto agrario ed alimentare, l'Unione europea agisce come soggetto che introduce regole ed istituti innovativi nel proprio territorio, e nel contempo offre garanzie, anche per i prodotti ottenuti oltre i propri confini, promuovendo un modello per sua natura connotato da elementi transnazionali, quale fonte di regole che hanno effetto ben oltre i confini dell'Unione Europea⁸⁴, con un percorso che porta la legislazione europea in materia a proporsi come «*la legge nazionale di un altro Paese*»⁸⁵.

Tutto ciò pone problemi di compatibilità ed integrazione fra istituti e modelli, secondo le linee

⁽⁸⁰⁾ Sul percorso che ha portato all'apertura anche a prodotti extraeuropei del sistema europeo di registrazione e protezione delle IGs, in esito alle decisioni del panel WTO ed al Reg. (CE) n. 692/2003 che ha modificato l'originario Reg. (CE) n. 2081/92, v. F. Albinini, *Strumentario di Diritto Alimentare Europeo*, Utet - Wolters Kluwer, 4^a ed., 2020.

⁽⁸¹⁾ Regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, che ha sostituito il Reg. (CE) n. 2081/92, integrando in un testo unificato ed organico le modifiche parziali introdotte dal Reg. (CE) n. 692/2003.

⁽⁸²⁾ Per valutare la dimensione del sistema, è sufficiente considerare che nella primavera del 2022 risultano registrate nel registro europeo *eAmbrosia* (v. *supra* nota 57) ben 110 DOP e IGP cinesi.

⁽⁸³⁾ Sulla nuova legislazione turca v. A. Şule Songül – E. Selin Cila, *Geographical Indications for Traditional Food Products in Turkey*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2014, 15.

⁽⁸⁴⁾ V. in argomento M. Ferrari – U. Izzo, *Diritto alimentare comparato*, Il Mulino, Bologna, 2012.

⁽⁸⁵⁾ Secondo la nota formula elaborata con riferimento al diritto dei mercanti da F. Galgano, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Il Mulino, Bologna, 2005.

anticipate oltre quaranta anni fa da un autorevole studioso di diritto comparato, formatosi in un paese di *civil law* e poi trasferitosi in Gran Bretagna, il quale, ben prima della globalizzazione quale la conosciamo oggi, ma ben consapevole dell'emergere già all'epoca di elementi di crescente globalizzazione nella regolazione oltre che nel commercio, nel suo scritto "*On Uses and Misuses of Comparative Law*"⁸⁶, mise in guardia contro i pericoli dei "*Legal Transplants*"⁸⁷.

D'altro canto; nell'esperienza dell'oggi, dobbiamo riconoscere che non può esistere un diritto agroalimentare, che non sia per sua natura aperto ai venti della globalizzazione.

Non casualmente, nei primi anni di questo secolo tre grandi sistemi disciplinari, Unione Europea, Stati Uniti d'America⁸⁸, e Cina⁸⁹, muovendo da precedenti esperienze domestiche tra loro assai diverse, hanno operato incisive riforme in quest'area di regolazione, introducendo disposizioni di merito ed istituzionali, che in più punti condividono approcci innovativi, fra l'altro con la progressiva unificazione dei sistemi di controllo e di garanzia della *food safety* e della *food quality*.

Analogamente si è mossa la recente legislazione alimentare di alcuni paesi dell'America Latina⁹⁰.

All'interno di questo percorso, negli ultimi anni sono emersi ulteriori elementi originali e caratterizzanti.

Per un verso, anche le fonti sono ampiamente coinvolte in questo processo: il confine tradizionale tra fonti di diritto pubblico e di diritto privato sta diventando difficile da tracciare, ed in molte aree va emergendo una sorta di *primato del contratto*, pur se si tratta di contratti per i quali non vi è stata, né può esservi, alcuna negoziazione significativa⁹¹. Il diritto generato attraverso questi percorsi diventa ultra-nazionale e introduce a quello che è stato chiamato "*potere globale*"⁹², al cui interno le norme e le regole tecniche sono spesso transnazionali, e le discipline di fonte privata hanno un impatto notevole e rilevante sulla *governance* del settore, dando luogo a ciò che è stato efficacemente qualificato come "*Hybridization of Food Governance*"⁹³.

