

La politica di qualità dei prodotti agricoli e alimentari dell'Unione europea

*Massimiliano Benelli, Luca Cianfoni**

Sommario: 1. Dalla tutela internazionale delle indicazioni geografiche alla politica comunitaria di protezione dei prodotti di qualità – 1.1. Introduzione – 1.2. La tutela internazionale delle Indicazioni geografiche (I.G.G.). Dal Reinheitsgebot del 1516 al TRIPS – 1.3. La protezione comunitaria – 2. Il Regolamento (UE) n. 1151/2012: regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari

1. Dalla tutela internazionale delle indicazioni geografiche alla politica comunitaria di protezione dei prodotti di qualità

1.1. Introduzione

La competitività dell'agricoltura e dei prodotti agroalimentari europei dipende sempre più dalla qualità dei prodotti medesimi che costituisce, come è ormai generalmente riconosciuto, l'unica, vera arma per affrontare la globalizzazione dei mercati. Oggi la qualità dei prodotti, in particolare di quelli agroalimentari, rappresenta un tema di crescente attualità su cui si concentrano fortemente le attenzioni e le preoccupazioni in primo luogo dei consumatori, sollecitando a tutti i livelli l'assunzione di iniziative di tutela, informazione e promozione.

Le politiche dell'Unione europea e, in particolare, la Politica agricola comune (PAC), pur tra alcuni limiti, hanno progressivamente recepito queste tendenze, promuovendo la valorizzazione delle produzioni di quali-

* Il contributo costituisce una rielaborazione degli interventi svolti dai relatori al seminario del 13 ottobre 2014, organizzato dal CINESEO nell'ambito del «Secondo ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee», come illustrato nella Presentazione di questo fascicolo. Massimiliano Benelli ha redatto il paragrafo 1, Luca Cianfoni il paragrafo 2. Le opinioni espresse sono quelle personali degli autori e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

tà, individuando queste come straordinario fattore competitivo, in grado di collocare l'agricoltura europea in una posizione più forte nella sfida generata dai processi di globalizzazione dei mercati. Le caratteristiche qualitative e la tipicità delle produzioni legate alle tradizioni ed alla cultura di specifici territori costituiscono un aspetto essenziale per il successo competitivo delle produzioni stesse. Per questo occorre tutelarle e proteggerle, richiamandone le origini ed approfondendone le caratteristiche, uscendo così da alcuni luoghi comuni che anziché rafforzarle tendono talvolta ad usarle come una sorta di parola magica finalizzata prevalentemente a sedurre il consumatore.

L'Unione europea, è intervenuta a tutela della qualità agroalimentare dettando norme che interessano vari ambiti: da quello salutistico a quello dell'informazione sulle caratteristiche del prodotto (etichettatura)¹ e sulla sua origine. In particolare, le disposizioni europee riguardano la protezione dei prodotti aventi caratteristiche qualitative derivanti dalla zona di produzione (Denominazioni di Origine Protette, DOP), la tradizione produttiva tipica di una determinata località (Indicazioni Geografiche Protette, IGP), entrambe ricomprese nella categoria delle Indicazioni Geografiche (I.G.G.) a sua volta situata nell'ambito della tutela dei diritti di proprietà intellettuale.

Di seguito si cercherà di rappresentare, seppur in estrema sintesi e senza alcuna pretesa di esaustività, l'evoluzione giuridica che a livello internazionale ha interessato la protezione delle Indicazioni Geografiche, cercando così di ricostruire il contesto entro cui si è situata l'approvazione del Regolamento (CEE) n. 2081/1992 e le successive modifiche che hanno portato al Regolamento (UE) n. 1151/2012 attualmente vigente (vedi par. 2).

Preliminarmente appare tuttavia opportuno ricordare come tali decisioni abbiano in primo luogo trovato il proprio fondamento in una molteplicità di fattori, il principale dei quali fu costituito dalla necessità di assicurare uguali condizioni di concorrenza nel contesto del mercato interno messe in discussione dalla crescente disomogeneità sia di significato che di protezione, conseguente alle diverse iniziative legislative

(1) Regolamento (UE) n.1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

poste in essere autonomamente da alcuni Stati Membri con riferimento agli Accordi internazionali vigenti sulla materia.

1.2. La tutela internazionale delle Indicazioni geografiche (I.G.). Dal Reinheitsgebot del 1516 al TRIPS

La protezione delle indicazioni geografiche (I.G.G.) operata dall'Europa, si ricollega al sistema normativo vigente a livello internazionale, che sembrerebbe affondare le proprie radici nel “*Reinheitsgebot*” (decreto/dettame sulla purezza della birra) del 1516, emanato da Guglielmo IV di Baviera a Ingolstadt (Germania) che introduceva due elementi specifici: standard di produzione e provenienza geografica, ma non il legame tra nome e luogo di provenienza.

Successivamente la Francia, nel 1824, stabilì per legge sanzioni penali per il commercio di prodotti con falsa indicazione di provenienza geografica.

La protezione delle I.G.G. si è consolidata a livello internazionale mediante successivi accordi multilaterali². Seppur in estrema sintesi, è opportuno ricordare due atti significativi per la protezione dei diritti di proprietà intellettuale, a cui la tutela delle I.G.G. si riconduce: il primo è costituito dalla Convenzione di Parigi per la Protezione della Proprietà Industriale del 20 marzo 1883, il cui testo, più volte rivisto nel tempo, è amministrato dalla Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale (OMPI o WIPO). Il secondo trae origine dall'Accordo TRIPS³, firmato nel 1994 ed entrato in vigore nel 1995.

