

FERDINANDO ALBISINNI<sup>1</sup>

## Il nuovo Pacchetto Qualità: quali prospettive, fra criticità e opportunità?

<sup>1</sup> Accademia dei Georgofili

### I. UNA DISCIPLINA IN CAMMINO

A conclusione di un confronto così serrato sui temi posti dal nuovo *Pacchetto Qualità*, un primo dato penso possa essere condiviso, quale elemento che ha attraversato tutte le relazioni: le novità introdotte dal Regolamento (UE) 2024/1143 sono numerose e rilevanti, e accanto a talune criticità (in parte risalenti, e in parte nuove) sono emerse opportunità, che andranno attentamente valutate sia dagli operatori che dai soggetti pubblici e privati di governo.

Ne risulta una *disciplina plurale e innovativa*, quanto alle regole introdotte, e quanto alle istituzioni coinvolte e alle prospettive emergenti, che si colloca all'interno di un dialogo risalente, tuttora aperto, fra legislazione, giurisprudenza, e amministrazione, in sede comunitaria, unionale, nazionale, e internazionale, muovendo dalle sollecitazioni collegate all'apertura dei mercati europeo e globale.

Un elemento costante caratterizza questo percorso: il riconoscimento del territorio come canone di identità e di qualità<sup>1</sup>, e con ciò la valorizzazione del ruolo delle comunità locali<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Come ha posto in rilievo A. GERMANÒ, *Prodotti di Qualità: identità culturale e diritti di proprietà industriale*, in q. Quaderno.

<sup>2</sup> V., secondo una pluralità di prospettive, le analisi di M. GIUFFRIDA, *La natura giuridica delle indicazioni geografiche e il ruolo dei gruppi nel rinnovato sistema di tutela*; A. TOMMASINI, *Gruppi di produttori nel Reg. (UE) 2024/1143: il rafforzamento di poteri e responsabilità è davvero efficace?*; N. LUCIFERO, *I Gruppi di produttori: funzioni, organizzazione e azioni per una "nuova" gestione delle IG – le peculiarità nel settore del vino*; L. CARRARA, *L'azione privata nel bene pubblico: il ruolo dei consorzi alla luce del nuovo Regolamento (UE) 2024/1143*; in q. Quaderno.

Va detto che gli anni '90 del secolo passato, che hanno visto l'introduzione nel diritto comunitario di una specifica disciplina per i prodotti di qualità con indicazione geografica<sup>3</sup>, peculiare nei presupposti e nei contenuti, sono stati nel contempo caratterizzati da una controversa declinazione di questa disciplina, confinata in alcuni documenti dell'epoca nella dimensione di *regola di eccezione*<sup>4</sup> siccome applicabile ai soli prodotti agricoli e alimentari specificamente riconosciuti come DOP e IGP.

Obiettivo dichiarato era quello di «favorire la diversificazione della produzione agricola per conseguire un migliore equilibrio tra offerta e domanda sul mercato»<sup>5</sup>, considerando «che la promozione di prodotti di qualità aventi determinate caratteristiche può rappresentare una carta vincente per il mondo rurale, in particolare nelle zone svantaggiate o periferiche, in quanto garantirebbe, da un lato, il miglioramento dei redditi degli agricoltori e favorirebbe, dall'altro, la permanenza della popolazione rurale nelle zone suddette»<sup>6</sup>, e «considerando peraltro che nel corso degli ultimi anni si è costatato che i consumatori tendono a privilegiare, nella loro alimentazione, la qualità anziché la quantità; che questa ricerca di *prodotti specifici* comporta tra l'altro una domanda sempre più consistente di prodotti agricoli o di prodotti alimentari aventi un'origine geografica determinata»<sup>7</sup>.

L'oggetto dell'intervento legislativo erano dunque *prodotti specifici*, singolarmente riconosciuti come DOP o IGP.

Il regolamento del 1992, adottato assumendo la PAC quale propria esclusiva base giuridica, era applicabile, oltre che ai prodotti agricoli destinati all'alimentazione umana elencati nell'Allegato dei prodotti agricoli di cui all'Allegato II (oggi I) del Trattato, ai prodotti alimentari ed agricoli non presenti nell'Allegato II del Trattato ma esplicitamente nominati negli Allegati I e II posti in calce al Regolamento (CEE) n. 2081/92<sup>8</sup>. Con ciò il regolamento definiva un proprio specifico campo di applicazione, ma nel medesimo tempo introduceva una lettura evolutiva ed espansiva dell'oggetto e dell'ambito

<sup>3</sup> A partire dal noto Regolamento (CEE) n. 2081/92, del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari.

