

Giornata di studio su:

Valore dei prodotti alimentari
fra denominazione d'origine e tracciabilità
e fra etichettatura e pubblicità

Firenze, 22 maggio 2008

DARIO CASATI*

Le strategie di valorizzazione dei prodotti agricoli e alimentari italiani: un'analisi economica

Nel momento in cui l'attenzione si concentra sull'emergenza alimentare mondiale non si può nascondere un certo imbarazzo nell'affrontare un tema come la strategia di valorizzazione dei prodotti agricoli e alimentari, in particolare di un Paese ricco e con elevati livelli qualitativi e quantitativi di consumi, a fronte di una situazione generale in cui spiccano ben più consistenti motivi di preoccupazione su molteplici versanti.

Si impone quindi una riflessione preliminare che coinvolga da un lato la validità della tematica oggetto di studio in generale, di conseguenza prescindendo dall'attuale fase congiunturale, e, dall'altro, due aspetti che sarebbero stati trattati comunque, ma che acquistano connotazioni particolari:

- a. il fatto che le strategie di valorizzazione puntano a conseguire prezzi mediamente più elevati di quelli relativi ai prodotti a cui le stesse strategie non si applicano;
- b. la concreta disponibilità di materia prima agricola di origine italiana e idonea a essere, appunto, oggetto di tentativi di valorizzazione nell'attuale contesto di mercato.

Vorremmo premettere che su questa riflessione incombono fattori difficilmente separabili, a partire dalla fondamentale differenza esistente fra i fatti strutturali e quelli congiunturali.

In momenti come questi, sotto l'incalzare delle notizie che si susseguono senza interruzione e sotto l'innegabile pressione, anche emotiva, esercitata dai temi in discussione che riguardano la questione complessiva dell'alimentazione umana su scala globale, spesso non si riesce a fare chiarezza nemmeno su una distinzione come questa che in altre occasioni sarebbe invece molto facile da compiere.

* *Dipartimento di Economia e Politica Agraria, Agro-Alimentare e Ambientale, Università degli Studi di Milano*

Le strategie di valorizzazione sono chiamate in causa nel momento in cui prezzi e margini di redditività si contraggono, come è la regola in agricoltura almeno dai tempi in cui in essa si applicano basi scientifiche alle tecniche di produzione e in cui i consumi, entrando in una fase di maturità, devono essere in qualche misura stimolati dall'introduzione di elementi innovativi in grado di determinarne la ripresa. In un caso e nell'altro l'innovazione, sia sul piano dei processi sia su quello dei prodotti, può contribuire in maniera significativa a un rafforzamento delle prospettive che si traduca in concreti risultati in termini di redditi e di profitti.

In modo molto sintetico questo è il problema di fondo attorno al quale ruotano le tematiche di queste considerazioni e possiamo ritenere, con un sufficiente margine di sicurezza, che esso costituisca un elemento strutturale del settore agricolo e alimentare e quindi non un fatto puramente contingente. Ma se consideriamo l'attuale emergenza agricola mondiale, dobbiamo ammettere che sorgono dubbi sulla natura dell'attuale crisi dei prezzi, sulla sua potenziale durata e dimensione, sugli effetti che potrà produrre sui mercati agricoli mondiali. In sintesi ci si può domandare se in un orizzonte temporale di 5-10 anni il problema principale per l'agricoltura italiana sarà la valorizzazione spinta di specifiche caratteristiche dei nostri prodotti o, più semplicemente, un costante sforzo di incremento della produzione sorretto da prezzi in tensione e da una domanda di alimenti che continua a superare l'offerta. Ci si può infine chiedere se, ritenendo congiunturale l'attuale fase, il nostro sistema agricolo e alimentare potrà trovare in futuro le basi per sostenere una fase di crescita ulteriore stimolata e sorretta dai potenziali effetti delle strategie di valorizzazione messe o da mettere in atto per accrescere la redditività delle nostre produzioni.

Nelle parti che seguono cercheremo di sviluppare alcune considerazioni sull'evoluzione della domanda di alimenti nel nostro Paese, sull'offerta di prodotti agricoli e sui cambiamenti in atto visti in una prospettiva di lungo periodo. Ci soffermeremo, poi, sulle ragioni che inducono a realizzare politiche di differenziazione dei prodotti per ottenere una migliore valorizzazione economica e prenderemo in considerazione il peso dei prodotti che rientrano in queste strategie. Infine, proprio alla luce dell'attuale emergenza cercheremo di dare risposta ai numerosi interrogativi che l'attuale contesto propone anche alla luce dei potenziali scenari che si possono disegnare.

UNA DOMANDA IN EVOLUZIONE

La domanda dei prodotti alimentari, come è noto, segue la dinamica descritta dalla cosiddetta legge di Engel dei consumi e quindi, pur espandendosi

in assoluto in relazione all'incremento dei redditi, in termini relativi cresce meno della domanda di altri beni di consumo. Nel nostro Paese, attualmente, i consumi alimentari assorbono circa il 17% della spesa totale per consumi privati, ma all'inizio degli anni Cinquanta del Novecento superavano il 40%. In prospettiva, dunque, i consumi alimentari sembrano condannati a una progressiva e ulteriore riduzione di importanza relativa e ciò significa che i consumatori destineranno a essi, in futuro, quote via via più ridotte dei loro incrementi di reddito.

D'altro canto i consumi alimentari sono considerati consumi maturi, nel senso che rispetto ad altri la loro dinamica è comunque più moderata, in particolare, come è ovvio, nei Paesi sviluppati come il nostro. Ciò non significa, evidentemente, che il settore sia per forza destinato a un futuro negativo, ma che, senza specifici correttivi esso crescerà meno degli altri, un fenomeno che si traduce in una minore redditività relativa media, rispetto a questi ultimi.

Per ovviare alle conseguenze implicite in queste tendenze il settore alimentare nel suo insieme e le singole imprese che operano in esso seguono con grande attenzione l'evoluzione dei consumi e, addirittura, cercano di anticiparla per quanto possibile, con l'intento di ovviare alle grandi forze motrici che abbiamo sinteticamente descritto.

Il consumatore dei Paesi sviluppati mostra di avere superato, nella sua evoluzione, diversi stadi, a partire da quelli legati alla fondamentale necessità di alimentarsi per sopravvivere. Nel suo percorso vi è stata una fase in cui, saturati i bisogni fisiologici elementari, esso si è mosso essenzialmente nella direzione di un incremento generalizzato di tutti i consumi reso possibile dalla parallela crescita dei redditi pro capite. A questa prima fase ne è seguita una seconda in cui i consumi più "poveri" venivano gradualmente rimpiazzati da altri più "ricchi". Per intenderci, ai cereali di base e alle poche proteine in prevalenza di origine vegetale si sostituivano gli zuccheri, i grassi e soprattutto gli alimenti prodotti dalla zootecnia e ricchi di proteine nobili. Questa fase, verificatasi nel nostro Paese a partire dalla seconda metà degli anni Cinquanta e descritta da alcuni come la "rivoluzione della bistecca," è attualmente in corso nei Paesi emergenti dell'Asia Orientale, come Cina e Paesi vicini e in India ed è uno dei fattori che stanno alla base della crescente domanda mondiale di prodotti di origine animale e di alimenti per il bestiame.

Lo sviluppo dei consumi avviene ovunque secondo una logica comune, pur muovendosi innanzitutto a partire dagli alimenti localmente disponibili. Questi condizionano, spesso in maniera molto forte, il modello di consumo dei singoli popoli e la composizione iniziale della loro dieta, ma l'evoluzione che si accompagna al miglioramento dei redditi segue un percorso che si

muove dagli alimenti di minore valore intrinseco verso quelli più ricchi. Una sottovalutazione molto diffusa di questo concetto ha condotto a una errata previsione della dinamica dei consumi sia in Italia, con la crisi manifestatasi negli anni Sessanta e a cui si dovette ovviare incrementando le importazioni, sia ad esempio in Asia oggi, di fronte alla crescita e alla diversificazione dei consumi che si sta verificando nei Paesi emergenti.

Superata questa fase, da noi ciò è avvenuto a partire dagli anni Novanta, subentrano altri motori delle scelte: crescono le esigenze qualitative e si riducono per certi aspetti quelle puramente quantitative, per cui all'interno dei consumi carnei prevalgono certi tagli, così come fra i formaggi o i grassi, mentre il consumo pro capite di calorie e di nutrienti sostanzialmente è quasi fermo. Ma accanto alla qualità percepita e parametrabile inizia ad affermarsi la tendenza a ricercare altri aspetti, meno evidenti, collegati ad attributi dei prodotti che in realtà si basano sulla fiducia nei confronti del produttore e sulla sua credibilità.

In sostanza, si afferma un comportamento del consumatore fondato sulla volontà di scegliere i prodotti da utilizzare prescindendo dalla necessità. Si va, cioè, verso scelte che spaziano a tutto campo su requisiti di genere molto diverso: scelte legate alla salute, alla dieta, alla linea, scelte di carattere ideologico come il biologico, l'etico, l'etnico, scelte connesse alla praticità d'uso e ai servizi incorporati negli alimenti. Queste tendenze sono tutte contemporaneamente presenti nel mondo dei consumatori e concorrono a costruire un quadro molto variegato e all'interno del quale si aprono prospettive molto interessanti per i produttori. Vale la pena ricordare che rientrano in queste logiche anche le crescenti preoccupazioni espresse in materia di sicurezza degli alimenti e che si manifestano attraverso l'elevata reattività dei consumatori nei confronti delle cosiddette "crisi", in parte vere e in parte, forse maggiore, tutte mediatiche come quella dell'influenza aviaria. Dando per scontata la massima garanzia per gli aspetti sanitari degli alimenti che a nostro avviso rappresentano il requisito minimo necessario perché questi siano immessi al consumo, si può comunque ritenere che il soddisfacimento delle molteplici esigenze del consumatore possa rappresentare la chiave di soluzione al problema della tendenziale perdita di velocità dei consumi alimentari su cui ci siamo soffermati.

L'OFFERTA ALLA RICERCA DI UNA STRATEGIA

In questo contesto, l'offerta si trova ad affrontare una serie di elementi che ne rendono più difficile una strategia mirante al rafforzamento della sua posizio-

ne. Infatti, se nel nostro Paese, come in tutti quelli sviluppati, la domanda appare sostanzialmente animata da una modesta dinamica complessiva a causa dei fattori già visti, è anche vero che, almeno sino ai più recenti avvenimenti, sul versante dell'offerta siamo in presenza di una situazione molto diversa. L'offerta dei prodotti agricoli, sia pure stimolata da politiche agrarie che sono in fase di profonda revisione, ha raggiunto negli scorsi anni i suoi livelli quantitativi e qualitativi più elevati. Volume e varietà sono stati tali da indurre a ritenere che il mercato fosse caratterizzato da due aspetti: la (quasi) certezza da parte del consumatore di un volume di beni alimentari di fatto illimitato e la configurazione di un mercato sostanzialmente guidato dalla domanda. I consumatori si sono trovati così di fronte a un contesto in cui non vi era più lo storico problema della sicurezza intesa come garanzia degli approvvigionamenti e in cui essi, finalmente sottratti alla morsa del bisogno, potevano spaziare fra un'ampia gamma di scelte.

