

Regole nazionali, regole comunitarie e diritto della WTO in materia di Denominazione di Origine dei prodotti agricoli e alimentari

PREMESSA

Il tema che mi è stato affidato è particolarmente ampio e suscettibile di essere affrontato sulla base di diversi profili: *in primis*, quello del diritto industriale, ma non solo. Infatti, la disciplina della denominazione d'origine dei prodotti agricoli e alimentari è argomento trattato diffusamente anche da altre branche del diritto: diritto agrario, amministrativo, comunitario e internazionale.

Il punto di vista qui adottato è quello del diritto comunitario. Peraltro, anche in tale ambito la disciplina delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari offre molteplici spunti di riflessione: si pensi al rapporto con la disciplina dei marchi, ovvero alla problematica del condizionamento nella zona d'origine (aspetto, quest'ultimo, che è stato oggetto di alcune tra le più note sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee in materia¹), ovvero al ruolo svolto da DOP (denominazioni d'origine protette) e IGP (indicazioni geografiche protette) nel contesto della politica agricola comune.

In questa sede si cercherà di accostare il tema delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari a quello che appare essere il punto centrale del dibattito odierno: il concetto di origine dei prodotti *de quibus*. Un concetto che, almeno per quanto riguarda i prodotti trasformati, è stato defi-

* Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Ferrara

¹ Si tratta delle sentenze 20 maggio 2003, in C-108/01, *Consorzio del prosciutto di Parma e Salumificio S. Rita c. Asda Stores*, e 20 maggio 2003, in C-469/00, *Ravil sarl c. Biraghi spa*, in *Racc.*, p. 5053 e 16 maggio 2000, in C-388/95, *Regno del Belgio c. Regno di Spagna*, in *Racc.*, 2000, p. 31239 giugno 1992, in C-47/90, *Etablissements Delhaize Frères e Compagnie Le Lion SA c. Promalvin SA e AGE Bodegas Unidas SA*, in *Racc.*, 1992, p. 3669.

nito “polisenso”, ben potendo esso richiamare la provenienza geografica della materia prima agricola ovvero indicare la sede dell’impresa di trasformazione (Germanò, 2002). In particolare, si esaminerà quali sono gli spazi di manovra possibili ancora detenuti dagli Stati membri in una materia, quella delle denominazioni geografiche, che è stata interessata da un importante intervento di armonizzazione² e da una ricca giurisprudenza della Corte di giustizia.

I. PROFILI GENERALI. LA RILEVANZA DELL’ORIGINE DEI PRODOTTI

Il mercato globale è caratterizzato dalla presenza di dinamiche della concorrenza che riguardano non solo i prodotti e i fattori di produzione, ma si estendono alle norme che presiedono alla produzione di merci e servizi, regolando ad esempio la qualità, l’impatto ambientale, la sicurezza del lavoratore e quella del consumatore. Gli *standards* di produzione, intesi in senso lato, differiscono da Paese a Paese e rappresentano, dunque, elementi che incidono sul piano della concorrenza tra imprese. A questa considerazione si aggiunga che il fenomeno della internazionalizzazione dei fattori produttivi rende difficile determinare da dove proviene un bene, attesa la possibilità che il medesimo prodotto sia il risultato di molteplici cicli di produzione, stabiliti in luoghi diversi.

Da ciò deriva l’importanza delle regole sull’origine dei beni per incrementare quegli strumenti – misure di salvaguardia, misure *anti-dumping*, dazi compensativi e le stesse regole sugli indicatori d’origine della merce – cui le Autorità che gestiscono il commercio ricorrono, al fine di evitare distorsioni della concorrenza (Carli, 1999) e pregiudizi alla tutela dei consumatori. Del resto, già il Trattato istitutivo dell’allora Comunità economica europea nel 1957 prevedeva la distinzione tra “prodotti originari dei Paesi membri” e “prodotti provenienti da Paesi terzi”.

Pertanto, la necessità di individuare e stabilire quale è la provenienza di una merce non si traduce in un quadro di regole coordinate e omogenee. Nella prassi normativa commerciale si individuano differenti istituti: denominazioni d’origine, indicazioni di provenienza, certificati d’origine, certificati di circolazione e nominativo tipico. Quale che sia il significato di queste differenti

² Il riferimento è naturalmente al regolamento (CEE) del Consiglio 14 luglio 1992, n. 2081, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d’origine dei prodotti agricoli e alimentari (GU L 208, pag. 1), abrogato e sostituito dal regolamento (CE) del Consiglio 20 marzo 2006, n. 510, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d’origine dei prodotti agricoli e alimentari (GU L 93, p. 12).

diciture, esse sono ispirate dalla comune volontà di disciplinare l'*origine* e la *provenienza* di un bene a tutela della concorrenza tra imprese e degli interessi del consumatore (Carli, 1999).

2. DENOMINAZIONI D'ORIGINE E INDICAZIONI DI PROVENIENZA (O GEOGRAFICHE). TERMINOLOGIA E DEFINIZIONI

Dall'esame delle regole giuridiche che presiedono alla produzione e al commercio dei prodotti alimentari sono scaturite riflessioni differenti in ordine alla possibilità di configurare un sistema di diritto alimentare governato da principi propri e perciò dotato di autonomia (Sgarbanti, 2007). Una osservazione condivisa riguarda, invece, l'esistenza in ambito alimentare di un sistema di regole *multilevel*, articolato a tutti i livelli: nazionale, comunitario e internazionale. Ciò è vero, in modo particolare, per quanto riguarda le fonti che disciplinano le denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari, ove le fonti nazionali, internazionali e comunitarie sembrano contaminarsi a vicenda.