<sup>4</sup> Sull'origine e l'evoluzione della disciplina sia consentito rinviare a F. ALBISINNI, *Il nuovo Regolamento europeo sulle indicazioni geografiche, tra regole ed istituzioni*, in «Le Nuove Leggi Civili Commentate», n. 2, 2025, p. 311, e riferimenti *ivi*.

<sup>5</sup> 2° *considerando* Reg. (CEE) n. 2081/92.

<sup>6</sup> 2° *considerando* Reg. (CEE) n. 2081/92.

<sup>7</sup> 3° *considerando* Reg. (CEE) n. 2081/92.

<sup>8</sup> V. art. 1 Reg. (CEE) n. 2081/92.

applicativo della PAC, avendo quale dichiarata finalità quella di assicurare «condizioni di concorrenza uguali tra i produttori»<sup>9</sup>.

In tale prospettiva, il primo regolamento europeo sulle IGs, pur connotato da un modello di eccezione, proponeva un disegno originale, quanto agli oggetti, all'area, al merito della disciplina, ed alla stessa lettura della base giuridica adottata, ponendo in relazione i produttori (anzitutto i produttori agricoli)<sup>10</sup>, e il mercato.

Al primo intervento legislativo del 1992 hanno fatto seguito, nel corso degli anni, ulteriori interventi, significativi per sé e per il progressivo emergere di un quadro complessivo, nel quale la vastità dei nuovi mercati ha accentuato l'interesse nei confronti di elementi di identità e di appartenenza, in qualche misura aprendo la prospettiva disciplinare da *regola di eccezione* a *regola di sistema*.

Sicché, ancor prima della recente riforma del 2024, nel 2012 il Regolamento (UE) n. 1151/2012<sup>11</sup>, ha proposto un modello di *qualità* aperto a nuovi contenuti e nuove formule e non confinato alle sole IGs; ha espresso un'ambizione sistemica e comprensiva che supera gli oggetti individuati dai precedenti regolamenti; ha collocato in un unico testo la disciplina di DOP, IGP e STG prima contenuta nei due distinti regolamenti del 2006 e prima ancora nei due distinti regolamenti del 1992; ha affiancato alla precedente base giuridica riferita esclusivamente alla PAC, il riferimento alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale; ha modificato le definizioni; ha introdotto per la prima volta l'obbligo di tutela *ex officio* anche a carico degli Stati membri di semplice commercializzazione e non di produzione di prodotti DOP e IGP; ha confermato quanto previsto dai precedenti regolamenti in tema di riconoscimento e tutela per i prodotti a indicazione geografica di Paesi esterni all'Unione europea, senza prevedere alcuna clausola di reciprocità.

Già con le precedenti disposizioni, e poi con maggior chiarezza con quelle introdotte nel 2012, l'Unione europea si è dunque esplicitamente proposta come soggetto di regola, e insieme di tutela, anche per prodotti ottenuti al di fuori dei suoi confini, non soltanto attraverso patti di partenariato e Accordi di associazione, ma attraverso l'adozione di normative di fonte interna, che si proiettano in una dimensione esterna, e che assicurano protezione in Europa ai prodotti dei Paesi terzi.

<sup>9</sup> 7° considerando Reg. (CEE) n. 2081/92.

<sup>10</sup> Come ha sottolineato, con lettura critica della disciplina introdotta nel 2024, per comparazione ai regolamenti precedenti, e in particolare al Reg. (UE) n. 1151/2012, A. JANNARELLI, *Alcune considerazioni sul Regolamento (UE) 2024/1143*, in q. Quaderno.

<sup>11</sup> Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, «sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari».

Pur in assenza di una clausola di reciprocità, istituti di matrice interna al mercato europeo hanno così acquistato una dimensione ultra-nazionale, veicolando in altri ordinamenti originali modelli di regolazione e di protezione<sup>12</sup>.