Il procedere della globalizzazione sul versante degli scambi ha introdotto un'ulteriore variante. La storica tendenza dei prezzi agricoli a essere flettenti nel lungo periodo, grazie agli effetti del progresso tecnico, si è rafforzata a seguito dei cambiamenti intervenuti nelle politiche agrarie. Si sono ridotti i sostegni accordati alla produzione dalla PAC, la politica agricola dell'UE, determinando con ciò un'ulteriore accentuazione della flessione dei prezzi agricoli e un ampliamento dell'offerta grazie all'incremento delle importazioni provenienti dal mercato mondiale conseguente all'abbattimento delle misure di protezione tariffarie e non tariffarie messe in atto dalla UE. Il risultato finale è stato quello di aumentare la quantità di beni agricoli e alimentari, accrescerne la varietà e, in qualche caso, stimolare un rilevante miglioramento delle norme legate alla sicurezza degli alimenti. Si è accresciuta così la competizione a livello sia dei prodotti agricoli di base, sia di quelli alimentari in cui la quota di valore aggiunto a favore delle fasi post raccolta dei prodotti tende a essere sempre più rilevante, con ciò facendo crescere l'importanza della competizione verticale all'interno delle filiere. Un tipo di competizione che, in linea di massima, ha sempre visto perdente il settore agricolo a causa del suo ridotto potere contrattuale. D'altro canto, fra le cause di questa storica difficoltà del settore va indicata una maggiore consuetudine ad affrontare la competizione orizzontale molto più frequentemente e a rimettersi, di fatto, agli acquirenti nel momento della formazione del prezzo di vendita.

È in questo contesto che, a fronte di un mercato il cui valore al consumo è sempre più ricco, il settore agricolo si trova costretto a elaborare strategie di valorizzazione dei suoi prodotti che lo sottraggano alla morsa esercitata da un lato dall'ampliamento dei potenziali offerenti e dall'altro dal crescente potere

di mercato degli acquirenti nel momento in cui la domanda finale cresce limitatamente se confrontata con quella di altri settori.

COME VALORIZZARE I PRODOTTI ITALIANI E PERCHÉ?

Il problema che si pone all'agricoltura di un Paese di antica tradizione agricola e alimentare come il nostro non è di facile soluzione. La strada della ricerca di una maggiore competitività di prezzo sembra a priori preclusa dall'ovvia constatazione che il mercato mondiale è (era) in ogni caso in grado di presentare prodotti a prezzi nettamente inferiori a quelli possibili nel nostro contesto a causa della struttura dei costi riscontrabile da noi. In questa constatazione vi è un indubbio fondamento di verità, anche se ci si potrebbe a lungo interrogare sulle ragioni che nel tempo hanno comunque rallentato un più intenso processo di razionalizzazione del sistema produttivo che avrebbe potuto consentirci di affrontare, partendo da premesse migliori, un confronto che non necessariamente ci avrebbe potuto vedere condannati alla sconfitta. La strada prescelta, in ogni caso, non è incompatibile con un sistema produttivo più efficiente perché si è orientata verso una maggiore attenzione alle tendenze dei consumatori cercando di soddisfarle valorizzando in questo modo i prodotti agricoli italiani. In sostanza si è preso atto di un indirizzo suggerito inizialmente con qualche incertezza dalla stessa UE nel momento in cui nel 1992 essa poneva mano alla riforma della PAC. Come si ricorderà la riforma del 1992 ha avviato un processo di forte cambiamento nelle logiche che guidano la politica agricola comune e negli strumenti che la sorreggono e che ne permettono il funzionamento. Esso consisteva in una riduzione del sostegno sino ad allora accordato all'agricoltura nonché nel trasferimento di quest'ultimo dai prezzi ai redditi. La riforma fu avviata in concomitanza con una fase di accentuazione dei processi di integrazione dei mercati mondiali caratterizzata, a sua volta, dalla riduzione delle barriere di ogni tipo che sino a quel momento erano state frapposte alla libertà degli scambi. Il risultato della combinazione delle due manovre sull'agricoltura europea avrebbe portato, come di fatto avvenne, a un progressivo, ma costante, calo dei prezzi agricoli e all'instaurarsi di un mercato più vasto e concorrenziale. Su questo versante, dunque, la strada imboccata appariva quella della competitività, ma nello stesso tempo, con una certa timidezza, venivano emanati due regolamenti comunitari, reg. 2081/92 e 2082/92, quello sulle denominazioni protette e quello sui prodotti biologici, che sembravano suggerire una diversa direzione. Questa linea si collocava proprio nel solco di una consolidata propensione di

una parte dell'Europa ad attribuire un valore particolare a requisiti qualitativi dei prodotti assegnabili a un particolare tipo di qualità, non parametrabile ma legata a fattori come la provenienza del prodotto da determinati territori, le modalità di coltivazione e quelle di lavorazione secondo pratiche tradizionali o legate a tecniche particolari. La ricerca di attributi del tipo *credence* e cioè collegati alla fiducia nel produttore e non verificabili direttamente dal consumatore permette di giocare la carta della differenziazione del prodotto in un settore in cui questa può trovare ridotti elementi di supporto. La maggior parte dei prodotti agricoli e anche di quelli alimentari di fatto è riconducibile alla categoria delle materie prime, le cosiddette *commodities*, scarsamente differenziate e anzi tanto più facilmente commercializzabili quanto più di qualità oggettivamente standardizzabile, in un contesto in cui invece non è infrequente la presenza di partite di prodotto di modeste dimensioni e di scarsa omogeneità qualitativa. Il senso della nuova politica di valorizzazione si ritrova nella differenziazione dei prodotti e nell'esaltazione dei requisiti che rendono un prodotto diverso da quelli a cui assomiglia terribilmente, ma che spuntano prezzi inferiori perché frutto di una competizione sempre più accanita. In sostanza con la politica delle denominazioni protette si individua l'unicità del prodotto più che nei processi produttivi, nella provenienza da una determinata zona di produzione oltre che nel rispetto di disciplinari di produzione spesso molto (troppo) vaghi nel momento in cui si richiamano, ad esempio, agli "usi leali e costanti" seguiti in un'area produttiva definita. La differenziazione consente di sottrarsi alla competizione di prezzo suddividendo il mercato in tanti segmenti quanti sono i prodotti che vengono individuati e cercando di stabilire per ognuno di essi prezzi diversi e, per quanto possibile, indipendenti. Non vi può essere concorrenza se non nell'ambito della fortunata "isola" produttiva e quindi si tratta di ambiti di fatto limitati e nei quali si realizza un sistema di prezzi sostanzialmente basato su un modello collusivo, tanto da essere messo in discussione in più occasioni. Ciò è avvenuto, ad esempio, nel momento in cui i suoi delicati equilibri venivano messi in discussione da un eccesso di organizzazione dell'offerta a opera dei consorzi dei produttori. D'altro canto ci si ispira, per quanto possibile, a una forma di mercato presente in molti altri ambiti e costituita dalla concorrenza monopolistica. La differenza sostanziale è rappresentata dal fatto che in quest'ultima è la singola impresa a creare le premesse per una differenziazione che si traduce in un vantaggio nella formazione del prezzo e si basa su un'attenta politica di marchio. Nel caso delle denominazioni protette, proprio per le ridotte dimensioni dei singoli produttori, ci si rivolge a marchi collettivi e a una politica generale di tutela del marchio affidata ai consorzi e da questi

gestita verso i terzi in maniera unitaria. Si cerca, in sintesi, di realizzare una sorta di politica collettiva di marca valorizzando le caratteristiche che possono diversificare il prodotto, conferendogli un'immagine per differenza rispetto al resto della produzione, troppo omogeneo e "massificato" e dunque penalizzato da una competizione più ampia. In sostanza si prende atto che nell'alimentazione, almeno nei nostri Paesi, vi sono altre esigenze da soddisfare al di là dell'elementare necessità di sopravvivenza e che ciò può avvenire vendendo insieme al prodotto altri attributi immateriali, ma remunerabili attraverso un *premium price*, che sono ritenuti importanti da un consumatore per il quale all'alimento si devono accompagnare altre valenze.

LA VALORIZZAZIONE E IL SUO RUOLO NEL MERCATO DEI PRODOTTI ALIMENTARI

Nonostante il diffuso consenso che circonda il settore dei prodotti a denominazione protetta che sono considerati quelli con cui si realizza al massimo livello l'obiettivo della valorizzazione dei prodotti agricoli e alimentari, paradossalmente risulta difficile pervenire a una valutazione economica del loro impatto sul mercato degli alimentari in Italia. Ad esempio viene spesso usato come indicatore della posizione di rilievo del nostro Paese il fatto che vi sia il maggior numero di denominazioni all'interno dell'UE. In realtà ciò è vero poiché su 760 denominazioni registrate a tutto il 2007, 164 sono italiane, 155 francesi, 111 spagnole, 104 portoghesi, 85 greche, 69 tedesche, 30 inglesi mentre le altre 57 appartengono ai restanti Paesi membri dell'UE. Tuttavia ciò non consente di valutare l'importanza economica di esse, pur essendo un indicatore della propensione dei diversi Paesi ad avvalersi di questo strumento di valorizzazione. Un'altra indicazione che si trova con una certa frequenza è il numero di tonnellate di prodotti messi in commercio sotto le denominazioni protette, ma anche questo elemento non permette valutazioni precise del valore delle stesse. Ad esempio il recente ingresso nel novero delle DOP e delle IGP rispettivamente della Mela della Val di Non e della Mela dell'Alto Adige ha incrementato decisamente il numero delle tonnellate di prodotto, ma verosimilmente non il relativo valore nella stessa proporzione. Le valutazioni economiche normalmente disponibili sono raccolte dai diversi centri di ricerca attingendo direttamente ai dati forniti dai Consorzi di tutela e anche questo è un elemento di incertezza. Secondo l'indagine più completa che rimane quella realizzata dall'Ismea nel 2007 su dati 2004 in quell'anno il fatturato alla produzione di DOP e IGP era pari a 4,4 miliardi di euro cor-