Sebbene sia corretta l'affermazione secondo la quale le denominazioni d'origine costituiscono una «invenzione dei diritti nazionali» (Borghi, 1998), l'attuale conformazione di questo istituto (unitamente alle indicazioni geografiche, sulle quali v. *infra*) si deve essenzialmente alle convenzioni e ai trattati internazionali che hanno interessato sin dal 1800 le «denominazioni d'origine» e le «indicazioni di provenienza» (Sordelli, 1994). Solo successivamente, su tale composito quadro di fonti normative è intervenuto il diritto comunitario: dapprima attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia, quindi con gli interventi positivi c.d. di «armonizzazione», rappresentati dai regolamenti n. 2081/1992 e n. 510/2006. Con l'istituzione dell'Organizzazione mondiale del commercio (O.m.c. o W.T.O., acronimo di *World Trade Organization*), nell'ottica di una progressiva liberalizzazione degli scambi mondiali di merci, sono stati disciplinati anche settori precedentemente non interessati dal GATT 1947 (*General Agreement on Tariffs and Trade*, accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio), tra questi i diritti di proprietà intellettuale. È in questo contesto che è stato redatto l'accordo T.R.I.P.'s (*Trade Related Intellectual Property Rights*, accordo sugli aspetti di proprietà intellettuale attinenti al commercio), che agli artt. 22-24, della parte II, sez. 3^a, contiene alcune disposizioni in tema di «indicazioni geografiche». Da ultimo, peraltro, mette conto rilevare che la disciplina comunitaria è stata sottoposta allo scrutinio del *Panel* dell'Organizzazione mondiale del commercio che ne

ha valutata la compatibilità con alcune disposizioni dell'accordo G.A.T.T. 1994 e dell'accordo T.R.I.P.'s.

Pur dovendo fare i conti con il complicato intreccio di fonti *multilevel* brevemente e sinteticamente descritto, è prima di tutto necessario procedere a una succinta rassegna delle differenti denominazioni geografiche. Le "denominazioni geografiche" sono denominazioni di vendita che contengono toponimi utilizzati per designare prodotti agricoli e alimentari che fanno riferimento alla loro provenienza da una zona geografica determinata³. Le denominazioni geografiche dei prodotti agricoli e agroalimentari sono suscettibili di rilevare quali "segni distintivi della provenienza": come tali, esse certificano l'origine geografica del prodotto e la sua specificità, ovvero il possesso di determinate qualità e caratteristiche legate alla localizzazione geografica di provenienza (Sordelli, 1963).

Nonostante la terminologia impiegata tanto dalle fonti interne quanto da quelle internazionali non sia sempre uniforme, all'interno della categoria delle denominazioni geografiche occorre distinguere, prima di tutto, tra "denominazioni d'origine" e "indicazioni di provenienza".

Le prime consistono in un «nome geografico di località, città o regione, per un prodotto – originario di una zona determinata – avente caratteristiche merceologiche o qualità, che derivano da fattori naturali o ad opera dell'uomo, proprie dell'ambiente di produzione». L'espressione "indicazioni di provenienza" indica invece un segno distintivo di un prodotto con riferimento a metodi di produzione o di tecnica costanti, non necessariamente legati a una individuazione geografica determinata, ovvero una qualsiasi località dalla quale il prodotto proviene o nella quale è fabbricato (Sordelli, 1963). Le indicazioni di provenienza si limitano ad attestare che il dato prodotto proviene da una determinata zona, indipendentemente dalla presenza o meno di tecniche o metodi di produzione costanti: si tratta di un predicato di mera origine geografica (Capra, 2000). In altre parole, nell'indicazione di provenienza verrebbe meno il collegamento fra l'origine del prodotto e le sue caratteristiche essenziali, le quali non deriverebbero dalle particolari condizioni del luogo (Goldoni, 1989). Servendo unicamente a fornire generiche informazioni sulla provenienza e/o sulla presenza o meno in un certo prodotto di caratteristiche costanti, tipiche di un certo luogo, le indicazioni di provenienza non beneficerebbero di autonoma disciplina positiva, limitandosi le discipline

³ V. le conclusioni dell'avv. generale Ruiz-Jarabo Colomer, presentate in data 24 giugno 1997, in C-317/95, *Canadane Cheese Trading AMBA e Adelfi G. Kouri Anonymos Emoriki Kai Viomichaniki Etairia c. Repubblica ellenica*, in *Racc.* 1997, p. 4681.

nazionali a sanzionare le pratiche fraudolente, senza la previsione di alcuna riserva d'uso, come invece previsto per le denominazioni di origine.

Peraltro, questa considerazione è smentita dal diritto comunitario che, come si dirà nel prosieguo, ha di fatto unificato le due denominazioni geografiche all'interno della medesima disciplina positiva, adottando una scelta non scevra di critiche da parte della dottrina.

Secondo altra distinzione operata dalla giurisprudenza comunitaria si distinguono inoltre indicazioni geografiche *dirette* (quando la denominazione include il riferimento geografico) e *indirette* (la denominazione non contiene alcun toponimo e l'origine geografica del prodotto agricolo o alimentare è evocata indirettamente: es. "Formaggio Feta"), *semplici* (denominazione per le quali non esiste un nesso diretto tra una determinata qualità, la reputazione o un'altra caratteristica del prodotto, da un lato, e la sua origine geografica specifica, dall'altro), e *qualificate* (denominazione che può formare oggetto di una registrazione ai sensi del regolamento n. 510/2006).

Da ultimo, devono essere ricordate le denominazioni *generiche*, ovvero le denominazioni geografiche che costituiscono il nome di un prodotto agricolo o alimentare la cui diffusione ha interrotto il collegamento con il luogo d'origine, e che fanno dunque parte del patrimonio culturale e gastronomico generale, e perciò possono in via di principio essere utilizzate da qualsiasi produttore⁴.