La giurisprudenza, che una visione tradizionale vincolava all'interno dei confini della sovranità, sempre più di frequente è chiamata a decidere su questioni i cui esiti si proiettano al di fuori di tali confini. Esempio in proposito la già richiamata recente decisione della Corte di giustizia⁹⁴ che, accogliendo il ricorso della Commissione europea contro il regno di Danimarca, ha dichiarato quest'ultima inadempiente agli obblighi di tutela della DOP FETA per aver tollerato l'uso del nome FETA da parte di produttori danesi per formaggi destinati all'esportazione al di fuori della UE, sottolineando che proprio le norme in tema di con-

⁽⁸⁶⁾ Così, già negli anni 70 del secolo passato, O. Kahn-Freund, *On Uses and Misuses of Comparative Law*, in *Modern Law Review*, n. 37, 1974.

⁽⁸⁷⁾ Cfr., in una prospettiva parzialmente diversa, l'analisi, anch'essa pubblicata nel 1974, di A. Watson, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, 1974, Edinburgh. Più recente v. M. Zongling Shen, *Legal Transplant and Comparative Law*, in *Revue internationale de droit comparé*, 1999, vol. 41, n. 4, 853.

⁽⁸⁸⁾ Da ultimo con il Food Safety Modernization Act U.S.A. del 2011; su cui v. M. T. Roberts, *Food Law in the United States*, Cambridge University Press, 2016; F. Bruno, *Il diritto alimentare nel contesto globale: USA e UE a confronto*, Cedam - Wolters Kluwer, 2017.

⁽⁸⁹⁾ V. la nuova legge cinese sulla Food Safety del 2009, riformata nel 2015; su cui v. J. Lepeintre - J. Sun, (eds.), *Building Food Safety Governance in China*, Luxembourg Publications Office of the European Union, 2018.

⁽⁹⁰⁾ V. L. G. Vaqué - H. A. Muñoz Urefia, *Trends in Food Legislation in Latin America*, in L. Costato - F. Albisinni (eds.), *European and Global Food Law*, Cedam - Wolters Kluwer, 2^a ed., 2016, 107.

⁽⁹¹⁾ V. in argomento i contributi pubblicati in B. Van der Meulen (ed.), *Private Food Law*, Wageningen Academic Publishers, The Netherlands, 2011; P. Verbruggen, *Enforcing Transnational Private Regulation - A Comparative Analysis of Advertising and Food Safety*, Edward Elgar, 2014.

⁽⁹²⁾ Cfr. S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, Roma - Bari, 2003; L. Casini, *Potere globale. Regole e decisioni oltre gli Stati*, Il Mulino, 2018.

⁽⁹³⁾ P. Verbruggen - T. Havinga (eds.), *Hybridization of Food Governance. Trends Types and Results*, Edward Elgar, 2017.

⁽⁹⁴⁾ Corte di giustizia del 14 luglio 2022, causa C-159/20, *Commissione Europea sostenuta da Repubblica Ellenica e Repubblica di Cipro c/ Regno di Danimarca*; cit. *supra* nota 6.

correnza invocate dalla difesa del governo danese imponevano di assicurare tutela nei mercati globali ai produttori della autentica FETA DOP rispettosi del disciplinare europeo. La sentenza ha così confermato in modo esplicito quella dimensione transfrontaliera del diritto UE, che costituisce elemento fondante e identitario del diritto alimentare dell'oggi, in un mercato sempre più globalizzato.

Un'analogha dichiarata attenzione verso i mercati globali emerge nella più recente legislazione europea anche in ambiti più ampi rispetto a quelli specifici delle DOP e IGP: in tema di controlli ufficiali ai sensi del Regolamento (UE) 2017/625⁹⁵, con l'introduzione di un *rating* dei singoli operatori assegnato sulla base di informazioni provenienti da autorità sia dei Paesi membri dell'Unione che di Paesi esterni all'Unione; ed in tema di pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare ai sensi della Direttiva (UE) 2019/633⁹⁶, applicabile a tutti i contratti per i prodotti agricoli e alimentari, ovunque abbia la propria sede l'acquirente o il fornitore.

Abbiamo assistito per anni ad una globalizzazione legata "all'affermarsi del liberalismo" quale "caratteristica essenziale degli Accordi di Marrakech" del 1994⁹⁷, connotata dalla fiducia nella capacità del mercato di autoregolarsi.

Oggi la risposta viene ricercata in scelte dichiarate, intese ad assicurare ai produttori europei idonee tutele nello spazio dei mercati.