rispondenti al 4,4% del fatturato dell'industria alimentare. Secondo i dati raccolti ed elaborati dall'Osservatorio Socio-economico Qualivita nel 2006 il valore degli stessi prodotti sarebbe stato pari a 4,9 miliardi di euro pari alla stessa percentuale, ma sono nel frattempo aumentati i prodotti coperti da denominazioni e dunque il confronto non è omogeneo. Possiamo ritenere in ogni caso che il peso sul mercato dei prodotti alimentari a denominazione sia ragionevolmente compreso fra il 4% e il 5% con una certa tendenza a crescere, sia pure lentamente. Più elevato tuttavia risulta il peso dei prodotti a denominazione protetta se si confronta con quello dei soli prodotti delle stesse categorie, poiché salirebbe a circa il 17% delle stesse. Sempre secondo i dati Ismea i formaggi in valore rappresentano il 61% del totale dei prodotti DOP e IGP, i salumi il 35%, gli ortofrutticoli il 2,5%. Secondo Qualivita nel 2006 i formaggi scenderebbero al 55%, i salumi salirebbero al 36%, gli ortofrutticoli al 6,4%. Nel complesso, come anche avviene in Francia, formaggi e salumi si confermano come i prodotti chiave del segmento di mercato per quanto riguarda la produzione. L'altro aspetto di rilievo è rappresentato dalle esportazioni. Nel 2004, fonte Ismea, il valore delle esportazioni di prodotti DOP e IGP è stato pari a 904 milioni di euro che corrispondono al 5,8% delle esportazioni di prodotti alimentari in quell'anno. Nel 2006, secondo Qualivita, si sono esportati prodotti a denominazione protetta per 996 milioni di euro su un totale di 16,65 miliardi e cioè il 6%, con un incremento abbastanza significativo del valore. Nel 2004 i formaggi rappresentavano il 68% del valore dell'esportazione di questo gruppo di prodotti, i salumi e le carni lavorate il 27%, mentre tutti gli altri formavano il restante 5% con oli e grassi e ortofrutticoli al 2% ciascuno. Due anni dopo i formaggi scendono al 58% mentre i salumi salgono al 30%, gli ortofrutticoli al 9% circa e gli oli quasi al 3%. In cifre correnti i formaggi perdono 39 milioni di euro, i salumi ne guadagnano 53, gli ortofrutticoli 67 e gli oli 14. Nel complesso si conferma il ruolo trainante dei prodotti di origine animale, anche se scendono dal 95% all'88%, mentre la vera novità è il balzo degli ortofrutticoli dovuto tuttavia all'inserimento fra le denominazioni protette di quelle relative alle mele del Trentino Alto Adige che di fatto insieme agli oli sono protagonisti dell'incremento realizzato nei due anni considerati.

Un altro aspetto interessante è il rapporto fra i prodotti a denominazione protetta e gli altri della stessa categoria. Ad esempio nel caso dei formaggi il fatturato di quelli a denominazione protetta è pari al 38,7% (2004, fonte Ismea) del comparto dei formaggi, per i prodotti a base di carne la percentuale corrispondente scende al 21,6%, mentre negli altri settori interessati nel 2004 non si superava la soglia dell'1%.

Infine, per completare il quadro dei dati economici, si può rilevare come, all'interno dei comparti più importanti, il peso dei singoli prodotti presenti una forte concentrazione a vantaggio di quelli più noti. I primi 5 nel caso dei formaggi (Parmigiano Reggiano, Grana padano, Mozzarella di bufala campana, Pecorino romano e Gorgonzola) concorrono a formare l'87,5% del valore della produzione del comparto nel 2004 (Ismea). Per quelli a base di carne i primi 5 (Prosciutto di Parma, Prosciutto di San Daniele, Bresaola della Valtellina, Mortadella di Bologna e Speck dell'Alto Adige) arrivano al 93% del totale. Nel 2006 la graduatoria generale dei prodotti assegna ai primi cinque (Grana, Prosciutto di Parma, Parmigiano, Prosciutto di San Daniele e Mozzarella di Bufala) il 68% del totale del valore alla produzione (Qualivita) e poco meno del 70% di quello al consumo. Per quanto riguarda l'esportazione i primi 5 prodotti (Grana, Prosciutto di Parma, Parmigiano, Pecorino romano e Gorgonzola) concentrano il 69% del valore totale. Da notare come vi siano state delle significative sostituzioni nella graduatoria a conferma del ruolo storico nel trainare l'esportazione assegnato a formaggi e salumi e in particolare a quelli che sono tipicamente consumati dai discendenti degli Italiani emigrati all'estero in passato. Nel suo insieme la dimensione di mercato dei prodotti a denominazione protetta appare in ogni caso interessante anche per la sua proiezione in chiave di esportazione. L'insieme di questi prodotti, anche grazie all'ampliamento del loro numero, tocca quote crescenti di mercato e, in comparti come quello dei formaggi, rappresenta come è noto il principale elemento di valorizzazione anche delle produzioni agricole di base che li sorreggono in termini di rifornimento della necessaria materia prima.

UNA STRATEGIA E QUALCHE DUBBIO

Proprio quest'ultima considerazione apre la strada a qualche dubbio, non tanto sulla strategia in sé, che presenta come abbiamo visto indubbi aspetti di interesse, quanto su alcuni temi che vanno affrontati in una logica complessiva di sistema.

Un primo problema che ci si deve porre riguarda l'oggetto stesso della strategia di valorizzazione messa in atto con la politica delle denominazioni protette, di fatto l'unica che sia stata proposta e attuata sino a ora. Infatti tutto il sistema delle denominazioni, accettato e anzi favorito nella visione complessiva della società italiana e, con qualche riserva anche da quella europea, non lo è altrettanto al di fuori della UE. Nel resto del mondo, infatti, non solo la tutela dell'origine e della tipicità è sentita con minore interesse, ma

addirittura nell'ambito delle difficili trattative internazionali di questi anni è stato spesso interpretato come un tentativo, l'ennesimo, dell'UE di conservare il suo protezionismo agricolo, sia pure sotto mentite spoglie. Nei testi che sono stati di volta in volta approntati per preparare e guidare le diverse fasi dell'attuale inconcludente negoziato della WTO lo spazio dedicato a questa tematica è stato del tutto modesto e marginale, nonostante l'enfasi con cui esso è poi stato presentato nel nostro Paese. Varrebbe forse la pena di informare meglio la nostra opinione pubblica che la strada delle denominazioni non è tutta in discesa su scala mondiale e anche all'interno dell'UE per l'interpretazione molto diversa che ne danno altri Paesi e in particolare la Gran Bretagna e, per certi aspetti, anche la Germania o l'Austria. In realtà le nostre denominazioni e il modo di gestirle che negli anni abbiamo realizzato non accontentano nemmeno la stessa Commissione che non ha perso l'occasione per dire che denominazioni come le nostre maggiori se non fossero ormai consolidate troverebbero oggi addirittura difficoltà a essere approvate. D'altro canto il richiamo esercitato è talmente forte da avere portato a una proliferazione così ampia da rischiare di fare smarrire persino il senso economico dell'intera operazione. Sembra quasi che, una volta scoperto il meccanismo delle denominazioni, ogni località si sia voluta cimentare a trovare un suo particolare motivo di orgoglio nel proporre una propria denominazione a perenne glorificazione del locale campanile agricolo o alimentare. Purtroppo tutto ciò non giova alla concreta valorizzazione economica dei prodotti e dello stesso strumento prescelto. In qualche caso, al contrario, si sono avuti effetti negativi imprevisi e che sono stati interpretati come vere e proprie offese ingiustificate. Ne vorrei citare almeno due di natura molto diversa, ma che devono indurre a una riflessione approfondita in materia. La prima riguarda l'amara vicenda della denominazione TOKAI che ci ha visto perdenti su un punto su cui di fatto non ci si era abbastanza soffermati e cioè che anche altri Paesi possono volersi avvalere di strumenti di valorizzazione di cui noi vorremmo poterci servire in esclusiva. La sconfitta bruciante su questo versante deve servire a rendere meno baldanzosa la marcia italiana alle denominazioni, rendendo almeno obbligatoria un'approfondita analisi a priori sullo stato delle possibili nuove denominazioni, un po' come si fa quando si vuole brevettare un nuovo trovato o creare un marchio, senza confidare troppo sui successivi sviluppi di carattere giudiziario il cui esito è sempre fortemente aleatorio a causa dei molti elementi di vaghezza insiti nei concetti di fondo delle denominazioni. La seconda è relativa a due eventi recentissimi ed entrambi molto negativi in termini economici: a) la vicenda scoppiata su un certo numero di presunte frodi alimentari che hanno coinvolto alcuni importanti produttori di noti vini DOC

nei giorni critici del Vinitaly e ampiamente pubblicizzate da un settimanale e, a ruota, dal resto dei mezzi di informazione, b) la questione della mozzarella campana che risulterebbe inquinata a causa della crisi dell'immondizia in Campania e che si è tradotta, al di là degli effetti di risonanza mediatica, in un calo delle vendite in Italia e all'estero di questa mozzarella e delle altre. Il consumatore, specie il nostro, come si sa ha cuore di coniglio e zampe di lepre e lo abbiamo visto costantemente in occasione delle diverse emergenze, dalla BSE all'influenza aviaria. Per tornare al nostro argomento la lezione che si ricava da questi episodi come dagli altri relativi alla difesa nei confronti delle imitazioni è che le denominazioni vanno ben progettate, costruite e, soprattutto, difese. Ne sanno qualche cosa i titolari dei grandi marchi industriali soggetti a innumerevoli tentativi di plagio che sono perennemente in lotta per difenderli attivamente dalle imitazioni. Se ciò può essere facile per prodotti i cui requisiti si rendono facilmente identificabili, non è così per quelli che legano i loro fattori di differenziazione ad aspetti non visibili, ma affidati alla fiducia nei produttori e al rispetto di pratiche vaghe o di origini che non sempre sono chiaramente evidenti e incontrovertibili. Gli esempi non mancano e non vale la pena di soffermarsi su di essi, poiché il problema è proprio quello del richiamo a una forte attenzione nel proporre e promuovere un marchio collettivo a difesa e valorizzazione di un prodotto.

Un secondo tema da tenere presente è quello della dimensione economica di queste iniziative. Abbiamo visto che se si eccettuano una decina di prodotti di grande richiamo, gli altri presentano un ridotto peso di mercato e ciò ne rende difficile, costosa e di fatto insostenibile la difesa attiva e la promozione su mercati che non siano quello locale, l'unico in grado di riconoscere il prodotto di pregio, di apprezzarne gli elementi di differenziazione e di pagarne il prezzo. Un'indagine che ho condotto alcuni anni or sono su alcuni formaggi tipici della Valtellina, in particolare sul più nobile, il Bitto, dimostrava che il prezzo più alto era rilevabile nell'area di produzione, dove anche il consumo era più elevato. A partire da essa i prezzi scendevano, insieme al numero di negozi che disponevano del prodotto. In parallelo si riduceva la conoscenza del prodotto e in particolare dei suoi elementi qualitativi più importanti. Già a Milano, nonostante la prossimità territoriale e gli stretti legami esistenti basati sulla comunanza di modelli alimentari, sulla migrazione interna alla regione e sui rapporti turistici, i prodotti erano di fatto molto poco conosciuti e valorizzati. Al di fuori della Lombardia mi è capitato personalmente di trovare in Liguria sui mercati ambulanti il prodotto svenduto a prezzi molto bassi e qualitativamente "impresentabile" per il decadimento degli aspetti qualitativi, un pessimo modo per farlo conoscere a potenziali nuovi clienti.