3. LA DISCIPLINA NAZIONALE

Per quanto riguarda la normativa nazionale in materia di denominazioni d'origine, questa è caratterizzata dalla presenza di una legislazione frastagliata e disorganica, non essendo dato di rinvenire una disciplina generale delle denominazioni d'origine e delle indicazioni di provenienza (Pinnarò, 1989).

A fianco della disciplina pubblicistica concernente il riconoscimento e la tutela delle denominazioni d'origine, vi è una disciplina di tipo privatistico che attiene alla repressione degli atti di concorrenza sleale (art. 2598 c.c.) che si verificano, in particolare, in presenza di indicazioni di provenienza false⁵,

⁴ Recentemente, il Tribunale di primo grado, con sentenza 12 settembre 2007, in T-291/03, *Consorzio per la tutela del formaggio Grana Padano c. UAMI*, non ancora pubblicata, ha avuto modo di approfondire il concetto di "denominazione generica" a proposito della denominazioni c.d. composte, quale Grana Padano.

⁵ Come detto sopra, prima dell'intervento comunitario, si riteneva che quella della concorrenza sleale fosse l'unica disciplina non penale applicabile alle indicazioni di provenienza, attesa la mancanza di una disciplina positiva.

e una di natura penale, intesa a garantire la genuinità e provenienza dei prodotti (Sordelli, 1963).

Tra le principali leggi speciali ricordiamo quelle che regolano il settore dei vini (legge 10 febbraio 1992, n. 164, “Nuova disciplina delle denominazioni d’origine dei vini”), dei prosciutti di Parma e San Daniele (legge 13 febbraio 1990, n. 26, e 14 febbraio 1990, n. 30), dei formaggi (legge 10 aprile 1954, n. 125, recante «disciplina delle denominazioni d’origine e tipiche») e degli oli di oliva vergine ed extravergine (legge 5 febbraio 1992, n. 169, e d.p.r. 20 marzo 1993, n. 164, nonché la legge 3 agosto 1998, n. 313, recante «disposizioni per la etichettatura d’origine dell’olio extravergine di oliva, dell’olio di oliva vergine e dell’olio di oliva», e il recente decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali 9 ottobre 2007, recante «norme in materia di indicazioni obbligatorie nell’etichetta dell’olio vergine ed extravergine di oliva»).

Anche la disciplina nazionale ha accolto la distinzione tra denominazioni d’origine e indicazioni di provenienza. Secondo Cass. 19 marzo 1991, n. 2942 (*Giust. civ.*, 1002, I, 175), «le normative dirette a tutelare le denominazioni d’origine (...) hanno la funzione di caratterizzare il prodotto come proveniente da una regione tipica», e «si distinguono dalle indicazioni di provenienza perché (...) oltre al fattore geografico, esplica per intensità e funzione un ruolo predominante anche il fattore umano nel senso che, oltre alle condizioni di clima, di suolo e di sottosuolo, i produttori di quella zona con il rispetto di metodi sperimentali e costanti, si sono stabilizzati su un dato tipico di prodotto e su un determinato tipo di lavorazione per un periodo sufficientemente lungo, tale da conferire al prodotto stesso particolari qualità e pregi».

Tuttavia, la distinzione tra denominazioni d’origine e indicazioni di provenienza è persa venire meno con il “recepimento” dell’accordo T.R.I.P.’s attraverso il decreto legislativo 19 maggio 1996, n. 198. Invero, l’art. 31, ha trasposto la definizione di “indicazione geografica”⁶ (non si parla, quindi, di

⁶ Ai sensi dell’art. 31, d.lgs. n. 198/96, «1. Per indicazione geografica si intende quella che identifica un paese, una regione o una località, quando sia adottata per designare un prodotto che ne è originario e le cui qualità, reputazione o caratteristiche sono dovute esclusivamente o essenzialmente all’ambiente geografico d’origine, comprensivo dei fattori naturali, umani e di tradizione.

2. Fermo il disposto dell’art. 2598, n. 2 del codice civile e le disposizioni speciali in materia, e salvi i diritti di marchio anteriormente acquisiti in buona fede, costituisce atto di concorrenza sleale, quando sia idonea ad ingannare il pubblico, l’uso di indicazioni geografiche, nonché l’uso di qualsiasi mezzo nella designazione o presentazione di un prodotto che indichino o suggeriscano che il prodotto stesso proviene da una località diversa dal vero luogo d’origine,

indicazione di provenienza) facendo quasi scomparire la differenza tra denominazioni d'origine e indicazioni di provenienza, nel solco tracciato dal diritto comunitario (Libertini, 1996). Successivamente, il d.lgs. n. 198/96 è stato abrogato dal d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30, c.d. "Codice della proprietà industriale", che al Capo II, sez. II, disciplina appunto le "indicazioni geografiche", riproponendo solo formalmente la distinzione tra denominazioni di origine e indicazioni geografiche, atteso che le due figure confluiscono in un'unica definizione⁷ coincidente con quella già contenuta nell'art. 31, d.lgs. n. 198/96.

Se, da una parte, l'ordinamento nazionale risulta essere penetrato dagli accordi internazionali, dall'altra, la globalizzazione dei mercati e, almeno entro certi limiti, delle regole, ha stimolato i particolarismi locali, che prendono vigore per il timore di subire una sorta di omologazione. Così, si è assistito anche alla comparsa delle c.d. De.C.O., le denominazioni comunali d'origine, che sembrano essere riconducibili alle indicazioni di provenienza semplici, dato che consistono in una attestazione dell'esistenza di un determinato prodotto sul territorio e della relativa denominazione d'uso, senza alcuna concessione al legame fra questo e la qualità dell'alimento (Rubino, 2007).