Sembra di dover concludere che un'analisi, pur sommaria, delle esperienze di questi anni nella legislazione europea, domestica ed internazionale in tema di tutela delle indicazioni geografiche,

consente di individuare l'emergere, con evidenza crescente, di un *corpus giuridico*, che si traduce in regole destinate ad operare in una dimensione internazionale e transfrontaliera, in parte attraverso il meccanismo pattizio degli accordi internazionali, bilaterali e multilaterali, ed in parte attraverso un processo di condivisione di istituti e regole e di contaminazione fra ordinamenti.

Come è stato sottolineato dagli studiosi di diritto comparato, la crescente globalizzazione, con la "*continuous coexistence of non-national legal systems with traditional systems and the interplay between them*" sta portando a cambiamenti radicali nel tradizionale processo legislativo: "*Systems can no longer be considered on a two-dimensional scale; it is necessary to take into account the supranational dimension which often acts as an umbrella.*"⁹⁸.

ABSTRACT

Gli strumenti tradizionali di intervento nell'ambito della tutela internazionale delle Indicazioni geografiche sono gli accordi internazionali (da ultimo l'Atto di Ginevra), ma a fianco di questi accordi opera una pluralità di altri strumenti.

Ed opera, soprattutto, a definire lo stesso campo di gioco, oltre che le regole del gioco, la giurisprudenza, internazionale, ma anche unionale e nazionale.

Sul piano delle fonti, alle peculiarità dell'oggetto e degli interessi tutelati con riferimento alle indicazioni geografiche ed ai segni di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, si accompagna la peculiarità

⁽⁹⁵⁾ Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari. Sulle novità transfrontaliere introdotte da tale regolamento, v. F. Albisinni, *Regulation (EU) 2017/625: Official Controls, Life, Responsibilities, and Globalization*, in *European Food and Feed Law Review*, 2019, p. 118.

⁽⁹⁶⁾ Direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare. Sulle novità transfrontaliere introdotte da tale direttiva, v. M. Ferrari, *Pratiche commerciali sleali e globalizzazione*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2022, p. 18; F. Albisinni, *La Direttiva (UE) 2019/633 tra PAC e mercati*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2021, p. 7.

⁽⁹⁷⁾ Come sottolinea L. Costato, *Globalizzazione, Covid-19, e sopravvivenza*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2021, 7.

⁽⁹⁸⁾ V. Zeno-Zencovich, *Comparative Legal Systems. A short and illustrated introduction*, Roma-Tre Press, 2019, p. 105:

di una disciplina, che in misura crescente si va organizzando per principi oltre che per regole.

In questo percorso di elaborazione di nuovi modelli, il diritto agrario ed alimentare si rivela esemplare del processo di costruzione di un ordinamento multilivello, che assegna un ruolo centrale al diritto di fonte comunitaria ed unionale, ma si propone insieme come luogo di integrazione di una molteplicità di fonti regolatrici, di fini, di strumenti di intervento, di soggettività e competenze pubbliche e private.

Nel medesimo tempo emergono perduranti incertezze e difficoltà, rese manifeste dai ripetuti contenziosi insorti tra le istituzioni UE in riferimento all'adesione all'Atto di Ginevra, e confermate dal successivo Regolamento (UE) 2019/1753, che ha di fatto deresponsabilizzato le istituzioni europee, riportando in capo ai singoli Stati membri (ed all'interno di questi ai singoli gruppi di produttori) responsabilità ed oneri procedurali e sostanziali per l'attivazione delle procedure di registrazione internazionale ai fini della protezione.

The traditional tools of regulation in the area of international protection of GIs are international agreements (recently the Geneva Act), but alongside these agreements there are a plurality of other tools.

Above all, to define the same playing field, as well

as the rules of the game, a crucial role is played by judicial decisions, adopted at international, national, and EU level.

In terms of sources of law, due to the peculiarities of the object and the interests protected with reference to geographical indications and to the signs of quality of agricultural and food products, there is a regulatory framework, which is increasingly organized by principles as well as by rules.

In this process of elaboration of new models, agricultural and food law proves to be an example of the process of building a multilevel legal system, which assigns a central role to Community and Union Law, but proposes itself together as a place of integration of a multiplicity of regulatory sources, of purposes, of intervention tools, of subjectivity and public and private competences.

At the same time, persistent uncertainties and difficulties are emerging, made manifest by the repeated disputes arisen between the EU institutions in reference to the accession to the Geneva Act, and confirmed by the subsequent Regulation (EU) 2019/1753 which in fact relieved the European institutions of responsibility, placing on individual Member States (and within these on individual producer groups) procedural and substantive responsibilities and burdens for the activation of international registration for the purposes of protection.