Dunque la dimensione economica è fondamentale per il successo dei prodotti e per il loro consolidamento se non si vuole gravare solo sugli sforzi degli enti locali che si sfiancano in molteplici operazioni di sostegno, con un costo complessivo elevato, ma troppo disperso per risultare efficace.

LA SOSTENIBILITÀ DELLA VALORIZZAZIONE ATTRAVERSO LA TIPICITÀ DEI PRODOTTI

In questi anni, sull'onda dell'entusiasmo condiviso nei confronti di questa soluzione che sembra aver trovato la chiave che apre la porta del futuro dell'agricoltura, si è ipotizzato, anche autorevolmente, una sorta di modello agricolo italiano, tutto centrato sulle produzioni tipiche, sui mercati locali, su una sorta di confusa logica di autosufficienza del territorio e, per sommatoria, del Paese nel suo insieme. A costo di apparire pedanti ci sembra invece necessario proporre alcune considerazioni meno entusiastiche sulla questione, compresi gli aspetti produttivi e commerciali che non sono secondari. La nostra società ha raggiunto elevati livelli di complessità che si esprimono attraverso la differenziazione, la specializzazione e la suddivisione delle funzioni. Ciò ha avuto per effetto il miglioramento del tenore di vita reso possibile dai maggiori redditi individuali, dalla riduzione dei prezzi dei beni prodotti e scambiati, dall'incremento delle conoscenze individuali e collettive, dall'aumento della durata della vita, dalla riduzione della fatica e così via. Allo stesso tempo ciò implica che a ogni funzione corrisponda un'attività diversa per cui è velleitario e fortemente irrealistico pensare che ognuno possa coltivare un proprio orto o allevare bestiame o produrre alimenti o andare a comperare direttamente dai produttori tutti i beni di cui ha bisogno, compresi gli alimenti, secondo la quantità e la varietà a cui siamo abituati. Come non si può credere che ognuno di noi si rechi personalmente ad acquistare in altri continenti la frutta esotica o fuori stagione o più semplicemente quella prodotta in leggero anticipo stagionale in un'altra regione del Paese, così bisognerebbe pensare che il processo di specializzazione riguarda anche le produzioni che sempre più tendono ad avere una geografia che interessa l'intero globo. La crisi alimentare di questi giorni non è prodotta dall'ampliamento del mercato, al contrario essa è attenuata dalle dimensioni complessive che esso ha assunto e che permettono di mettere metaforicamente sullo stesso tavolo le produzioni di entrambi gli emisferi con un intervallo di soli sei mesi e con effetti compensatori fra i diversi andamenti produttivi. Seguendo questa logica non ci si può stupire se gli ortaggi arrivano dall'altra riva del Mediterraneo con effetto calmieratore nei confronti dei nostri prezzi, così

come se gli animali da ristallo o le carni provenissero dalla Francia o il mais dall'Ungheria. Ma questo è il punto: come si concilia tutto ciò con quella valorizzazione dei prodotti che noi colleghiamo all'origine? Se vogliamo considerare il cuore delle produzioni a denominazione protetta, e cioè salumi e formaggi, dobbiamo constatare che il nostro sistema zootecnico è cronicamente insufficiente a sostenere i prodotti che gli vengono richiesti. Per quanto riguarda ad esempio le voci della bilancia alimentare nel comparto zootecnico, a partire dagli alimenti per il bestiame compresi il mais e la soia, si può facilmente constatare che esse sono tutte in passivo. Nel 2006 il saldo passivo ha riguardato cereali, soia, mangimi, ma anche animali bovini e suini, carni, latte, formaggi e latticini, insomma tutto ciò che rientra nella filiera, anche le voci che più sono sorrette dai prodotti tipici. In queste condizioni è più che evidente che le stesse produzioni tipiche sono rese possibili in qualche modo dalle importazioni e, d'altro canto, che esse, alimentando consistenti flussi di esportazione, permettono al sistema nel suo insieme di ridurre il passivo della bilancia alimentare. Lo stesso confronto può essere avviato anche con un altro comparto per così dire "classico" dell'alimentare italiano, quello della pasta di grano duro. La produzione di pasta negli ultimi cinque anni si è stabilizzata attorno a 2,7-2,8 milioni di tonnellate. Sempre in questo periodo la propensione all'esportazione è passata da poco meno del 50% al 52,5% del 2006. La produzione nazionale di grano duro si è però contratta, scendendo a 3,8 milioni di tonnellate nel 2006 dopo aver toccato un massimo nel quinquennio di 5,5 milioni nel 2004. Per far fronte al fabbisogno le importazioni di grano duro sono salite nel 2006 a 2,3 milioni di tonnellate portando il tasso di autoapprovvigionamento al 63,4%. La domanda dell'industria di trasformazione è stata pari a 5 milioni di tonn., di conseguenza le esportazioni, calcolate in equivalente grano duro e senza tenere conto degli aspetti qualitativi che sono determinanti nelle importazioni, sono quantitativamente pari a 2,6 milioni di tonnellate, con un saldo di circa 300 mila tonnellate di equivalente grano duro. In altri termini, l'esportazione di pasta è resa possibile dall'importazione di grano duro che di fatto corrisponde a circa il 90% del quantitativo necessario per produrre la pasta esportata. Come si vede anche in questo caso il sistema si qualifica essenzialmente come trasformatore di prodotti agricoli in alimenti, una considerazione che merita un'approfondita riflessione. La situazione presente nel settore zootecnico e dei relativi prodotti tipici e quella della pasta in cui prevale l'immagine del marchio industriale, sia pure legata a un prodotto della tradizione alimentare italiana, è diversa, anche se emergono punti di contatto, il principale dei quali è costituito dalla capacità dell'industria alimentare di trasformare materia prima agricola in parte di importazione conseguendo comunque un vantaggio economico. Tut-

tavia, mentre nel caso dell'industria della pasta prevale il marchio industriale e quindi non appare la diversa origine della materia prima, non avviene lo stesso per i prodotti a denominazione protetta. Questi, infatti, sono legati al territorio per l'approvvigionamento della materia prima, con poche eccezioni di rilievo come la bresaola, e dunque non possono prescindere da un adeguato flusso di rifornimento locale. In sostanza, quindi, la logica della valorizzazione della materia prima impone un vincolo al sistema produttivo legando indissolubilmente l'origine del prodotto a un determinato territorio. In una situazione in cui le barriere agli scambi tendono a essere eliminate aprendo così i mercati a una crescente concorrenza, è evidente che aumentano le possibilità e le opportunità di poter ottenere materie prime agricole a condizioni più vantaggiose acquistandole sul mercato mondiale, a maggior ragione se la produzione locale tende a ridursi e, comunque, risulta meno competitiva in termini di prezzi a parità di qualità oggettiva. Il rischio di una strategia concentrata sulla diffusione delle denominazioni d'origine e sullo stretto legame con determinati territori, dunque, risiede soprattutto nel fatto che gradualmente la produzione agricola locale si contragga a favore di un rifornimento da Paesi diversi. Se una risposta a questo stato di cose in molti settori produttivi può essere data dalla delocalizzazione delle produzioni, ciò per evidenti ragioni non può accadere per quelle di cui si tenta la valorizzazione attraverso l'esaltazione dell'origine. Ci si deve chiedere, in sintesi, fino a che punto i prodotti ottenuti da materie prime importate possano essere ritenuti coerenti con la loro denominazione, tenendo presente che già oggi gli alimenti per il bestiame sono importati e che su scala mondiale, ad esempio, oltre il 64% della soia è di origine transgenica come il 24% del mais.

Infine, ricollegandoci a quanto si diceva all'inizio di queste considerazioni, ci sembra opportuno tenere conto dell'attuale situazione del mercato mondiale caratterizzata dal persistere di un certo squilibrio fra domanda e offerta e da forti tensioni sui prezzi. Se ciò provoca gravi problemi in Paesi che hanno comunque una latente situazione di insicurezza alimentare, è pur vero che tutto il mercato ne risente. La valorizzazione in termini di prezzi si raggiunge comunque, ma rimane aperto l'interrogativo di come si possa garantire l'esigenza della garanzia dei flussi di materia prima in un momento in cui alcuni Paesi esportatori unilateralmente decidono di bloccare le esportazioni. Da questo punto di vista ci sembra importante riaffermare il concetto che la valorizzazione del prodotto alimentare deve essere strettamente collegata a quella della materia prima agricola utilizzata per produrlo. Nello stesso tempo, tuttavia, quest'ultima deve essere disponibile con continuità, con il rispetto dei necessari requisiti qualitativi, a condizioni di fornitura competitive con gli altri fornitori esterni all'area di origine compreso il prezzo. Ciò significa che il settore agricolo non deve e non avrebbe dovuto essere

depotenziato, ma anzi avrebbe avuto bisogno di concrete politiche di sviluppo, di investimento, di introduzione di innovazione tecnologica, insomma tutto il contrario di ciò che una malintesa osservanza degli indirizzi della PAC ha invece determinato nel nostro Paese. Se non è forte l'agricoltura che sta alla base delle produzioni di pregio protette, non possono esserlo nemmeno queste ultime e rischiano di aver raggiunto un obiettivo che beneficia pochi e per poco tempo anziché tutti e a lungo. Vi è da chiedersi se, anche da questo particolare punto di vista, l'attuale crisi del mercato mondiale avrà fornito utili insegnamenti.

RIASSUNTO

Le strategie di valorizzazione sono chiamate in causa nel momento in cui prezzi e margini di redditività si contraggono e i consumi devono essere stimolati. In entrambi i casi l'innovazione, sia sul piano dei processi sia su quello dei prodotti, può contribuire in maniera significativa. Il problema che si pone all'agricoltura di un paese di antica tradizione agricola e alimentare come il nostro non è di facile soluzione. In genere ci si rivolge a marchi collettivi e a una politica generale di tutela che valorizzi le caratteristiche che possono diversificare il prodotto e che sono legate al territorio. La posizione di rilievo del nostro paese è testimoniata dal maggior numero di denominazioni all'interno dell'Ue, tuttavia risulta difficile pervenire ad una concreta valutazione economica del loro impatto sul mercato in Italia. In termini economici il valore di mercato dei prodotti alimentari è compreso fra il 4% ed il 5% con una certa tendenza a crescere e al 6% circa delle esportazioni. Il rischio di una strategia concentrata sulla diffusione delle denominazioni d'origine risiede soprattutto nel fatto che in molti casi citati in questo studio per i principali prodotti non vi siano sufficienti materie prime agricole locali, con ciò vanificando l'obiettivo della valorizzazione.