Con la Convenzione di Parigi veniva introdotta la tutela delle «indicazioni di provenienza» e delle «denominazioni di origine» che, tuttavia, come precisato successivamente, si rivelerà debole in considerazione della genericità della protezione accordata ed applicata secondo il principio del “trattamento nazionale”.

Successivamente si giungeva alla sottoscrizione:

- dell'Accordo di Madrid (1891) sulla *repressione delle false o inganne-*

(2) Cfr. sull'argomento, l'interessante sintesi di F. ARFINI, G. BELLETTI, A. MARESCOTTI, *Prodotti tipici e denominazioni geografiche – Strumenti di tutela e valorizzazione*, in *Quaderni Gruppo 2013*, Edizioni Tellus, 2010, p. 39 ss.

(3) *Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*.

voli indicazioni di provenienza, finalizzato allo scopo di migliorare la protezione istituita con la Convenzione di Parigi;

- dell'Accordo di Lisbona (1958), che all'art. 2 introduceva finalmente una definizione comune di Denominazioni di origine⁴ ed istituiva il «Registro internazionale delle denominazioni da tutelare» (gestito dall'OMPI) consentendo una protezione maggiormente efficace, ponendo l'obbligo della tutela reciproca fra i Paesi aderenti e stabilendo che la protezione preservava la denominazione non solo dagli usi «ingannevoli», ma anche da ogni tipo di «usurpazione» o «imitazione», anche se era indicata la vera origine. Altro aspetto rilevante dell'Accordo è dato dall'introduzione del divieto della dichiarazione di genericità di una denominazione da parte di uno Stato diverso da quello di produzione.

Il sistema derivante da questi Accordi non ha determinato, tuttavia, un'efficace protezione delle I.G.G. e ciò per diversi motivi, fra cui:

- scarso livello di protezione introdotto dalla Convenzione di Parigi. La protezione offerta alle «indicazioni di provenienza» (*indications of source*) e alle «denominazioni di origine» (*appellations of origin*), rivolta principalmente alla prevenzione delle frodi commerciali, è da considerarsi di tipo “generico”, attuata in applicazione del principio del “trattamento nazionale”, secondo il quale ogni Stato agisce in applicazione delle rispettive norme di tutela dei diritti di proprietà industriale. In particolare, la Convenzione non ha introdotto definizioni comuni, lasciando così ampia discrezionalità ai singoli Stati;
- accordi limitati alla definizione/affermazione di principi generali;
- limitato numero di Paesi firmatari degli accordi più incisivi: Madrid (34), Lisbona (25), mentre la convenzione di Parigi, inizialmente sottoscritta da 11 Stati, oggi conta ben 188 Paesi aderenti all'OMPI.⁵

La necessità di addivenire ad un accordo maggiormente efficace, tale

(4) Art. 2, Accordo di Lisbona: «la denominazione geografica di un Paese, di una Regione o di una località designante un prodotto o un bene che ne è originario e le cui qualità e caratteristiche sono dovute esclusivamente o essenzialmente all'ambiente geografico, comprendente fattori naturali o umani».

(5) *Ibid* in F. ARFINI, G. BELLETTI, A. MARESCOTTI.

ciò da superare limiti, incertezze ed insufficienze del sistema esistente, determinò il presupposto per cui, a conclusione dell'*Uruguay Round* (VIII ciclo dei negoziati GATT), che segnò l'origine dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC o WTO), venne sottoscritto l'Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale, comunemente noto come TRIPS.

L'accordo disciplina, fra gli altri, il tema della tutela delle indicazioni geografiche (artt. 22, 23, 24), introduce un nuovo sistema di risoluzione delle controversie e riconosce l'importanza crescente della protezione per:

- garantire eque possibilità di competizione a prodotti di qualità legati all'origine geografica;
- evitare informazione ingannevole per i consumatori;
- evitare che prodotti di aree diverse traggano vantaggi competitivi immeritati;
- in particolare, per quanto qui interessa, l'art. 22 definisce le «indicazioni geografiche» come «indicazioni che servono ad identificare un prodotto come originario di un territorio di un membro, o di una regione o località di quel territorio, quando una qualità, reputazione o altra caratteristica determinante di quel prodotto può essere attribuita essenzialmente a quell'origine geografica»;
- rispetto alle precedenti definizioni, il TRIPS introduce il concetto di «reputazione»;
- altro principio importante, stabilito dal TRIPS, riguarda la «non discriminazione tra operatori appartenenti a diversi Stati (clausola della nazione più favorita)». Sulla presunta violazione di questo principio si baserà la disputa intentata da Australia e USA contro il Reg.(CE) 2081/1992 con lo scopo di ottenere una dichiarazione di contrasto con i principi TRIPS;
- introdurre una tutela più forte per le Ii.Gg. relative ai vini ed alle bevande alcoliche.

Conclusivamente, per questi aspetti, si può in estrema sintesi affermare che dalla Convenzione di Parigi al TRIPS, si assiste all'evoluzione delle definizioni («indicazione di provenienza», «denominazione di origine» e «indicazione geografica») e della relativa protezione.