4. LA DISCIPLINA COMUNITARIA E IL REPORT DEL PANEL WTO

Quanto alla disciplina comunitaria, occorre distinguere due momenti: rispettivamente prima e dopo l'introduzione del regolamento di armonizzazione n. 2081/92. Invero, precedentemente all'introduzione del regolamento citato, ciascuno dei quindici Stati membri che allora costituivano la C.E.E., possedeva una propria disciplina in materia di denominazioni d'origine e indicazioni di provenienza, con il conseguente rischio di ostacoli alla libera circolazione delle merci. In assenza di norme di diritto comunitario derivato (direttive e regolamenti), la compatibilità delle normative nazionali in materia di pro-

oppure che il prodotto presenta le qualità che sono proprie dei prodotti che provengono da una località designata da un'indicazione geografica.

3. La tutela di cui al comma 2 non permette di vietare ai terzi l'uso nell'attività economica del proprio nome, o del proprio dante causa nell'attività medesima, salvo che tale nome sia usato in modo da ingannare il pubblico».

⁷ Ai sensi dell'art. 29, del Codice della proprietà industriale, «sono protette le indicazioni geografiche e le denominazioni d'origine che identificano un paese, una regione o una località, quando siano adottate per designare un prodotto che ne è originario e le cui qualità, reputazione o caratteristiche sono dovute esclusivamente o essenzialmente all'ambiente geografico d'origine, comprensivo dei fattori naturali, umani e di tradizione».

tezione delle denominazioni d'origine e delle indicazioni di provenienza era valutata alla luce delle norme del Trattato CEE, in particolare degli artt. 28, 29, 30. Detti articoli vietano le disposizioni nazionali (leggi, regolamenti, prassi amministrative e giudiziarie) che costituiscono restrizioni quantitative agli scambi tra Paesi membri (importazioni ed esportazioni), o misure a effetto equivalente. Sono salve, peraltro, le disposizioni giustificate da particolari motivi, tra i quali la tutela della proprietà industriale e commerciale. Mentre non sussistono dubbi su cosa debba intendersi per "restrizione quantitativa", la definizione del concetto di "misure ad effetto ad esse equivalente" è risultata più complessa. La Commissione europea, con la dir. n. 70/50/CEE⁸, ha elaborato un elenco di misure a effetto equivalente, statuendo che vi rientrano anche le disposizioni nazionali «riservano ai soli prodotti nazionali denominazioni che non costituiscono né denominazioni d'origine né indicazioni di provenienza». Il che è come dire che ogni disposizioni nazionale che stabilisce che l'uso di una determinata denominazione di vendita, incluse le denominazioni geografiche, è riservata in via esclusiva alle imprese nazionali con esclusione di quelle degli altri Paesi membri costituisce una misura a effetto equivalente come vietata dall'allora Trattato CEE. Salvo il caso delle denominazioni d'origine e delle indicazioni di provenienza.

Gli artt. 28-29 CE, dunque, costituiscono norme direttamente applicabili che stabiliscono l'illiceità delle restrizioni quantitative dirette o dissimulate da misure a effetto equivalente, e assoggettano a questa valutazione anche la tutela della proprietà industriale. Invero, una disciplina artificiosa delle denominazioni d'origine, cioè l'imposizione sul territorio di uno Stato membro dell'adozione di una determinata indicazione, generica o priva di effettivi riscontri di qualità, riservata ai prodotti nazionali e vietata ai provenienti da altri Stati membri, viola il principio della libera circolazione delle merci (La Villa, 1995).

La Corte di giustizia ha avuto modo di precisare il contenuto di questa disposizione nella celebre sentenza "*Sekt*"⁹, in cui i giudici della Corte di Lussemburgo vennero chiamati a giudicare della legislazione tedesca che riservava le denominazioni "*Sekt*" e "*Weinbrand*" esclusivamente a determinati prodotti

⁸ Dir. n. 70/50/Cee della Commissione, del 22 dicembre 1969, in *GUCE* L 13 del 1970, p. 29 ss.. Successivamente, la Corte di giustizia, nella celebre sentenza *Dassonville* – sentenza 11 luglio 1974, in C-8/74, *Procureur du Roi/Dassonville*, in *Racc.* p. 837, punto 5 –, ha elaborato la nozione di misura di effetto equivalente ancora oggi valida: costituisce misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa, ogni normativa commerciale degli Stati membri idonea a ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari.

⁹ Sentenza 20 febbraio 1975, in C-12/74, in *Racc.* 1975, p. 181.

alcolici nazionali. Sebbene la considerazione che si trattasse di denominazioni generiche o, tutt'al più, di mere indicazioni geografiche indirette, fosse sufficiente per decretare l'illegittimità delle misure tedesche in quanto incompatibili con l'art. 28 del Trattato CEE, la Corte si spinse oltre e, con un *obiter dictum*, dispose: «le denominazioni d'origine e le indicazioni di provenienza (...) devono (...) possedere un requisito minimo: esse devono mettere in rilievo la provenienza di un prodotto da una determinata zona geografica. Nella misura in cui le predette denominazioni sono giuridicamente tutelate, esse devono giustificare tale protezione, cioè apparire necessarie non solo per difendere i produttori interessati dalla concorrenza sleale, ma altresì per impedire che i consumatori siano tratti in inganno da indicazioni fallaci. La loro ragion d'essere consiste precisamente nel designare un prodotto che possiede in effetti qualità e caratteristiche intimamente connesse alla zona di provenienza. Per quanto riguarda più specificamente le indicazioni di provenienza, il collegamento con la zona geografica d'origine deve poter evocare una qualità e caratteristiche tali da consentire una precisa individuazione del prodotto»¹⁰.