ABSTRACT

Strategies for improving value of food products become important when prices and profitability are falling and consumptions have to be stimulated. Product and process innovation can contribute in a significant way to reshape firm strategies. Agricultural sector have to face problems not easy to solve, especially for a country like Italy where agricultural and food products are traditional. Generally, strategies to differentiate foods are based on product characteristics and brands linked to specific geographic area. Italy represents the EU country with the highest number of food products with designations of origin, even though it is difficult to assess the economic impact of this kind of products in the Italian market. The economic value of products with designation of origin is about 4-5% of total foods and a certain growing trend is revealed recently. Moreover, these products represent 6% of food exports. The risk of a strategy based only on products with designations of origin is connected, in several cases reported in this study, to the scarcity of agricultural raw materials at local level, and this could make ineffective the efforts for improving food value.

PAESE	DOP	IGP	STG	TOTALE
Italia	109	54	1	164
Francia	75	80	-	155
Spagna	64	44	3	111
Portogallo	57	47	-	104
Grecia	62	23	-	85
Germania	37	32	-	69
Gran Bretagna	14	15	1	30
Altri	23	24	10	57
Totale	441	319	15	775

Tab. 1 *Denominazioni registrate in ambito comunitario (2007)*

Fonte: Osservatorio Socio-Economico Qualivita

	2004 (1)	2006 (2)
Fatturato (milioni di euro)	4.400	4.900
% su industria alimentare	4,4	4,4
Valore esportazioni (milioni di euro)	904	996
% su export alimentare	5,8	6,0

Tab. 2 *Dati economici relativi a Dop e Igp in Italia*

Fonti: 1) Ismea, I prodotti Dop, Igp e Dtg, Roma 2006; 2) Osservatorio Socio-Economico Qualivita, 2007

	2004 (1)	2006 (2)
Formaggi	61,0	55,0
Salumi e carni preparate	35,0	36,0
Ortofrutticoli	2,5	6,4

Tab. 3 *Incidenza % dei prodotti Dop e Igp sul valore totale alla produzione del comparto*

Fonti: vedi tab. 2

	2004 (1)	2006 (2)
Formaggi	68	58
Salumi e carni preparate	27	30
Ortofrutticoli	2	9
Oli	2	3

Tab. 4 *Incidenza % dei prodotti Dop e Igp sul valore delle esportazioni del comparto*
 Fonti: vedi tab. 2

	2006
Produzione	68
Consumo	70
Esportazione	69

Tab. 5 *Grado di concentrazione (% sul valore di mercato) delle prime 5 denominazioni*
 Fonte: Osservatorio Socio-Economico Qualivita

Le regole dell'etichettatura e della pubblicità degli alimenti: pratiche sleali e tutela del consumatore

1. Nel corso del 2005 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato la direttiva relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori volta a tutelare i consumatori da tutte le pratiche commerciali sleali che si concretizzano in azioni o omissioni sleali (fra esse sono comprese dichiarazioni, comunicazioni commerciali di qualsiasi tipo, la pubblicità e il marketing) nonché in pratiche aggressive.

Questa normativa presenta numerosi profili di interesse che meriterebbero di essere approfonditi se non altro per gli indubbi riflessi che questo intervento normativo avrà sulle diverse disposizioni che riguardano il settore agro-alimentare.

In considerazione dello spazio e del tempo concessomi dovrò necessariamente sorvolare su alcuni aspetti della disciplina in esame. Cercherò però di dare conto del quadro generale, seppure brevemente, e di offrire una possibile linea di lettura di questo complesso apparato normativo. Il tentativo è quello di segnalare, con tutte le limitatezze del caso, i punti di forza e i punti di debolezza dell'intervento normativo menzionato. L'intento è anche quello di dare una visione d'insieme di una tipologia di intervento che muove in questi momenti i primi passi in sede nazionale e di cui dovrà essere attentamente seguita la fase attuativa anche per le ricadute che questa disciplina è destinata ad avere sulla normativa del settore agro-alimentare.

Il momento che viviamo è, quindi, estremamente interessante.

Ci troviamo di fronte ad un intervento normativo la cui portata è ancora tutta da analizzare. La disciplina sulle pratiche sleali si pone, infatti, come punto di arrivo di una complessa evoluzione normativa, a tratti discontinua e

* *Professore di Diritto agrario, Università degli Studi di Pisa*

non sempre coerente. L'obiettivo della direttiva, come è stato ben evidenziato, è quello di porsi come elemento di sintesi unitaria (Meli, 2005; De Cristofaro, 2007a) di una serie di fenomeni i cui elementi di raccordo ruotano intorno al parametro della slealtà.

Già questo mette in luce alcune problematiche. La prima è senza dubbio costituita dalle modalità di raccordo di questa disciplina con diverse fonti normative.

Il problema, per esempio, nel nostro Paese può essere quello del raccordo fra l'apparato normativo in esame e le disposizioni codicistiche sull'invalidità contrattuale, la disciplina sui vizi del consenso, il dolo, la violenza, l'errore, la risoluzione, la violazione della buona fede, la responsabilità contrattuale ed extra-contrattuale (Meli, 2005; De Cristofaro, 2007b; De Cristofaro et al., 2007).

Ma le ipotesi da sottoporre a verifica sono ben più numerose perché è evidente che la normativa menzionata è destinata a entrare in contatto con numerose discipline settoriali sia direttamente che indirettamente attraverso categorie più generali. E così, ad esempio, per restare anche solo al settore agro-alimentare, occorrerà valutare l'impatto della disciplina menzionata con le disposizioni sull'etichettatura, sui marchi, sulle denominazioni, ecc. Ma su questo punto prevedo di ritornare nel prosieguo dello scritto.

2. Il momento dell'emanazione della disciplina nazionale di recepimento della direttiva sulle pratiche sleali è stato preceduto da una accesa discussione vertente, fra l'altro, sulle modalità da seguire nel recepimento e, più in concreto, sulla collocazione da dare alle norme.

Si tratta, con tutta evidenza, di una discussione il cui contenuto presenta numerosi profili di contatto con la constatazione sopra svolta delle difficoltà di raccordo fra la disciplina in esame e le diverse altre fonti normative. In particolare in discussione era l'inserimento della normativa di recepimento nel Codice di consumo (d.lgs. 205/2006) che già comprendeva nel suo apparato diverse discipline con le quali le disposizioni della direttiva erano destinate ad interagire o che esse avrebbero dovuto sostituire. In particolare, fra l'altro, nel Codice di consumo si trovava inserita la normativa sulla pubblicità ingannevole e comparativa (De Cristofaro, 2007b).

La scelta del legislatore italiano è stata quella di inserire nel Codice del consumo quella parte della direttiva relativa alle pratiche sleali comprensive della pubblicità (d. lgls. 146/2007) e di fare uscire dal Codice la disciplina della pubblicità ingannevole e comparativa che trova regolamentazione nel d. lgsl. 145/2007. Per completezza occorre anche dire che nel frattempo la

Comunità europea ha emanato una direttiva sulla pubblicità ingannevole e comparativa (dir. 114/2006) che ha sostituito la precedente normativa (dir. 450/1984).

Il contesto è complesso ma rischia di apparire del tutto incomprensibile mancando ancora due dati necessari e indispensabili alla sua lettura.

Il primo dato. Il legislatore comunitario nel testo della direttiva ha scelto di modificare la normativa sulla pubblicità (in quel momento il riferimento era la dir. 450/1984) sostituendo, tra l'altro, la formulazione dell'art. 1 con la seguente: «La presente direttiva ha lo scopo di tutelare i professionisti dalla pubblicità ingannevole e dalle sue conseguenze sleali e di stabilire le condizioni di liceità della pubblicità comparativa».

Il primo dato da tenere presente è, dunque, quello della separatezza. In un intervento che si propone di ricondurre ad unità diverse ipotesi configurabili come sleali, il legislatore ha scelto di tenere separati gli interessi dei consumatori da quelli dei professionisti.

Seguendo questa impostazione (che è stata riproposta nel testo normativo dir. 114/2006 che ha sostituito la dir. 450/1984), quando una pratica commerciale pubblicitaria abbia le caratteristiche di una pratica sleale e l'interesse in gioco sia quello del consumatore il riferimento normativo è la dir. 29/2005 (e in Italia il d. lgs. 146/2007); quando, invece, l'interesse da tutelare sia quello del professionista, la normativa da richiamare è la dir. 114/2006 (in Italia il d. lgs. 145/2007).

La separazione in realtà non è così agevole né così netta. Ma su questo ritornerò nel paragrafo conclusivo del presente scritto.

Per il momento credo sia necessario approfondire l'altro dato necessario alla comprensione di questo intervento normativo e, cioè, quello relativo alla definizione ed individuazione di una pratica commerciale sleale. Come già anticipato, la direttiva comunitaria e, di conseguenza, la normativa italiana, si riferisce a tutte «pratiche commerciali tra imprese e consumatori» comprensive di qualsiasi azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale compresi la pubblicità e il marketing, posta in essere da un professionista, direttamente connessa alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto ai consumatori (lett. d) art. 5 dir. 29/2005).

A questa definizione molto ampia di pratica commerciale segue la distinzione fra pratiche commerciali sleali perché ingannevoli e pratiche commerciali sleali perché aggressive e la costruzione di un sistema basato su una definizione generale di pratica sleale, su definizioni di specie e su un elenco.

L'elenco riguarda le pratiche da considerarsi in ogni caso sleali, in tutte le circostanze, siano esse qualificabili come ingannevoli o come aggressive.

Esistono, inoltre, riferimenti che sono stati considerati come «clausole di specie». La disciplina detta una definizione generale di cui parlerò qui di seguito, ma al contempo specifica, che la pratica sleale può essere una pratica ingannevole per azione o per omissione o una pratica aggressiva. È considerata ingannevole quella pratica commerciale che contenga informazioni false (non veritiere) o che in qualsiasi modo, anche nella sua presentazione complessiva, inganni o possa ingannare il consumatore medio, anche se l'informazione è di fatto corretta riguardo a uno o più elementi specificamente indicati oppure che ometta informazioni rilevanti di cui il consumatore medio ha bisogno per una decisione consapevole e in ogni caso lo induca, o sia idonea a indurre il consumatore medio, ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso. È considerata aggressiva una pratica commerciale che, nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanze del caso, mediante molestie, coercizione, compreso il ricorso alla forza fisica, o indebito condizionamento, limiti o sia idonea a limitare considerevolmente la libertà di scelta o di comportamento del consumatore medio in relazione al prodotto e, pertanto, lo induca, o sia idonea ad indurlo, ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso.

Esiste, poi, una definizione a valenza generale di pratica commerciale sleale che appare basata su due requisiti e una limitazione (Meli, 2005; De Cristofaro, 2007). È tale una pratica commerciale contraria alle norme di diligenza professionale e falsa o idonea a falsare in misura rilevante il comportamento economico, in relazione al prodotto, del consumatore medio che raggiunge o al quale è diretta o del membro medio di un gruppo qualora la pratica commerciale sia diretta a un determinato gruppo di consumatori (art. 5 dir. 29/2005). Su questa definizione occorrerà ritornare nel prosieguo dello scritto.