1.3. *La protezione comunitaria*

Come prima accennato, la conseguenza degli accordi internazionali determinò un contesto normativamente eterogeneo derivante dalle diverse produzioni legislative poste in essere dai singoli Stati. A ciò si aggiunse la constatazione dei vantaggi economici non secondari che l'uso delle I.G.G. determinava a favore dei rispettivi produttori. Tutto ciò mal corrispondeva al principio del «buon funzionamento del mercato interno», stabilito dal Trattato, in quanto di fatto si verificava un'alterazione del principio delle eguali condizioni della concorrenza.

La necessità di definire un quadro comunitario in grado di evitare che le diverse legislazioni nazionali potessero interagire negativamente alterando le condizioni di concorrenza tra i produttori nel quadro del libero mercato, venne rafforzata dalla sentenza c.d. "*Cassis de Dijon*"⁶, pronunciata nel febbraio 1979 dalla Corte di giustizia della Comunità europea (causa 120/78) e che, in sintesi, affermava il principio del «mutuo riconoscimento» e «un nuovo approccio» per la libera circolazione dei prodotti nel mercato interno.

Occorre dire che precedentemente alla sentenza ora citata, la Comunità era intervenuta con la direttiva 70/50/CEE del 22/12/1969 relativa alla soppressione delle misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione, così come nel 1970 era stata introdotta la protezione comunitaria delle I.G.G. relative ai vini, estesa nel 1989 alle bevande spiritose e nel 1991 ai vini aromatizzati.

Successivamente alla sentenza "*Cassis de Dijon*", sono stati adottati, a livello comunitario, una serie di atti che costituiranno lo scenario per l'elaborazione e l'approvazione del Regolamento (CEE) n. 2081/1982. Tra questi atti, si ricordano:

- 18/12/1978, direttiva 79/112/CEE del Consiglio sul ravvicinamento delle legislazioni degli Ss.MM. concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari;
- COM 89/271 sugli ostacoli alla libera circolazione dei prodotti alimentari all'interno dell'Europa comunitaria, con la quale si afferma la necessità di definire «un quadro di riferimento comunitario per fissa-

(6) Corte di Giustizia Europea, 20 febbraio 1979, causa 120/78.

re le procedure d'omologazione e di mutuo riconoscimento delle etichette di qualità e delle indicazioni che permettono il riconoscimento di prodotti di qualità, d'origine o di fabbricazione particolari o tradizionali».

Alle esigenze di assicurare il buon funzionamento del mercato interno e un'adeguata informazione ai consumatori, si aggiungeva, dopo il 1999, con Agenda2000, il riorientamento della politica agricola comune (PAC) che introduceva la politica di sviluppo rurale come secondo pilastro della PAC. In particolare, il riorientamento si concretizzerà con l'affermazione del «ruolo multifunzionale dell'agricoltura»⁷, superando la concezione di una funzione agricola volta alla sola produzione di derrate, ed ora orientata alla:

- salvaguardia del territorio e dell'ambiente
- sicurezza e qualità alimentare
- mantenimento e rafforzamento delle identità
- produzione di servizi di valore sociale e culturale.

In questo contesto, avviene il collegamento tra la tutela delle produzioni di qualità, lo sviluppo delle aree marginali ed il contrasto al fenomeno dell'abbandono delle campagne.

Sulla base di questi presupposti, finalmente si giunse all'approvazione del 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, introducendo normativamente il sistema di protezione per:

- DOP, Denominazione di Origine Protetta e
- IGP, Indicazione Geografica Protetta

a cui si aggiunge il regolamento (CEE) n. 2082/92 che tutela, non come IG, l'attestazione di specificità dei prodotti agricoli ed alimentari (con successivo regolamento definite come Specialità Tradizionali Garantite, STG).

A conferma della corrispondenza con i presupposti sopra richiamati, si ricordano le principali finalità perseguite con il regolamento (CEE) n. 2081/92:

(7) L'agricoltura multifunzionale – e la conseguente modifica delle finalità degli aiuti – costituirà uno degli elementi presentati dall'UE in sede di negoziato internazionale sulle Ii.Gg.

1. favorire la diversificazione della produzione agricola e un'agricoltura multifunzionale;
2. sostenere le zone rurali svantaggiate e periferiche, migliorando i redditi degli agricoltori ed evitando lo spopolamento;
3. promuovere prodotti di qualità sempre più richiesti dai consumatori;
4. tutela contro le imitazioni e la concorrenza sleale;
5. assicurare condizioni non distorsive di concorrenza;
6. assicurare ai cittadini-consumatori un'informazione chiara circa la provenienza e le caratteristiche dei prodotti;
7. salvaguardare il legame di un prodotto con le tradizioni di un territorio.

I due regolamenti sono stati, come è noto, sostituiti nel 2006 rispettivamente con il Regolamento (CE) n. 510/2006 («Protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine») e con il Regolamento (CE) n. 509/2006 sulle Specialità tradizionali garantite (STG), in conseguenza al pronunciamento del *Panel* del WTO a seguito di dispute intentate⁸ da Australia e USA (in verità solo contro il regolamento (CEE) n. 2081/92 che disciplinava le DOP/IGP). Il pronunciamento del *Panel* del WTO, pur richiedendo la modifica di alcune parti del Regolamento (CEE) n. 2081/92, ebbe l'effetto di dichiarare la disciplina comunitaria compatibile con le regole del WTO, contrariamente a quanto sostenuto da USA e Australia, legittimandola definitivamente.