La sentenza "*Sekt*" ha dunque formulato un principio fondamentale: denominazioni d'origine e indicazioni di provenienza debbono avere un fondamento oggettivo e non arbitrario, e quindi designare un prodotto proveniente da una determinata zona geografica garantendo non solo gli interessi dei produttori alla riserva d'uso del *nomen*, ma anche i consumatori contro le indicazioni ingannevoli.

La sentenza è stata criticata da autorevole dottrina, laddove ha parificato la disciplina di denominazioni d'origine e indicazioni di provenienza, richiedendo per entrambe la presenza di qualità effettive intimamente connesse alla zona di provenienza. Invero, la pretesa di limitare la tutela giuridica alle sole denominazioni che designano prodotti per i quali si possa dimostrare che possiedono in effetti qualità e caratteristiche intimamente connesse alla zona di provenienza, comporterebbe la fine della protezione di molte denominazioni e indicazioni di provenienza per le quali la connessione necessaria tra qualità e origine non è verificabile (Beier 1977).

Successivamente, peraltro, la Corte di giustizia sembra avere abbandonato il precedente orientamento sulla necessaria presenza di un legame effettivo tra l'origine e i prodotti con indicazione di provenienza come presupposto per la tutela di quest'ultima. Infatti, nella sentenza "*Exportur*"¹¹, la Corte ha affer-

¹⁰ Commissione c. Rep. Fed. di Germania, cit. in nota 9, punto 7.

¹¹ Corte di giustizia, 10 novembre 1992, in C-3/91, *Exportur S.A. contro LOR SA e Confiserie du Tech*, in *Racc.*, 1992, p. 5529.

mato che tutelare la denominazione d'origine unicamente quando il prodotto designato dalla denominazione tutelata possiede delle qualità e delle caratteristiche dovute all'ubicazione geografica della sua provenienza e tali da contraddistinguerlo, significherebbe «privare di qualsiasi tutela le denominazioni geografiche che siano usate per dei prodotti per i quali non si può dimostrare che debbano un sapore particolare ad un determinato terreno e che non siano stati ottenuti secondo requisiti di qualità e norme di fabbricazione stabiliti da un atto delle pubbliche autorità, denominazioni comunemente chiamate indicazioni di provenienza. Queste denominazioni possono ciò nondimeno godere di una grande reputazione presso i consumatori e costituire per i produttori, stabiliti nei luoghi che esse designano, un mezzo essenziale per costituirsi una clientela. Esse devono quindi essere tutelate»¹².

Rispetto a quanto asserito in "*Sekt*", la sentenza "*Exportur*", catalogata tra le più importanti pronunce della Corte di giustizia in materia di libera circolazione delle merci e tutela della proprietà industriale e commerciale, afferma un principio opposto: lungi dal consistere nella prova del possesso di determinate caratteristiche qualitative derivanti dai fattori umani e ambientali del luogo d'origine, oggetto specifico delle denominazioni d'origine è costituito dal rappresentare un mezzo essenziale, per i produttori, per costituirsi una clientela; pertanto esse ricevono tutela, in base ai principi informatori della proprietà industriale e commerciale, a prescindere da ogni dimostrazione empiricamente verificabile dell'esistenza di un nesso tra il prodotto e il suo retroterra umano e ambientale.

È in questo contesto che il legislatore comunitario decide di intervenire con una misura di armonizzazione.

Le tradizioni legislative dei Paesi membri al momento della emanazione del reg. (CEE) n. 2081/92 erano piuttosto difformi: mentre alcuni di essi – principalmente i produttori di vino: Spagna, Italia e Francia – tendevano a proteggere le denominazioni d'origine e alcune indicazioni di provenienza con specifiche leggi (Sordelli, 1963), i Paesi nordeuropei risultavano privi di una legislazione specifica, prevedendo l'applicazione delle norme sulla protezione dei consumatori e sulla concorrenza. Sicché, in questi ultimi l'uso abusivo di una denominazione praticato da un operatore esterno ed estraneo alla zona d'origine di per sé non rilevava come autonoma fattispecie illecita. I Paesi che, come la Francia, sono attenti alla tutela dei vini di qualità, hanno preteso un collegamento tra le caratteristiche del prodotto e la sua origine, focalizzando la propria attenzione quasi unicamente sulle denominazioni

¹² *Exportur*, cit., punto 28.

d'origine, e accordando non molta protezione alle indicazioni di provenienza. Altri, ad esempio la Germania, hanno invece escluso la necessità di un collegamento tra il prodotto e le sue qualità, estendendo la protezione a manufatti industriali, e valorizzando quindi le indicazioni di provenienza.

L'approccio sviluppato in Francia è prevalso, informando anche il reg. (CEE) n. 2081/92, nel quale si rinviene una disciplina delle denominazioni d'origine e indicazioni di provenienza imperniata sul rigido e dimostrabile collegamento tra peculiarità del prodotto e sua origine geografica¹³, laddove, invece, un nesso empiricamente verificabile tra la qualità e l'origine è più facilmente ipotizzabile, anche se di difficile dimostrazione, per il vino (cui il regolamento non si applica) e per i prodotti agricoli, piuttosto che per quelli alimentari.

Il reg. (CEE) n. 2081/92 è stato recentemente abrogato e sostituito dal reg. (CE) n. 510/06, verosimilmente allo scopo di redigere un testo più armonioso, contenente le numerose modifiche apportate nel corso degli anni e, soprattutto, di adeguare la normativa comunitaria al rapporto del *Panel*¹⁴ – sorta di giudice di primo grado dell'O.M.C. – pronunciatosi sull'incompatibilità con alcune disposizioni degli accordi T.R.I.P.'s e GATT 1994 (Visser 2007).