Per il momento è sufficiente ribadire che a questa definizione è stata assegnata la valenza di una clausola generale destinata ad operare come una sorta di clausola di chiusura nella valutazione della slealtà della pratica. Di modo che la pratica commerciale dovrebbe essere sottoposta ad una prima verifica per vedere se tale pratica rientra nell'elenco di quelle sleali in tutte le circostanze. In caso negativo, si esaminerà se la fattispecie è riconducibile alle «clausole-definizioni speciali» e, infine, se può essere riportata alla clausola generale.

Sarebbe estremamente interessante soffermarsi sui singoli aspetti che compongono questo sistema e sulle ipotesi presenti nell'elenco, così come sulle definizioni «di specie» e su quella generale. Su quest'ultima ritornerò nella parte finale dello scritto. Quanto alle ipotesi presenti nell'elenco, mi limito a

dire che si è discusso sul fatto che esso si presenti come basato su una sorta di presunzione che appare oggettiva e non superabile ma poi contenga ipotesi che presuppongono un giudizio di idoneità della fattispecie per verificare se essa possa trovare collocazione nella lista compilata. Ad esempio, vengono considerate pratiche sleali quelle che portano ad «affermare falsamente che un prodotto ha la capacità di curare malattie, disfunzioni o malformazioni» o che «affermano o generano l'impressione che la vendita del prodotto è lecita, ove non lo sia». Gli esempi rendono evidente che alcune delle situazioni presenti nell'elenco necessitano di ulteriori accertamenti per stabilire la eventuale contrarietà delle ipotesi alla diligenza professionale e la eventuale idoneità ad ingannare o ad influenzare il comportamento del consumatore (n. 10, 13, 22 dell'allegato 1, dir. 29/2005).

Si consideri, inoltre, che le ipotesi contemplate nell'elenco dovranno necessariamente essere rapportate a quelle presenti nelle diverse discipline e agli eventuali obblighi informativi imposti da queste fonti. Di modo che si verifica la necessità di costruire un raccordo fra le ipotesi che non corrispondono a violazione di obblighi informativi e che possono trovare collocazione nell'elenco. Si finisce per domandarsi, e la domanda abbraccia tutto l'intero arco dell'intervento normativo esaminato, se l'intervento normativo esaminato non possa portare alla costruzione di nuovi obblighi informativi.

Da approfondire è anche la distinzione fra comportamenti sleali per azioni o omissioni ingannevoli e quelli tali per conseguenza di una pratica aggressiva. Le tipologie di comportamento sleale presenti nella disciplina portano a distinguere almeno tre diversi tipi di comportamento aggressivo: la molestia, la coercizione e l'indebito condizionamento. Nel primo, la molestia, il consumatore medio è indebolito, spossato dalla condotta aggressiva al punto da essere indotto ad una decisione o condotta. Nel secondo, la coercizione, lo stesso risultato viene raggiunto con l'uso di minacce, costrizioni fisiche, prospettazione di mali ingiusti. Nel terzo, l'indebito condizionamento, si verifica un approfittamento che si basa sui sentimenti, sulle emozioni, sullo sfruttamento di eventi tragici e così via. Ma allora diventa necessario interrogarsi per valutare se si debba ritenere che la pratica aggressiva sia qualcosa di diverso da quella ingannevole e se essa costituisca una categoria di slealtà diversa dall'ingannevolezza per poi valutare a quali risultati possa portare l'eventuale adesione a questo orientamento.

Questo punto mi sembra particolarmente interessante anche in considerazione dei risvolti che esso può avere nelle diverse pratiche commerciali poste in atto nel settore alimentare e collegate, ad esempio, allo sfruttamento di timori legati alla salute, alle necessità nutritive nelle diverse età della vita, ai

livelli culturali, linguistici, ecc. Come ho sopra anticipato, mi limito solo a segnalare la necessità di un approfondimento di questi aspetti così come di quelli legati all'inquadramento delle fattispecie nelle diverse categorie sulla base del riconoscimento ad esse di una portata decettiva o estorsiva. Il discorso intorno a questi temi non può, infatti, trovare spazio nell'ambito di questo breve scritto.

Desidero, invece, soffermarmi sull'impatto che la disciplina sulle pratiche commerciali sleali considerate tali per ingannevolezza è destinata ad avere sulle regole che riguardano la comunicazione commerciale (l'etichettatura, la pubblicità, i segni distintivi) dei prodotti alimentari.

3. Nel settore alimentare, più che altrove, le regole della comunicazione commerciale sull'etichettatura, l'uso dei diversi segni distintivi (marchi, denominazioni d'origine, menzioni relative ai prodotti da agricoltura biologica), la pubblicità sono spesso stati vissuti come territori separati.

Già in passato ho avuto modo di segnalare che sia il giudice comunitario che quello nazionale che si sono trovati ad analizzare casi di comunicazione commerciale nel settore alimentare, hanno spesso preso in esame le diverse fattispecie sottoposte al loro giudizio finendo per verificare la rispondenza o meno dei dati trasmessi alle regole sull'etichettatura o sull'uso dei diversi segni distintivi e hanno trascurato l'applicazione della disciplina generale sulla pubblicità. Le ragioni di questo orientamento sono molteplici e solo in parte riconducibili ad una rapporto fra *genus* e *species* che pure frequentemente è stato invocato (Di Lauro, 2005).

Diverso è, invece, da sempre stato l'orientamento giurisprudenziale degli organi che nei differenti contesti si sono occupati dell'applicazione delle regole relative alla pubblicità. Per questi organi è stato, fin da subito, abbastanza evidente come non fosse così agevole, e in alcuni casi neppure possibile, distinguere nettamente fra ciò che rientra nella disciplina dell'etichettatura o dell'uso dei segni distintivi e ciò che è qualificabile come pubblicità in senso stretto.

A livello nazionale sia il Giurì dell'Autodisciplina pubblicitaria che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato hanno seguito in modo evidente questo orientamento. Il Giurì, ad esempio, ha manifestato fin da subito l'intenzione di occuparsi non solo della pubblicità in senso stretto ma anche dell'etichettatura dei prodotti considerata una delle forme di comunicazione pubblicitaria. Per il Giurì è stato subito chiaro che anche l'etichetta può svolgere un ruolo promozionale così come la pubblicità in senso stretto può ben realizzare anche intenti informativi. Questo orientamento, che ha influenzato

anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel momento in cui questo organo ha cominciato ad operare, sembra trovare conferma nell'emanazione della disciplina sulle pratiche commerciali sleali che comprende fra tali pratiche qualsiasi azione, omissione, condotta, comunicazione compresa la pubblicità connessa alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto ai consumatori.

Occorrerà vedere se, in che modo e quanto questa disciplina potrà influenzare quell'orientamento basato sulla separazione dei riferimenti normativi e condurre ad una visione unitaria delle ipotesi di ingannevolezza e di slealtà nell'ambito della quale anche le regole sull'etichettatura e sull'uso dei diversi segni distintivi non dovrebbero essere sottratte ad una valutazione sulla base della disciplina generale relativa alla slealtà delle pratiche commerciali.

Per il momento si rileva che il Codice dell'Autodisciplina pubblicitaria ha voluto subito far seguito a questo intervento normativo modificando il riferimento al suo campo di intervento e chiarendo, nella più recente versione del testo, che oggetto del suo interesse è la «comunicazione commerciale» in generale comprensiva, così come è evidente già nelle parti relative alle definizioni, «di ogni altra forma di comunicazione, anche istituzionale, diretta a promuovere la vendita di beni o servizi quali che siano le modalità utilizzate».

Gli organi che si sono occupati in modo specifico di pubblicità e in particolare il Giurì hanno espresso anche un altro orientamento sul quale merita soffermarsi. Mi riferisco, in particolare, all'attenzione e alla complessità con la quale, soprattutto il Giurì, ha sempre guardato al fenomeno dell'inganno dimostrando una sensibilità particolare per il fenomeno che viene indagato nelle diverse sfaccettature senza che lo sguardo dell'interprete si arresti solo alla verifica della verità o falsità del dato trasmesso (Di Lauro). Accade, così, che nelle diverse decisioni siano state prese in considerazione non solo le falsità o verità contenute nel messaggio ma che esse siano state indagate nelle diverse declinazioni che esse possono assumere. È stata analizzata la possibile ingannevolezza sottesa anche alla trasmissione di dati formalmente veri ma percepiti o percepibili in modi diversi e anche l'ingannevolezza derivata da omissioni, occultamento o oscurità di dati, così come l'inganno derivante dalla non riconoscibilità del messaggio come pubblicitario. Quando, infatti, il messaggio viene presentato come un articolo, una intervista, una notizia, una espressione informativa, culturale, l'attenzione del consumatore tende a scemare e risulta più facile influenzare la capacità di giudizio e di scelta (Caffaggi, 1995; Rossi, 2000; Ruffolo, 2003).

La disciplina sulle pratiche commerciali sleali, attraverso un lungo cam-

mino, sembra destinata a volersi fare carico del fenomeno dell'ingannevolezza accogliendo una visione ben più complessa di quella finora presente nei diversi interventi normativi settoriali. Ciò è evidente nelle definizioni specifiche relative alle pratiche commerciali sleali per azioni ingannevoli o per omissioni ingannevoli. Il divieto di pratiche sleali coinvolge non solo quei comportamenti volti a comunicare dati affetti da falsità ma anche quelli che determinino, comunque, un inganno anche solo potenziale del consumatore. Coperta dal divieto è anche l'omissione di quelle informazioni che vengano considerate rilevanti al fine di arrivare ad una scelta consapevole così come l'occultamento, la presentazione in modo ambiguo, incomprensibile, oscuro o intempestivo di un dato.

Questo approccio normativo presenta alcuni profili problematici. Uno di questi è costituito dal punto di riferimento della normativa e cioè dalla figura del consumatore medio. Su questo punto ritornerò nel paragrafo conclusivo. Un ulteriore elemento di perplessità è costituito dalle specificazioni presenti nella definizione di azioni ingannevoli. Dopo aver definito cosa si debba intendere per azione ingannevole il legislatore passa ad elencare gli elementi sui quali può cadere la falsità o l'inganno (par. 1, art. 6 dir. 29/2005) e la presenza di questo elenco potrebbe limitare l'interprete e, comunque, circoscrivere la valutazione dell'operatore del diritto intorno agli elementi elencati. Si verificherebbe, in definitiva, la sostituzione di una lista di ipotesi più o meno ampia laddove in precedenza, quanto meno negli orientamenti espressi dagli organi menzionati, aveva finito per operare una visione lineare e l'interprete appariva maggiormente libero.

Ma vediamo quali possono essere alcuni riflessi dell'intervento normativo in esame sulla disciplina della denominazione geografica nel settore agro-alimentare del settore agro-alimentare con esclusivo.

4. Le indicazioni geografiche, intese in senso ampio e comprensivo di una serie di ipotesi diverse, assumono particolare interesse nel settore agro-alimentare.