Le discussioni avviate in quel periodo, evidenziarono tuttavia l'esigenza di procedere ad una più incisiva riforma della politica europea della qualità dei prodotti agroalimentari che si sostanziò con la pubblicazione, da parte della Commissione europea, del «Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità», COM (2008) 641, da cui ebbe origine il c.d. «Pacchetto qualità» costituito da:

(8) • 1999 – Gli USA sostengono che il Reg. (CE) 2081/92 non garantisce né tutela i marchi commerciali preesistenti in altri Paesi (caso Budweiser);

• 4.4.2003, contestato l'intero Regolamento per violazione del principio di non discriminazione fra produttori nazionali ed esteri;

• 17.4.2003, Australia, lamenta la farraginosità e rigidità delle procedure previste dal Reg. 2081/92;

Agosto 2003, USA e Australia chiedono congiuntamente un nuovo *panel*, contestando l'estensione della protezione ex Reg.2081/92 alle fasi di condizionamento in zona d'origine dei prodotti DOP e IGP.

- una proposta di regolamento del PE e del Consiglio sulla politica di qualità dei prodotti agricoli in sostituzione dei regolamenti (CE) n. 509/2006 e n. 510/2006 e contenente le disposizioni contenute nel regolamento (CE) n. 1234/2007 in materia di termini riservati facoltativi;
- una proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1234/2007 (OCM unica), inerente gli standard di commercializzazione dei prodotti agricoli;
- linee-guida per lo sviluppo e l'attuazione degli schemi di certificazione per i prodotti agricoli ed alimentari;
- linee guida per l'etichettatura di alimenti che utilizzano prodotti DOP/IGP come ingredienti.

L'approvazione del regolamento (UE) n. 1151/2012, avvenuta alla fine di un lungo negoziato avviatosi nel 2010 sulla base del "Pacchetto qualità", recepì solo in parte le più significative proposte in quel periodo formulate a vari livelli, tra cui:

- 1) l'introduzione del controllo *ex officio* (finalizzato a superare le difficoltà emerse in occasione della Sentenza *Parmesan*, quando la Corte dichiarò la non sussistenza dell'obbligo di intervento per uno Stato membro sul cui territorio veniva commercializzato un prodotto imitativo di una DOP o IGP prodotta in un altro Stato);
- 2) la possibilità per i produttori di effettuare la programmazione dell'offerta.

Come è noto, la prima proposta (controllo *ex officio*) è stata accolta nel Regolamento (UE) n. 1151/2012, la seconda (programmazione produttiva) ha trovato risposta parziale nel "Pacchetto latte" e nel nuovo regolamento dell'OCM unica (limitatamente ai prosciutti di qualità).

Mentre è rimasta senza risposta, soprattutto per le preoccupazioni di alterazione della concorrenza e, quindi, di rischio per il buon funzionamento del mercato interno, la proposta concernente l'istituzione di un doppio registro disciplinato da una normativa comunitaria e finalizzato ad assicurare una protezione a livello nazionale dei prodotti di qualità presenti solo su mercati locali o, comunque, di livello infra-nazionale (in ogni caso, prodotti non destinati all'esportazione e quindi non richiedenti tutele a livello internazionale).

Quest'ultima proposta forse potrebbe essere ancora attuale, in quanto la stessa tende a corrispondere all'esigenza di rafforzare sul piano inter-

nazionale quelle DOP/IGP effettivamente destinate all'esportazione. Ciò potrebbe rendersi possibile introducendo la facoltà per gli Stati membri di istituire, sulla base di una normativa europea per evitare ogni possibile rischio di frammentazione normativa, registri nazionali per l'iscrizione come DOP/IGP e STG di prodotti tipici e specialità tradizionali prevalentemente commercializzati a livello locale o, comunque, non destinati all'esportazione.

L'iscrizione di un prodotto nel registro nazionale manterrebbe fermo il riconoscimento valoriale dell'origine del prodotto, senza precludere la possibilità per i rispettivi produttori di attivare successivamente il procedimento per la registrazione a livello comunitario.

Infine, questa impostazione, se condivisa, potrebbe forse facilitare il negoziato TTIP in corso tra UE e USA, per quanto specificamente riguarda il tema del riconoscimento della tutela delle DOP/IGP (proprio perché tale tutela riguarderebbe solo i prodotti oggetto di export e non tutti gli oltre 1.000 prodotti registrati).

2. Il regolamento (UE) n. 1151/2012: regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari

Il regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari è il nuovo testo di riferimento della disciplina dell'Unione europea sui sistemi di qualità in ambito "food". Ha abrogato la precedente legislazione sulle denominazioni d'origine, le indicazioni geografiche e le specialità tradizionali garantite, ossia i regolamenti (CE) n. 510/2006 e n. 509/2006 del Consiglio. I regolamenti attuativi del regolamento (UE) n. 1151/2012 sono stati recentemente adottati dalla Commissione. Essi sono il regolamento delegato (UE) n. 664/2014 della Commissione del 18 dicembre 2013 e il regolamento di esecuzione (UE) n. 668/2014 della Commissione del 13 giugno 2014. Il regolamento delegato (UE) n. 664/2014 ha abrogato i regolamenti di attuazione dei regolamenti (CE) n. 509/2006 e 510/2006 ossia il regolamento (CE) n. 1898/2006 della Commissione del 14 dicembre 2006 e il regolamento (CE) n. 1216/2007 della Commissione del 18 ottobre 2007. Il sistema normativo attualmente in vigore si articola pertanto su questi tre regolamenti: (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 664/2014 e (UE) n. 668/2014.