In buona sostanza, USA e Australia ritenevano che il sistema comunitario di protezione delle DOP e IGP creasse una sorta di barriera alla registrazione dei prodotti provenienti da Paesi terzi, favorendo invece gli Stati comunitari. In modo particolare, è stata dedotta l'incompatibilità della clausola di reciprocità contenuta nel sistema comunitario, che consentiva la registrazione di un prodotto originario da un Paese terzo come DOP o IGP all'interno

¹³ L'art. 2, paragrafo 2), di tale regolamento recitava: «Ai fini del presente regolamento si intende per:

a) "denominazione d'origine": 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
– originario di tale regione, di tale luogo determinato o di tale paese e
– le cui qualità o le cui caratteristiche siano dovute essenzialmente o esclusivamente all'ambiente geografico comprensivo dei fattori naturali ed umani e la cui produzione, trasformazione ed elaborazione avvengano nell'area geografica delimitata;
b) "indicazione geografica": 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
– originario di tale regione, di tale luogo determinato o di tale paese e
– di cui una determinata qualità, la reputazione o un'altra caratteristica siano possa essere attribuita all'origine geografica e la cui produzione e/o trasformazione e/o elaborazione avvengano nell'area geografica determinata».

¹⁴ Si tratta del Report del Panel WTO del 15 marzo 2005, in relazione alle controversie WT/DS174/R in relazione alla procedura instaurata dagli USA, e WT/DS290/R per quella instaurata dall'Australia.

dell'UE se e solo se fosse realizzata una pari protezione dei prodotti comunitari in tali Paesi. Gli Stati extraUE che desiderassero ottenere la registrazione di una loro denominazione d'origine quale DOP o IGP avrebbero dovuto dimostrare, inoltre, di godere di un sistema di valutazione, opposizione e controllo equivalente a quello comunitario.

Le condizioni di equivalenza e reciprocità imposte dal reg. (CEE) n. 2081/92, secondo USA e Australia, diminuivano le possibilità di protezione dei prodotti provenienti da Paesi extraUE ma appartenenti all'O.M.C., in violazione della "clausola del trattamento nazionale" (*national treatment*), e della "clausola della nazione più favorita" (*most favourite nation*).

Il principio del trattamento nazionale, di cui all'art. 3 TRIP's e art. III:4 del Gatt 1994, impone a ciascuno Stato di garantire ai prodotti (e ai cittadini) di un altro Stato un trattamento non meno favorevole di quello accordato ai prodotti (e ai cittadini) del proprio Stato. Quello della nazione più favorita, di cui all'art. 4 TRIP's e art. I:1 del Gatt 1994, dispone che tutti i vantaggi, i benefici e i privilegi accordati da un Paese membro ai prodotti (o ai cittadini) originari da qualsiasi altro Paese membro siano immediatamente e senza condizioni estesi a tutti i prodotti (o ai cittadini) simili originari dal territorio di tutte le altre parti contraenti.

La dedotta violazione si realizzava, a opinione dei ricorrenti, anche riguardo alle procedure di registrazione e opposizione alla registrazione applicabili ai prodotti dei Paesi terzi, per le quali era richiesto l'intervento (trasmissione ed esame) delle autorità governative dei medesimi Paesi, nonché in relazione alle norme che imponevano la partecipazione dei governi dei Paesi terzi in relazione ai controlli.

Il rapporto emesso dal Panel ha stabilito che il reg. (CEE) n. 2081/92, per quanto riguardava la possibilità di protezione come DOP o IGP dei prodotti originari dei Paesi terzi e le specifiche procedure di registrazione e opposizione, effettivamente contrastava con i principi del trattamento nazionale e della nazione più favorita.

5. CONCLUSIONI

Dopo la sintetica esposizione di quello che è il quadro normativo relativo alle denominazioni d'origine a livello nazionale, comunitario e internazionale, si può tentare di giungere a qualche considerazione conclusiva.

In primo luogo, si è visto che grazie all'intervento del diritto comunitario la disciplina di due tra le denominazioni geografiche, denominazioni d'origi-

ne e indicazioni di provenienza, di fatto confluisce in una medesima disciplina, nonostante l'importante precedente rappresentato dalla sentenza *Exportur* che chiarisce le difficoltà nella dimostrazione del legame con l'origine.

Quanto alla portata dell'intervento comunitario, esso costituisce, piuttosto che un ravvicinamento, una vera e propria unificazione normativa, posto che il regolamento CE si sostituisce alla disciplina nazionale (La Villa, 1995). Ciò non significa che tutta la materia delle denominazioni geografiche dei prodotti agricoli e alimentari sia assoggettata alla disciplina esclusiva della CE.

La Corte di giustizia ha precisato che non vi è nulla nel regolamento n. 2081/92 (ma la medesima conclusione si può trarre per il reg. (CE) n. 510/2006) che indichi che indicazioni di origine geografica semplici non possano essere tutelate in forza di una disciplina nazionale di uno Stato membro. Invero, la protezione nazionale che uno Stato membro può concedere a denominazioni geografiche che non soddisfano i presupposti per la registrazione ai sensi della disciplina CE è disciplinata dal diritto nazionale del detto Stato membro e resta confinata al territorio di quest'ultimo, dovendo rispettare i precetti degli artt. 28-30 del Trattato CE¹⁵. Le stesse De.C.O. si collocano in tale contesto.

Tuttavia, è bene precisare che la possibilità per gli Stati membri di regolamentare l'uso delle denominazioni geografiche diverse da DOP e IGP è assoggettata al rigido controllo della Corte di giustizia che ne verifica la compatibilità con il principio della libera circolazione delle merci.