Non prenderò qui in considerazione i diversi e molteplici riferimenti normativi nazionali, comunitari ed internazionali esistenti a riguardo. Mi limito a segnalare che sia l'Autorità garante della concorrenza e del mercato che il Giurì hanno manifestato un orientamento significativo per quanto riguarda le indicazioni geografiche la cui portata mi sembra non sia stata ancora del tutto avvertita.

Senza risalire molto oltre nel tempo, procedimento che non sarebbe affatto privo di interesse ma che non potrò affrontare in questa sede, rilevo

soltanto che già nella metà degli anni novanta l'Autorità, nell'occuparsi di alcuni marchi registrati contenenti nomi geografici, ha manifestato una visione d'insieme del sistema normativo di protezione delle indicazioni geografiche che sembra andare oltre quella presente nei testi normativi specifici e nell'applicazione che di essi è stata fatta in altri contesti. Sono particolarmente significative a riguardo le decisioni relative ad alcuni marchi contenenti riferimenti geografici presenti nel settore della produzione dell'olio d'oliva.

Sono gli anni in cui in sede comunitaria, a partire dal 1998, comincia a svolgersi una accesa discussione intorno alle modalità di indicazione dell'origine geografica dell'olio d'oliva vergine ed extravergine. Si discute, in particolare, sulla necessità o meno di fare coincidere eventuali indicazioni geografiche presenti in etichetta con i luoghi di provenienza della materia prima o con solo i luoghi di lavorazione (frantoio). La vicenda ha visto coinvolto in modo particolare il nostro Paese il quale nell'adottare la normativa relativa all'etichettatura dell'olio d'oliva aveva omesso di rispettare la disciplina della notifica delle norme e delle regolamentazioni tecniche (di. 34/1998). Credo che a tutti sia noto lo sviluppo di questa situazione che ha portato ad alcune decisioni della Corte di Giustizia e a una revisione del sistema di etichettatura comunitario relativo all'olio d'oliva culminato nell'emanazione del reg. 1019/2002 (Albisinni, 2001; Costato, 2001a; Costato, 2001b).

Ebbene, l'Autorità garante, proprio nelle decisioni alle quali facevo riferimento, sembra andare oltre la puntuale applicazione delle disposizioni sull'uso delle denominazioni d'origine ed indicazioni di provenienza, sui marchi e sui rapporti fra le denominazioni d'origine e i marchi (dir. 104/1989, reg. 40/1994 e reg. 510/2006). Essa non presta attenzione esclusiva neppure alla disciplina generale sull'etichettatura e a quella specifica sull'etichettatura dell'olio d'oliva. In queste decisioni finisce per considerare ingannevoli una serie di marchi, molto conosciuti in Italia, contenenti riferimenti geografici nei casi in cui tali riferimenti non coincidano con l'origine dell'olio. In questi casi (ad esempio "Olio Carli-Oneglia", "Monini-Spoleto", "Bertolli-Lucca" ed altri che è possibile ritrovare nel sito www.agcm.it) l'Autorità rileva che l'origine geografica dell'olio assume particolare importanza per il consumatore e che, in assenza di altre indicazioni che possano indicare al consumatore la provenienza effettiva del prodotto, ogni indicazione presente in etichetta, anche quella legittimamente contenuta e rientrante nel marchio, può assumere una valenza ingannevole.

Particolarmente interessante in quest'ottica è la decisione del Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, sez. VI, 17 febbraio 2006, n. 660) che aderisce a quest'orientamento proprio in un caso in cui l'Autorità aveva ritenuto di do-

ver dichiarare improcedibile una richiesta di intervento. La vicenda è quella del Consorzio di tutela della denominazione di origine protetta olio extra vergine di oliva Chianti che chiede all'Autorità di inibire alcune comunicazioni commerciali dell'Azienda olearia del Chianti (Rauseo, 2007). L'Autorità non ravvisa gli estremi per intervenire ma il ricorso contro questa decisione viene, invece, accolto dal Tar la cui sentenza è stata successivamente impugnata dinanzi al Consiglio di Stato. Ebbene, il Consiglio ritiene che «l'utilizzazione del marchio registrato, contenente una denominazione geografica, è consentita solo ove non sia tale da indurre i consumatori ad attribuire al prodotto una origine geografico-commerciale diversa da quella effettivamente posseduta dal prodotto. Pertanto, deve ritenersi ingannevole il messaggio pubblicitario contenuto in un prodotto, quando il riferimento geografico presente nel marchio, e conseguentemente nell'etichetta, non sia riconducibile alla provenienza della materie prime (olive) del prodotto commercializzato».

Si consideri che nel caso in esame l'Azienda olearia del Chianti aveva messo in luce alcuni elementi degni di riflessione. Aveva evidenziato che nell'attività di comunicazione commerciale e nell'etichettatura essa si limitava ad usare il marchio così come ottenuto ("Azienda olearia del Chianti"); che tale marchio era stato ottenuto prima della registrazione della denominazione d'origine protetta "Chianti" classico riferita all'olio; che i prezzi dei prodotti commercializzati dal Consorzio e dall'Azienda olearia del Chianti erano differenti e che diverse si presentavano le modalità di commercializzazione. Veniva, inoltre, segnalato che l'uso in etichetta del marchio era da ritenersi pienamente legittimo e corrispondente alle richieste della disciplina dell'etichettatura che richiede l'indicazione della ragione sociale e della sede dell'azienda in questo caso coincidenti con il marchio. Da ultimo veniva segnalato che l'etichetta conteneva l'indicazione dell'origine italiana dell'olio in conformità alle disposizioni allora vigenti e che il mero inserimento in etichetta del marchio non poteva essere considerato una ipotesi di pubblicità ingannevole.

Nonostante queste precisazioni il Consiglio di Stato ha concluso nel senso sopra indicato. Le motivazioni di questa decisione sono particolarmente significative anche nell'ottica del consolidarsi di una linea interpretativa la cui portata dovrà essere attentamente valutata e seguita. Si tratta di un orientamento che mette in luce un dato significativo. In mancanza di precisazioni e di particolari segnalazioni anche l'uso legittimo di un marchio nell'etichettatura, anche quell'uso che corrisponda perfettamente alle richieste delle disposizioni specifiche in vigore, può finire per risultare ingannevole a causa di circostanze particolari, anche sopravvenute. In questo modo appare evidente che il giudizio di idoneità all'inganno ma anche, direi, quello di liceità dell'uso del

marchio, finiscono per essere sottoposti a modifiche derivanti da circostanze esterne alle modalità di uso del segno. Le modalità di utilizzazione del segno potrebbero restare inalterate e, nonostante ciò, i parametri di riferimento del giudizio possono condurre ad una diversa valutazione della vicenda.

Nel caso di specie è evidente che l'Azienda olearia del Chianti ha ottenuto la registrazione di un marchio in un momento in cui tale registrazione e l'uso del segno non avevano generato perplessità. L'ingannevolezza del ricorso a questo segno è una ingannevolezza che si è venuta a creare nel tempo a causa della concomitanza di una serie di fattori quali l'affermarsi di una particolare tipologia di prodotti sul mercato. La decisione segnalata sembra derivare dalla constatazione che il parametro dell'ingannevolezza è parametro mobile, suscettibile di risentire delle aspettative del consumatore nei confronti dell'origine di un determinato prodotto e dell'affermazione sul mercato di prodotti aventi determinate caratteristiche.

Le ripercussioni di questo orientamento sono molteplici. Possiamo ipotizzare che sotto questo particolare ambito visuale potranno ricadere numerosi altri segni e potrà essere riconsiderato il rapporto esistente fra l'etichettatura, i marchi e le denominazioni ed indicazioni geografiche protette. Questo rapporto, fino a questo momento, è stato spesso risolto solo applicando le disposizioni presenti nella disciplina sull'etichettatura o sui marchi o sulle denominazioni. La normativa sull'etichettatura è stata richiamata per i profili generali e le norme sull'uso dei segni soprattutto per i riferimenti specifici relativi alle modalità di regolamentazione del rapporto fra marchi e denominazioni risolto per lo più ricorrendo al criterio dell'antioriorità dell'uso del segno e alla possibilità o meno di una coesistenza di segni presentanti lo stesso riferimento geografico. La visione accolta dal Consiglio di Stato aderisce ad un orientamento emerso in sede di valutazione della portata pubblicitaria, nel senso più ampio che si possa dare a questo termine, della comunicazione, e apre la via ad altre strade.

Sotto questa luce potrà ricadere anche la dizione *made in Italy*. Rispetto a questa dizione si pongono diversi interrogativi solo in parte riguardanti i numerosi riferimenti normativi e orientamenti giurisprudenziali che qui vengono in considerazione e sui quali non mi soffermerò. È a tutti noto come le posizioni espresse in merito al ricorso a questo riferimento siano molto diverse fra loro e come in merito vi siano anche contrasti molto netti (Rubino, 2006; Rubino, 2007; Albisinni, 2007; Di Gianni, 2007). Alcuni, ad esempio, evidenziano il rischio della delegittimazione delle pratiche di c.d. terziarizzazione produttiva attuate attraverso contratti di subfornitura dove risulta solo il committente e non il fornitore. Altri lanciano l'allarme sul c.d. effetto boo-

merang rispetto alla produzione italiana di particolari settori particolarmente dipendenti da materia prima di provenienza non nazionale come quello della pasta e della bresaola.

In ogni caso, qualunque siano le posizioni espresse, e la dubbia compatibilità di queste iniziative con la normativa comunitaria, è chiaro che anche questi riferimenti dovranno essere valutati alla luce della disciplina sulle pratiche sleali.

5. Per terminare, alcune brevi considerazioni di carattere generale sulla disciplina sulle pratiche sleali e, in particolare, alcune perplessità sollevate dall'impianto normativo menzionato.

Procedo segnalando che nella definizione generale di pratica commerciale sleale il legislatore finisce per utilizzare la diligenza professionale come parametro di riferimento nell'individuazione della slealtà del comportamento.

Stupisce il riferimento alla diligenza professionale in un contesto dettato a tutela di interessi non imprenditoriali. Questo parametro sembra introdurre una posizione di stampo corporativistico (Meli, 2005; De Cristofaro et al., 2007) in un contesto che nasce come volto alla tutela di interessi diversi da quelli imprenditoriali. Soprattutto in Italia questo riferimento lascia particolarmente perplessi perché rischia di richiamare modalità di valutazione della correttezza con le quali l'interprete ha dovuto misurarsi in passato. Mi riferisco al fatto che c'è stato un tempo in cui la pubblicità menzognera, in mancanza di altri riferimenti, veniva ricondotta nel nostro Paese alle ipotesi codicistiche della concorrenza sleale (art. 2598 del cod. civ.). Esse sono nate orientate più a forme di tutela imprenditoriale che al divieto generale di ricorrere all'inganno nella comunicazione pubblicitaria. Questo "formante" ha a lungo influito sulla valutazione dell'ingannevolezza effettuata dagli interpreti limitandone la valutazione (Rossi, 2000) e influenzando anche sulla valutazione dell'inganno nella comunicazione pubblicitaria del settore alimentare (Di Lauro, 2005a; Di Lauro, 2008).