I regimi di qualità interessati dalla normativa in esame sono quelli che individuano, a livello europeo, i nomi di prodotti aventi qualità specifiche legate a una zona geografica (Denominazioni di origine protetta e Indicazioni di origine protetta – DOP e IGP – che sono Indicazioni geografiche), oppure i nomi di prodotti ottenuti con metodi o materie prime tradizionali (Specialità tradizionali garantite – STG – che non sono Indicazioni geografiche). Tale individuazione avviene in seguito all'espletamento delle procedure e nel rispetto delle condizioni previste dai suddetti regolamenti, attraverso la registrazione del nome. La registrazione dei nomi ha lo scopo di proteggerne l'utilizzo: solo i prodotti conformi al disciplinare di produzione possono essere commercializzati con il nome registrato. Per converso, tutti i produttori che rispettano il disciplinare possono utilizzare il nome registrato. Un prosciutto prodotto al di fuori della zona di produzione del Prosciutto di Parma non può essere legalmente commercializzato sotto questo nome. Le conseguenze virtuose di tale sistema sono il giusto guadagno per i produttori (sono protetti contro la concorrenza sleale di chi potrebbe utilizzare il nome registrato per vendere un prodotto di qualità inferiore e di minor valore commerciale) e informazione chiara per i consumatori (sono messi in condizione di sapere cosa comprano poiché viene loro garantito che il prodotto acquistato è ottenuto seguendo le determinate regole contenute nel disciplinare di produzione).

L'art. 5 del regolamento (UE) n. 1151/2012 specifica che la DOP è un nome che identifica un prodotto come originario di un luogo, regione o, in casi eccezionali, un Paese. Mentre la definizione precedente richiedeva nel nome la presenza di una componente geografica, in base al nuovo regolamento è sufficiente che il nome identifichi il prodotto come originario del luogo geografico. La novità è comunque soltanto formale, poiché lo stesso regolamento (CE) n. 510/2006 (art. 2, par. 2) assimilava le denominazioni tradizionali – geografiche o meno – alle DOP o IGP (esempio: "Feta"). La nuova definizione pertanto semplifica e chiarisce una situazione già sancita nel precedente regime.

Secondo la definizione dell'art. 5 del regolamento (UE) n. 1151/2012, l'IGP è un nome che identifica un prodotto come originario di un luogo, Regione o Paese. Come per le DOP non è più richiesta la presenza della componente geografica nel nome. A differenza delle DOP la zona

geografica può essere costituita da un Paese senza che ciò sia considerata un'eccezione (lo era ancora nel regolamento (CE) n. 510/2006). La modifica si è resa necessaria al fine di adeguare la normativa europea alla definizione di indicazione geografica contenuta nell'accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (accordo ADPIC o TRIPS in inglese) nel quadro dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC, WTO in inglese).

Per essere registrato come STG, un nome deve essere stato tradizionalmente utilizzato in riferimento al prodotto o deve designare il carattere tradizionale o la specificità del prodotto. In entrambi i casi il prodotto, per permettere la registrazione del nome, deve essere ottenuto con un metodo tradizionale o da ingredienti tradizionalmente utilizzati. Il termine «tradizionale» indica un periodo di tempo di almeno 30 anni. La possibilità di registrare nomi che designano il carattere tradizionale è stata voluta per permettere il salvataggio delle STG registrate, senza riserva del nome, nel vecchio sistema. Tali STG, il cui nome rimaneva in libero uso anche dopo la registrazione senza necessità di rispettare il disciplinare (il rispetto di quest'ultimo rimanendo obbligatorio unicamente per chi esponesse l'indicazione o il logo di STG), sono state eliminate dal nuovo sistema. Oggi possono essere registrate unicamente STG con riserva del nome. L'uso delle esistenti STG senza riserva del nome è stato prorogato fino al 4 gennaio del 2023 (art. 25, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1151/2012) ed è stata data loro la possibilità di convertirsi in STG con riserva del nome attraverso una procedura semplificata (art. 26 del regolamento (UE) n. 1151/2012). Tale procedura prevede anche la possibilità di integrare il nome già registrato con un complemento che ne identifichi il carattere tradizionale o la specificità al fine di agevolarne la conversione (senza «aggiunta» alcune STG senza riserva del nome non avrebbero possibilità di essere convertite in STG standard a causa dell'esistenza di prodotti aventi nome identico o analogo). Per esempio, la STG «Mozzarella», attualmente senza riserva del nome, difficilmente potrebbe essere convertita. Aggiungendo il termine «tradizionale» avrebbe sicuramente maggiori possibilità. I produttori di mozzarella continuerebbero a utilizzare il nome «Mozzarella» senza essere costretti a seguire il disciplinare ma i produttori che seguissero il disciplinare di produzione sarebbero gli unici autorizzati a utilizzare il nome «Mozzarella tradizionale».