Così, ad esempio, nel caso *Pistre*¹⁶, i giudici comunitari hanno statuito che se, da un lato, è vero che il regolamento (CEE) n. 2081/92 non osta all'applicazione di una normativa nazionale che stabilisce i requisiti per l'uso della denominazione "montagna" per i prodotti agricoli e alimentari, rivestendo la denominazione "montagna" un carattere del tutto generico che trascende le frontiere nazionali, ed evocando nel consumatore qualità del prodotto collegate in astratto alla provenienza da zone montane e non da un luogo, da una regione o da un paese determinati, di modo che la sfera applicativa di una normativa del genere è troppo distante dall'ambito di applicazione *ratione materiae* del regolamento n. 2081/92 perché questo possa opporsi al suo mantenimento in vigore, dall'altro lato, è altrettanto vero che l'art. 28 del Trattato osta all'applicazione della normativa nazionale che

¹⁵ Corte di giustizia, 7 novembre 2000, in C-312/98, *Warsteiner Brauerei*, in *Racc.* pp. I-9187, punti 73, 74.

¹⁶ Corte di giustizia, 7 maggio 1997, in C-321/94, *Pistre*, in *Racc.* p. 2343.

riservi l'uso della denominazione "montagna" ai soli prodotti fabbricati nel territorio nazionale ed elaborati a partire da materie prime nazionali, poiché una normativa del genere ostacola gli scambi intracomunitari, è discriminatoria nei confronti delle merci importate dagli altri Stati membri e non può trovare una giustificazione nella tutela della proprietà industriale e commerciale prevista ex art. 30 CE, in quanto la denominazione "montagna" non può essere qualificata alla stregua di un'indicazione di provenienza ai sensi del diritto comunitario.

Né si può escludere che siffatte disposizioni nazionali siano in contrasto con il principio comunitario della libera circolazione delle merci, per il semplice fatto che esse trovino applicazione unicamente per i prodotti interni.

Sul punto, infatti, la giurisprudenza comunitaria ha avuto modo di precisare che le disposizioni nazionali in materia di denominazioni di vendita dei prodotti alimentari, sebbene applicabili unicamente ai prodotti interni, non devono comunque risolversi nel pregiudicare l'effetto utile del diritto comunitario (sentenza *Granarolo*)¹⁷.

Meritano inoltre di essere richiamate le conclusioni dell'Avvocato Generale Van Gerven, presentate nella causa *Regno di Danimarca c. Commissione*. Tralasciando l'oggetto della controversia, vertente sull'interpretazione dei regolamenti comunitari relativi al regime delle restituzioni nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, sono interessanti le considerazioni dell'Avv. Gen. circa uno dei più celebri prodotti a denominazione d'origine protetta: il formaggio italiano Grana Padano.

Al punto n. 3 delle conclusioni, l'Avv. Gen. dichiara: «Fra le parti è pacifico che il Grana danese, al quale a giudizio del governo danese spettano le stesse restituzioni disposte per il Grana Padano, corrisponde in tutte le sue proprietà caratteristiche al Grana Padano italiano, segnatamente quanto alla forma, alle dimensioni, all'aspetto esterno ed interno, al colore, alla composizione, alla consistenza e al sapore, al contenuto di materie grasse ed acqua ed alla maturazione. La Commissione l'ha riconosciuto implicitamente, laddove, nei documenti processuali scritti, ha convenuto che l'unica differenza determinante risiede nel legame a suo giudizio intrinseco fra la disciplina degli interventi e la disciplina delle restituzioni (...) e ha definito analoghi i due formaggi. Rispondendo ad un quesito posto in udienza, il rappresentante della Commissione ha dichiarato esplicitamente che il grana danese non differisce nella sostanza dal Grana Padano». L'Avv. Gen. ha quindi aggiunto che «non può certo trarsi argomento a sostegno della tesi

¹⁷ Corte di giustizia, 13 novembre 2003, in C-294/01, *Granarolo*, in Racc. 13429.

della diversità fra i due formaggi dalla semplice circostanza che “Padano” fa riferimento ad una parte della pianura del Po in Italia. Come “Padano” si riferisce alla pianura padana, così Edam o Gouda indicano città dei Paesi Bassi; tuttavia la Corte, nella sentenza 22 settembre 1988 (causa 286/86, *Deserbais*, Racc. 1988, pag. 4907), ha ammesso come chiarissimo il fatto che altri Stati oltre i Paesi Bassi, ed altre città oltre Edam, possono produrre formaggio di Edam».

Trattandosi di osservazioni precedenti l'adozione del reg. 2081/92, esse sono indicative, quantomeno, dell'incertezza e della fumosità che avvolge i concetti di “origine” e “qualità”.

Sul piano giuridico, i termini “*origine*” e “*provenienza*”, sebbene talvolta utilizzati in modo promiscuo soprattutto dal legislatore italiano, non si equivalgono ma rinviano a significati differenti (Carli, 1999; Sordelli, 1963).

Ai fini della presente relazione, individuare l'origine di un prodotto si rende necessario in quanto comunicare l'origine geografica dello stesso può essere utile laddove all'origine geografica del prodotto agricolo o alimentare il consumatore attribuisca proprietà organolettiche che si aspetta di ritrovare nel bene acquistato. Si comprende, dunque, l'importanza del messaggio che il toponimo esercita sul pubblico e, quindi, la necessità che l'ordinamento giuridico intervenga per evitare false suggestioni o frodi (Germanò, 2002). Gli interessi giuridicamente rilevanti la cui tutela dipende dalla corretta individuazione dell'origine sono dunque due: la tutela dei consumatori e la leale concorrenza tra imprese.