Una seconda riflessione di carattere generale scaturisce ancora da un altro riferimento della normativa di confronto. Mi riferisco al parametro del consumatore medio. La disciplina delle pratiche sleali individua come parametro di riferimento della slealtà della pratica il consumatore medio che la pratica raggiunge o al quale è diretta o il membro medio di un gruppo qualora la pratica commerciale sia diretta a un determinato gruppo di consumatori. In effetti sono introdotti dei correttivi di questo riferimento nella parte in cui viene preso in considerazione il membro medio di un gruppo particolare, quando le pratiche commerciali sono dirette o possono falsare in misura rile-

vante il comportamento economico solo di un gruppo di consumatori chiaramente individuabile, particolarmente vulnerabili alla pratica o al prodotto cui essa si riferisce a motivo della loro infermità mentale o fisica, della loro età o ingenuità.

Il riferimento ad un consumatore medio, seppure a quello di un gruppo particolare, non appare del tutto soddisfacente. Come ho rilevato in altre occasioni, in contesti non giuridici (sociologici, linguistici, psicologici) la valutazione dell'inganno viene normalmente effettuata sia sotto il profilo oggettivo che relazionale. Sotto quest'ultimo aspetto ogni riferimento ad un soggetto che non è il destinatario effettivo e concreto del messaggio, il soggetto raggiunto dalla comunicazione ingannevole, fa svolgere l'analisi dell'inganno sulla base di parametri virtuali. L'adozione del parametro del consumatore medio da parte della disciplina normativa determina una sorta di sostituzione del destinatario effettivo del messaggio con un parametro per certi versi artificioso, basato per lo più sulla creazione della figura di un consumatore che sarebbe mediamente avveduto, attento ed informato (Rodotà, 1999; Alpa, 2001; Ghidini-Cerasani, 2001; Calvo, 2004; Cabello Pisu, 2007; Poncibò, 2007). Il giudizio sulla ingannevolezza che viene ad essere instaurato non potrà che risentire in negativo di questa limitazione iniziale e le verifiche effettuate finire per arrestarsi alla soglia della potenzialità dell'inganno in relazione alla figura del consumatore medio adottata (Di Lauro, 2005a; Di Lauro 2005b).

L'analisi della disciplina sulle pratiche commerciali sleali fa scaturire una ulteriore perplessità, legata alla separazione effettuata in relazione ai destinatari della tutela. Mi riferisco al fatto che il legislatore abbia pensato di costruire due luoghi separati di tutela a seconda che i destinatari di essa siano i consumatori o i professionisti. Questa separatezza presenta profili problematici sia da un punto di vista contenutistico che applicativo procedurale. Su questo ultimo aspetto non ho modo di soffermarmi ma è evidente che la costruzione di due sistemi di tutela che corrispondono in parte a procedure diverse può portare a duplicazioni di giudizi e ad intrecci e sovrapposizioni di non sempre agevole soluzione (Falce, 2008).

Ci sono, poi, numerosi altri profili che andrebbero attentamente valutati. Si pensi, ad esempio, alle difficoltà legate al fatto che il messaggio pubblicitario potrebbe essere rivolto a soggetti eterogenei e nel momento della trasmissione della comunicazione potrebbe non essere del tutto chiaro se il messaggio avrà come destinatario un professionista o un consumatore. Ugualmente problematica è la ricerca di una soluzione per i contratti ad uso promiscuo sui quali la stessa Corte di giustizia si è pronunciata con riferimento ad altri contesti (Fazio, 2007; Marcatajo, 2008).

In realtà l'interdipendenza esistente fra i due campi di tutela è evidente se solo si consideri che il riferimento nella valutazione dell'ingannevolezza della pratica pubblicitaria del professionista è il consumatore e che gli interessi coinvolti sono quelli legati ad un corretto funzionamento del mercato. L'intento è quello di consentire al consumatore di effettuare una scelta consapevole che intanto potrà realizzare anche grazie alla correttezza esistente fra i professionisti e alla messa in opera di una leale concorrenza.

Il fatto che i luoghi di tutela e le tutele menzionate possano essere vissute come luoghi separati potrebbe costituire un pericoloso passo indietro rispetto ad un impianto normativo che sembra presentarsi come estremamente moderno.

RIASSUNTO

La direttiva sulle pratiche commerciali sleali sembra prendere in considerazione il fenomeno delle pratiche ingannevoli, inclusa la pubblicità ingannevole, con un approccio basato su una visione più completa e complessa rispetto a quello rinvenibile in precedenti interventi normativi. Questo scritto analizza i punti di forza e di debolezza di questa normativa, che dovrà essere presa in considerazione dalla disciplina agro-alimentare, e in particolare dalle regole sull'etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari. Un punto interessante di confronto sarà costituito dalla verifica delle linee interpretative che emergeranno nell'applicazione della direttiva nel settore delle indicazioni geografiche utilizzate nelle comunicazioni commerciali sugli alimenti.

ABSTRACT

The directive on unfair commercial practices (dir. Ce 29/2005) appears to take into account the phenomenon of misleading practices, including misleading advertising, with a higher degree of complexity than previous regulations. This paper analyses weaknesses and strengths of such regulation, which will have to be taken into account by the discipline of food law, and in particular by the rules on labelling, presentation and advertising of foodstuffs. An interesting issue will be the trend on fairness of geographical indications used in commercial advertising of foodstuffs.

INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE

- ALBISINNI F. (2001): *Anche per il Consiglio di stato l'origine dell'olio è quella delle olive*, in «Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente», p. 396.
- ALBISINNI F. (2007): *Nomi geografici e marchi commerciali: regole del mercato e sistemi locali*, in «Economia e diritto agroalimentare», XII, p. 396.

- ALPA G. (2001): *Ancora sulla definizione di consumatore*, in «I contratti», p. 205.
- CABELLO PISU L. (2007): *Cittadini e consumatori nel diritto dell'Unione europea*, in «Contratto e impresa/Europa», p. 674.
- CALVO R. (2004): *Il concetto di consumatore, l'argomento naturalistico ed il sonno della ragione*, in «Contratto e impresa/Europa», p. 715.
- CAFAGGI F. (1995): voce *Pubblicità commerciale*, IV *Digesto, discipline privatistiche, sezione commerciale*, XI, Torino, p. 437.
- COSTATO L. (2001a): *Etichettatura dell'olio d'oliva*, in «Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente», p. 135.
- COSTATO L. (2001b): *La Corte di giustizia e le etichette dell'olio d'oliva*, in «Rivista di diritto agrario», II, p. 35.
- DE CRISTOFARO G. (2007a) (a cura di): *Le pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori*, Giappichelli, Torino.
- DE CRISTOFARO G. (2007b): *Il regime normativo "generale" della pubblicità*, in «Le nuove leggi civili commentate», p. 295.
- DE CRISTOFARO G., CALVO R., DI NELLA L., CIATTI A., DI RAIMO R. (2007): *Cinque voci sulla direttiva comunitaria 2005/29/Ce in tema di pratiche commerciali sleali*, in «Contratto e impresa/Europa», p. 1.
- DI GIANNI F. (2007): *Il lungo viaggio della ricerca dell'origine: norme e giurisprudenza relative al made in Italy*, in «Diritto industriale», p. 24.
- FALCE V. (2008): *Emanati i regolamenti su pratiche commerciali scorrette e pubblicità ingannevole*, in «Il diritto industriale», p. 47.
- FAZIO E. (2007): *La tutela consumeristica e l'acquisto per fini promiscui*, in «Europa e diritto privato», p. 153.
- GHIDINI G., CERASANI C. (2001): *Consumatore (tutela del)*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento, Varese, p. 265.
- DI LAURO A. (2005a): *Comunicazione pubblicitaria ed informazione nel settore agro-alimentare*, Giuffrè, Milano.
- DI LAURO A.: *L'inganno nella comunicazione pubblicitaria. Frammenti di un processo alla verità*, in corso di pubblicazione.
- DI LAURO A. (2005b): *Regole della comunicazione e tutela del consumatore*, in Primo Congresso europeo di diritto alimentare, Rovigo, 9 dicembre 2005, in «Rivista di diritto agrario», p. 724.
- DI LAURO A. (2008) : *Le mensonge dans les règles de la communication: instruments pour une gestion soutenable et "adéquate" de l'information du consommateur*, in *Production et consommation durables: de la gouvernance au consommateur-citoyen*, Colloque international organisé par le Centre d'études en droit économique (CÉDÉ) de la Faculté de droit de l'Université Laval, 18-19-20 septembre 2008, Québec, Les éditions Yvon Blais Inc., p. 517.
- MARCATAJO G. (2007): *L'uso promiscuo e la tutela dei consumatori: «un buco nel cielo di carta»*, in «Rassegna di diritto civile», p. 88.
- MELI V. (2005): *Pubblicità ingannevole*, in *Enciclopedia giuridica*, XXV, Roma, Treccani, p. 1.
- PONCIBÒ C. (2007): *Il consumatore medio*, in «Contratto e impresa/Europa», p. 723.
- RAUSEO N. (2007): *Pubblicità ingannevole ed uso illecito dell'indicazione geografica nel commercio dell'olio extra vergine d'oliva*, in «Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente», nota a Consiglio di Stato, sez. VI- 17 -2-2006, n. 660, p. 131.
- RODOTÀ S. (1999): *Persona-consumatore*, nell'opera collettiva *La tutela del consumatore*

tra liberismo e solidarismo, a cura di P. Stanzone, Napoli, Atti del Convegno di Salerno (21-22 ottobre 1994), p. 22.

RUBINO V. (2006): *La tutela del made in Italy dopo la sentenza n. 2648/06 della Corte di cassazione: considerazioni generali e ricadute nell'ambito delle produzioni alimentari alla luce della normativa e della giurisprudenza comunitaria*, in «Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente», p. 180.

RUBINO V. (2007): *Luogo di fabbricazione degli alimenti e tutela del consumatore: note a margine della sentenza Tar Friuli Venezia Giulia 23 maggio 2006, n. 351*, in «Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente», p. 27.

RUFFOLO U (2003): *Commentario al Codice dell'Autodisciplina pubblicitaria*, Giuffrè, Milano.

ROSSI G. (2000): *La pubblicità dannosa*, Giuffrè, Milano.

SEBASTIANO RIZZIOLI*

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”.

Peraltro, 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 disposizione 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 cioè nondimeno godere di una grande reputazione presso i consumatori e costituire per i produttori, stabiliti nei luoghi che esse designano, un mezzo essenziale per costituirsi una clientela. Esse devono quindi essere tutelate»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 Schuttsbedurfnis fur Herkunftsangaben und Ursprungsbezeichnungen im Gemeisamen Markt*, «Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, International Teil», pp. 1 ss.
- BORGHI 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 *GUCEL* 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.