L'intensità del legame con l'ambiente geografico varia a seconda che si tratti di DOP, IGP o STG. Per le DOP è richiesto un legame essenziale o esclusivo tra la qualità o le caratteristiche del prodotto e l'ambiente geografico di riferimento. Tutte le fasi della produzione si svolgono nella zona e tutte le materie prime provengono dalla zona. C'è un'identificazione diretta ed esaustiva tra zona e prodotto. Per le IGP il legame con il territorio può essere modulato in maniera meno stringente. Si richiede soltanto che una data qualità o la reputazione o altre caratteristiche del prodotto siano attribuibili alla sua origine geografica. Solo una fase della produzione deve necessariamente svolgersi nella zona e le materie prime possono provenire anche dall'esterno della zona. Di regola la Commissione accetta disciplinari di IGP che prevedano l'utilizzo di materie prime provenienti esclusivamente dalla zona. Tuttavia, se non c'è obbligo di utilizzare le materie prime provenienti dalla zona l'origine delle materie prime deve essere lasciata libera in ossequio al principio della libera circolazione, a meno che una restrizione all'origine (all'esterno della zona) delle materie prime possa essere giustificata dalla necessità di mantenere il legame tra prodotto e territorio (articolo 1, paragrafo 2, del Regolamento (UE) n. 664/2014). Le indicazioni geografiche (DOP e IGP) possono pertanto essere definite come dei diritti di proprietà intellettuale particolari, poiché non sono di proprietà di una persona o di un ente ma di un territorio.

Il cuore del regolamento è nella "protezione" del nome. È il nome che è protetto e non il prodotto. Il prodotto il cui nome è protetto può essere imitato. Quindi, non è protetto in quanto prodotto. Ma, se imitato, non potrà essere commercializzato sotto il nome protetto.

Il regime della protezione si trova nell'articolo 13 del regolamento (UE) n. 1151/2012. Esso riprende sostanzialmente i regolamenti precedenti. La regola base consiste nella protezione del nome contro qualsiasi impiego commerciale diretto o indiretto per prodotti che non sono oggetto di registrazione qualora questi ultimi siano comparabili ai prodotti registrati con tale nome o l'uso di tale nome consenta di sfruttare la notorietà del nome protetto. Un produttore di formaggio a pasta dura «tipo Parmigiano Reggiano» (quindi un prodotto comparabile al prodotto il cui nome è registrato) localizzato al di fuori della zona di produzione del Parmigiano Reggiano (quindi un prodotto necessariamente non co-

perto dalla registrazione del nome Parmigiano Reggiano) non può legittimamente commercializzare il suo prodotto con il nome «Parmigiano Reggiano». Non solo, la regola vale anche per i prodotti non comparabili nel caso in cui l'utilizzo del nome registrato abbia il fine di sfruttare la notorietà del nome protetto. Per esempio, l'utilizzo del nome «Champagne» per commercializzare un profumo può essere considerato inadempiente a tale disposizione ove l'uso del nome protetto consista nello sfruttamento della sua notorietà. La protezione è estesa all'uso delle DOP e IGP come ingredienti (il che rappresenta una novità). A proposito dell'utilizzo delle DOP e delle IGP come ingredienti si veda altresì una specifica comunicazione della Commissione⁹.

La seconda regola su cui si articola il regime di protezione consiste nella protezione del nome contro qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, anche se l'origine vera dei prodotti o servizi è indicata o se il nome protetto è una traduzione o è accompagnato da espressioni quali «stile», «tipo», «metodo», «alla maniera», «imitazione» o simili. La protezione è quindi abbastanza forte. Vale per le traduzioni e copre anche i casi in cui “onestamente” il produttore dichiara l'intenzione di copiare un tipo di prodotto il cui nome sia registrato. Il legislatore ha ritenuto che anche in questa “trasparenza” sia rilevabile l'intenzione di sfruttare la notorietà del nome registrato. La protezione contro usurpazione, imitazione o evocazione è anch'essa applicabile all'utilizzo del nome come ingrediente.

La terza regola stabilisce la protezione residuale contro qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, origine, natura o qualità essenziali del prodotto usata sulla confezione o sull'imballaggio, nel materiale pubblicitario o su altri documenti. Questa regola serve a colpire i casi in cui l'etichetta o l'imballaggio contengano delle indicazioni, dei segni o qualsiasi altro espediente visivo volto a manipolare la percezione del consumatore sulla provenienza, origine, natura o qualità del prodotto nonostante il nome di vendita sia conforme alla prima e alla seconda regola di protezione. Per esempio, nel caso in

(9) Comunicazione della Commissione – Orientamenti sull'etichettatura dei prodotti alimentari che utilizzano come ingredienti prodotti a denominazione di origine protetta (DOP) o a indicazione geografica protetta (IGP) (2010/C 341/03).

cui l'etichetta di un formaggio avente l'apparenza di feta (ma non prodotto secondo le regole del disciplinare della feta) mostri un'immagine del Partenone simbolo della Grecia nonostante il nome di vendita di tale formaggio non consista nel nome registrato «Feta» e non usurpi evocchi o imiti il nome «Feta».

Per le STG il regime di protezione è stabilito all'art. 24 del Regolamento (UE) n. 1151/2012.

Le disposizioni sulle relazioni tra i marchi, le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche si trovano all'art. 6, par. 4 e all'art. 14 del Regolamento (UE) n. 1151/2012. Un marchio preesistente, noto, reputato e già utilizzato impedisce la registrazione di una DOP/IGP se la registrazione rischia di indurre in errore il consumatore sull'identità del prodotto. Al di fuori di tale ipotesi, l'esistenza di un marchio in conflitto con un nome proposto per la registrazione come DOP o IGP non impedisce la registrazione del nome come DOP/IGP pur continuando a poter essere utilizzato. Abbiamo in questo caso un regime di coesistenza. Tuttavia, ciò vale solo per i marchi acquisiti o la cui domanda di registrazione sia stata presentata prima della data di presentazione della domanda di registrazione della DOP/IGP alla Commissione. La domanda di registrazione di un marchio che viola l'art. 13 del Regolamento (UE) n. 1151/2012 è respinta se presentata dopo la domanda di registrazione alla Commissione della DOP/IGP. La registrazione di un marchio deve essere annullata se la domanda è stata accolta in violazione di tale disposizione. Comparando con la normativa precedente l'unica differenza è costituita dal termine oltre il quale l'acquisizione o la domanda di registrazione di un marchio diventa tardiva e non permette più la coesistenza con la DOP/IGP: nella disciplina attuale è la data della presentazione della domanda di protezione della DOP/IGP alla Commissione, nel regime precedente era la data di conferimento della protezione alla DOP/IGP nel Paese di origine. Il nuovo regolamento ha quindi indebolito la tutela delle indicazioni geografiche rispetto ai marchi.