Orbene, mentre non presenta difficoltà l'individuazione dell'origine di un prodotto agricolo non trasformato, ben più complesso è indicare l'origine di un prodotto alimentare trasformato: questa potrebbe risiedere nell'origine geografica della materia prima agricola ovvero nel luogo in cui ha sede l'impresa di trasformazione. Sono evidenti le ricadute che una scelta piuttosto che l'altra potrebbe comportare: in Europa, e in Italia in modo particolare, il grande sviluppo dell'industrializzazione della produzione nel settore agro-alimentare ha portato all'impiego di materia prime agricole ottenute in gran parte in Paesi extracomunitari, così che privilegiare in via assoluta l'origine della materia prima a scapito del criterio della trasformazione sostanziale (nel senso di vincolare l'uso del toponimo alla provenienza della materia prima) significherebbe disconoscere o ridimensionare fortemente l'abilità dell'impresa di trasformazione nella preparazione di prodotti apprezzati, anche in quanto rispondenti a tipi tradizionali e qualitativamente determinati.

Sul piano normativo, la distinzione tra “*origine*” e “*provenienza*” sembra essere imposta dal diritto comunitario.

Più precisamente, la nozione comunitaria di “*origine delle merci*” è stata disciplinata dal reg. (CEE) n. 2913/92¹⁸, istitutivo del Codice Doganale Comunitario, secondo il quale, in sostanza, il Paese d’origine di un prodotto è quello in cui è avvenuta l’ultima trasformazione o lavorazione sostanziale economicamente giustificata. Sebbene si tratti di una definizione formulata non in via generale, bensì unicamente ai fini dell’applicazione delle regole del diritto doganale comunitario, sussistono altri elementi che inducono ad assegnare alla detta definizione portata generale.

In primo luogo, è stato osservato come la direttiva comunitaria in materia di pubblicità ingannevole (dir. n. 2006/114/CE¹⁹) richiami l’origine “geografica o commerciale” dei beni, con ciò riferendo il termine non solo al territorio ma anche alla sede dell’impresa (Germanò, 2002).

In secondo luogo, occorre considerare la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio «relativo alla fornitura di informazioni alimentari ai consumatori» (COM (2008) 40 def., del 30 gennaio 2008), che si configura quale nuova disciplina orizzontale dell’etichettatura dei prodotti alimentari. Tale proposta mantiene la distinzione tra i concetti di “*paese d’origine*” e “*luogo di provenienza*” del prodotto alimentare, e stabilisce che il “*paese d’origine*” di un prodotto alimentare (trasformato, ovviamente) deve essere determinato conformemente alle disposizioni relative all’origine c.d. “non preferenziale” del Codice Doganale Comunitario (quindi, nei casi in cui alla produzione di un prodotto abbiano contribuito imprese situate in Paesi diversi, in base al criterio dell’ultima trasformazione sostanziale, economicamente giustificata). Per quanto riguarda, invece, il concetto di “*luogo di provenienza*”, la proposta di regolamento dà atto che a oggi non esiste una definizione, che sarà adottata nel quadro della procedura di comitologia. A ogni modo, il “*luogo di provenienza*” dovrà essere inteso comunque quale luogo diverso dal “*Paese d’origine*”.

BIBLIOGRAFIA

- BEIER K. (1977): *Das Schutzbedürfnis für Herkunftsangaben und Ursprungsbezeichnungen im Gemeinsamen Markt*, «Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, International Teil», pp. 1 ss.
- BORGHİ P. (1998): *Aspetti giuridici delle DOP e delle IGP, i problemi connessi e i rapporti con l’Autorità garante della concorrenza*, «Diritto e giurisprudenza agraria e dell’ambiente», 5, pp. 261-267.

¹⁸ In GUCE L 302, p. 1.

¹⁹ In GUUE L 376, p. 21.

- CARLI C.C. (1999): *Indicazioni di provenienza e denominazioni di origine (Ordinamento comunitario)*, «Enciclopedia Giuridica Treccani», pp. 1-12.
- CAPRA D. (2000): *Osservazioni in tema di denominazioni di origine, indicazioni di provenienza e marchi geografici (note a margine del caso Pilsener)*, «Rivista di diritto industriale».
- GERMANÒ (2002): *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Giappichelli, Torino.
- GOLDONI M. (1989): *Denominazione d'origine*, «Digesto, 4^a ed., Discipline Privatistiche, sezione civile», pp. 190-192.
- LA VILLA G. (1995): *Denominazioni di origine e indicazioni geografiche nel diritto comunitario*, «Il diritto industriale», 2, 154-158.
- LIBERTINI M. (1996): *Commento all'art. 31, del d.lgs. n. 198/1996*, «Le Nuove Leggi Civili Commentate», pp. 161-168.
- PINNARÒ M. (1989): *Indicazioni di provenienza e denominazioni di origine*, «Enciclopedia Giuridica Treccani», pp. 1-11.
- RUBINO V. (2007): *Le denominazioni comunali d'origine (de.c.o.) e la loro protezione nel quadro della disciplina comunitaria sulle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari*, «Il Diritto dell'Unione europea», pp. 123-151.
- SGARBANTI G. (2007): *Regole multilevel del vino e nuova didattica*, «Rivista di diritto alimentare», 3, pp. 27-32.
- SORDELLI L. (1963): *Denominazioni di origine e indicazioni di provenienza*, «Enciclopedia del diritto», XII, pp. 134-148.
- SORDELLI L. (1994): *Indicazioni geografiche e denominazioni di origine nella disciplina comunitaria*, «Il diritto industriale», n. 9, pp. 837-850.
- VISSER S. (2007): *La protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agroalimentari a seguito del rapporto del Panel dell'Organizzazione mondiale del commercio*, «Agricoltura, Istituzioni, Mercati», pp. 171-196.