Un'ulteriore novità del regolamento (UE) n. 1151/2012 è costituita dall'art. 11, par. 2, il quale stabilisce che è possibile iscrivere nel registro UE delle DOP e IGP le indicazioni geografiche dei Paesi terzi protette tramite accordi bilaterali. Sostanzialmente, tale norma permette alle indicazioni geografiche dei Paesi terzi protette in seguito ad accordo bilaterale, ove fos-

sero iscritte nel registro, di fregiarsi del logo o simbolo europeo DOP/IGP. La protezione dei nomi di indicazioni geografiche di Paesi terzi avviene sia attraverso la registrazione in seguito a domanda diretta sia tramite accordi internazionali bilaterali che abbiano per oggetto i nomi di determinati prodotti. Questi accordi prevedono la protezione reciproca sul rispettivo mercato delle indicazioni geografiche. Si noti che, sebbene nella fase negoziale di tali accordi le indicazioni geografiche dei Paesi terzi siano sottoposte ad un'analisi di conformità alla normativa europea, tale analisi è, peraltro, meno approfondita di quella che viene svolta sulle domande di registrazione presentate direttamente alla Commissione. Pertanto, se da un lato questa norma fornisce uno strumento negoziale efficace all'Unione europea, per via dell'appetibilità del logo europeo presso i Paesi terzi, dall'altro è suscettibile di ledere la credibilità dell'intero sistema poiché potrebbe premiare con l'equivalente di una registrazione nomi che non ne possiedono tutti i requisiti richiesti. Proprio con riferimento ai loghi o simboli di DOP, IGP e STG, gli articoli 12 e 23 del Regolamento (UE) n. 1151/2012 introducono la grande novità dell'obbligatorietà del loro utilizzo a partire dal 3 gennaio 2016 per i prodotti originari dell'Unione. Fino al 3 gennaio 2016 si applica la norma (art. 8, par. 2, del Regolamento delegato (UE) n. 664/2014) secondo cui il nome registrato, se utilizzato sull'etichettatura, deve essere accompagnato dal logo o simbolo corrispondente dell'Unione o dall'indicazione (denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta) corrispondente. L'introduzione dell'obbligo di uso del logo o simbolo corrisponde all'esigenza di valorizzare la conoscenza dei prodotti DOP IGP e STG (e le garanzie che essi offrono) e di favorirne la riconoscibilità sul mercato. Per i Paesi terzi l'uso dei loghi rimane facoltativo per rispetto delle regole dell'OMC. Il regolamento (UE) n. 1151/2012 ha delineato esplicitamente le norme sulla protezione cosiddetta *ex officio* per la sorveglianza sull'uso dei nomi registrati sul mercato. L'art. 38 stabilisce l'obbligo, per gli Stati membri, di procedere a controlli per garantire il rispetto delle prescrizioni del regolamento e, in caso di violazione, di adottare tutte le misure necessarie. In particolare per le DOP e IGP, l'art. 13, par. 3 chiarisce la natura delle misure (che possono essere amministrative e giudiziarie) che gli Stati membri sono tenuti ad adottare e allarga l'ambito di intervento anche alla prevenzione di tale uso illecito.

Importanti le novità procedurali introdotte dal regolamento (UE) n. 1151/2012. La durata dell'esame dei *dossier* è stata ridotta da dodici a sei mesi. Per la presentazione di una notifica di opposizione, il termine di sei mesi è ora ridotto a tre mesi, mentre due mesi dopo la data di ricevimento da parte della Commissione della notifica scade il termine per presentare la dichiarazione di opposizione motivata. Nella maggioranza dei casi (quelli senza opposizioni) i termini della procedura di registrazione sono stati abbreviati di tre mesi.

Una volta che l'opposizione sia considerata ricevibile le parti hanno tre mesi, rinnovabili di altri tre, per trovare un accordo. Se l'accordo viene raggiunto ed è conforme al regolamento, la Commissione procede alla registrazione del nome sulla base dell'accordo. Se l'accordo implica una modifica sostanziale del documento unico, la Commissione procede ad un nuovo esame ai sensi dell'art. 50 del regolamento (UE) n. 1151/2012. La ripubblicazione del documento unico a livello nazionale può rendersi necessaria. Se il termine scade senza che le parti abbiano raggiunto un accordo è solo la Commissione che può decidere in merito alla registrazione. La Commissione potrebbe anche rigettare la domanda ove gli opposenti abbiano evidenziato un elemento ostativo alla sua registrazione. Tuttavia, la Commissione ha sempre interesse a che le parti siano soddisfatte e può capitare che, se le parti non sono distanti, essa attenda la conclusione di un eventuale accordo fuori scadenza per assorbirne i contenuti nella propria e autonoma decisione.

Nel settore dei controlli le novità sono sostanziali. Il sistema precedente operava un rinvio integrale al regolamento generale sui controlli – regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 – il quale però non contiene delle norme specifiche per i controlli su DOP, IGP e STG. Il capitolo sui controlli del regolamento (UE) n. 1151/2012 introduce invece regole specifiche sulla verifica di conformità al disciplinare e sul monitoraggio dell'uso del nome sul mercato. Questa normativa è nuovamente in fase di revisione per via dell'imminente adozione del nuovo regolamento sui controlli ufficiali.

Un'ulteriore novità è costituita dalle indicazioni facoltative di qualità. Si tratta di un sistema stabilito per facilitare la comunicazione di una caratteristica che conferisce valore a una categoria di prodotti. La definizione delle indicazioni facoltative di qualità si trova nell'art. 29 del regola-

mento (UE) n. 1151/2012 che stabilisce i seguenti tre criteri: l'indicazione si riferisce a una caratteristica di una o più categorie di prodotti o a una modalità di produzione o trasformazione applicabili in zone specifiche; l'uso dell'indicazione conferisce valore aggiunto; l'indicazione ha dimensione europea. Al momento, il regolamento (UE) n. 1151/2012 ha stabilito direttamente una sola indicazione facoltativa di qualità, «prodotto di montagna», in riferimento al quale è stato emanato il regolamento delegato (UE) n. 665/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014 che ne precisa le caratteristiche.

In un breve accenno ai regolamenti di attuazione è d'obbligo segnalare il chiarimento della regola sulla provenienza degli alimenti per animali destinati alla produzione di DOP. L'art. 1.1 del regolamento (UE) n. 664/2014 stabilisce che se non è tecnicamente possibile garantire la provenienza integrale dei mangimi dalla zona geografica, si possono aggiungere alimenti che non provengono da detta zona a condizione che la qualità o le caratteristiche del prodotto dovute all'ambiente geografico non siano compromesse. Il legame tra zona e prodotto deve comunque essere preservato. Tali alimenti non provenienti dalla zona geografica non possono comunque superare il 50% di sostanza secca su base annuale dell'alimentazione degli animali. Si tratta della trasparente formalizzazione di un criterio già adottato dalla Commissione nell'esaminare le richieste di registrazione delle DOP in attuazione dell'art. 5, par. 3, del regolamento (CE) n. 1898/2006, il quale si limitava a esprimere la necessità che gli alimenti provenissero dalla zona nella misura del possibile. La Commissione ha sempre considerato che ove non sia possibile che almeno il 50% degli alimenti provenga dalla zona il concetto stesso di DOP sia compromesso. La norma del regolamento (CE) n. 1898/2006 che prevede un obbligo di provenienza dalla zona «nella misura del possibile» è stata sempre interpretata nel senso di escludere comunque che un prodotto di origine animale possa essere registrato come DOP ove più della metà degli alimenti per animali non provenga dalla zona geografica delimitata.

L'altra novità rilevante è costituita dall'articolazione del sistema relative alle modifiche dei disciplinari di produzione (art. 6 del regolamento delegato (UE) n. 664/2014 e art. 10 del regolamento (UE) n. 668/2014). La richiesta di modifica deve consistere in un documento esaustivo che deve

contenere tutte le informazioni necessarie per far comprendere al lettore in cosa consistono le modifiche proposte. Non deve essere necessario mettere a confronto il nuovo e il vecchio documento unico né comparare il nuovo e il vecchio disciplinare di produzione. Se la richiesta non è esaustiva è considerata non ricevibile. Per le modifiche minori è stato inserito un meccanismo di silenzio assenso in seguito al quale la domanda di modifica minore, se corrisponde ai requisiti stabiliti, è approvata se la Commissione non reagisce entro tre mesi dal suo ricevimento.

Infine, un'altra novità introdotta dai regolamenti di attuazione è costituita dalle comunicazioni di modifica temporanea dovuta a misure sanitarie obbligatorie, calamità naturali o condizioni meteorologiche sfavorevoli ufficialmente riconosciute. Si tratta di una categoria totalmente nuova, che fornisce una base giuridica a misure che venivano di fatto già prese in precedenza. La modifica, in questi casi, è approvata direttamente dagli Stati membri. La Commissione ne riceve solo comunicazione.

In conclusione, il regolamento (UE) n. 1151/2012, insieme ai relativi regolamenti delegato e di esecuzione, ha notevolmente velocizzato e semplificato tutte le procedure riguardanti la registrazione e modifica delle DOP, IGP e STG, tra l'altro raggruppando i tre sistemi di protezione in un solo regolamento di base più coerente e completo, ha rinforzato il regime di protezione e dei controlli, ha conferito spessore al sistema delle STG e ha avvicinato la disciplina UE all'accordo TRIPS. L'obbligatorietà dell'uso del simbolo, agevolando l'identificazione dei prodotti DOP, IGP e STG sul mercato, ha sensibilmente aumentato la visibilità del sistema e l'istituzione delle indicazioni facoltative di qualità, arricchendo la comunicazione sulla qualità dei prodotti di un nuovo strumento, ha ulteriormente migliorato l'informazione ai consumatori. La disciplina UE su DOP, IGP e STG resta al passo con i tempi rinnovando e reinterpretando i propri obiettivi primari che sono sempre stati quelli di garantire qualità e informazione ai consumatori da un lato e di assicurare una giusta remunerazione ai produttori dall'altro.