Lungo questo percorso il 2019 ha anche visto l'adesione dell'Unione europea al Trattato di Ginevra per la protezione internazionale delle IGs, con le modalità definite dal Regolamento (UE) 2019/1753<sup>13</sup>.

## 2. REGOLE, MODELLI, TUTELE E DIRITTI

Anche dopo l'adozione del Regolamento (UE) n. 1151/2012 erano peraltro rimaste formalmente e rigorosamente distinte le discipline per i prodotti di qualità agroalimentari<sup>14</sup>, il vino<sup>15</sup>, e le bevande spiritose<sup>16</sup>.

Nel 2024 il nuovo regolamento, confermata l'ormai consolidata plurima base giuridica, comprendente sia la PAC che la tutela dei diritti di proprietà intellettuale, ha introdotto rilevanti innovazioni sia nell'ambito di applicazione, che nel merito, investendo linguaggi, modelli, e tutele.

Quanto all'ambito di applicazione, la riforma del 2024 – come ricordato nelle relazioni<sup>17</sup> – ha unificato in un unico testo le normative di una pluralità di prodotti, inclusi vini e bevande spiritose, ed all'interno di questo quadro unitario ha assegnato rilievo centrale alla *sostenibilità* e alle *organizzazioni dei produttori* anche ai fini del governo del mercato, dando luogo a quella che è stata identificata come “Qualità multidimensionale”<sup>18</sup>.

Nel medesimo tempo il nuovo regolamento – muovendo dalla premessa che «il “nome” del prodotto DOP e IGP che circola con il prodotto, dice il “senso” del prodotto e la sua “norma”»<sup>19</sup> – ha confermato sul piano del lin-

<sup>12</sup> Su questo processo v. N. LUCIFERO (a cura di), *La tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari*, Cedam – Wolters Kluwer, 2023.

<sup>13</sup> Regolamento (UE) 2019/1753 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, «relativo all'azione dell'Unione a seguito della sua adesione all'atto di Ginevra dell'accordo di Lisbona sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche», adottato assumendo quale base giuridica l'art. 207 TFUE.

<sup>14</sup> Regolati appunto dal Reg. (UE) n. 1151/2012.

<sup>15</sup> I vini di qualità, anche dopo il Reg. (UE) n. 1151/2012, continuavano ad essere disciplinati esclusivamente dal Reg. (UE) n. 1308/2013, pur con alcune modifiche di tale regolamento.

<sup>16</sup> Le bevande spiritose con indicazioni geografiche, anche dopo il Reg. (UE) n. 1151/2012, continuavano ad essere disciplinati dal Reg. (UE) 2019/787, pur con alcune modifiche di tale regolamento.

<sup>17</sup> V. *supra*, in q. Quaderno.

<sup>18</sup> V. la relazione di E. POMARICI, *Sostenibilità e qualità multidimensionale nel nuovo “Pacchetto Qualità”: strumenti e criticità*, in q. Quaderno.

<sup>19</sup> A. DI LAURO, *Prodotti di qualità. Nuovi linguaggi e nuovi modelli*, in q. Quaderno.

guaggio: «una lingua incorporata al prodotto che consente di integrare perfettamente l'ambizione europea espressa nell'art. 165 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea» – come ha segnalato Alessandra Di Lauro in apertura dei lavori<sup>20</sup>.

Da ciò anche l'attenzione verso la *dimensione culturale* presente nei nomi protetti<sup>21</sup>; *dimensione culturale* espressamente valorizzata nel nuovo regolamento – come ha sottolineato Francesco Aversano<sup>22</sup>.

Più in generale, la tensione verso un'efficace e generalizzata tutela delle IG, nelle diverse occasioni in cui queste possono trovarsi soggette a illecita evocazione, sfruttamento, conflitto, imitazione, usurpazione, pratiche sleali<sup>23</sup>, si manifesta nelle disposizioni che in vario modo sono intervenute a definire i contenuti della relazione fra DOP e IGP e altri segni o strumenti di comunicazione nel mercato.

Nel merito, oltre a estendere la tutela *ex officio* anche ai vini e alle bevande spiritose<sup>24</sup>, il regolamento del 2024 ha previsto l'esplicita estensione della tutela ai nomi di dominio<sup>25</sup>; ha dettato regole specifiche quanto alla relazione tra IGs e marchi<sup>26</sup>; e ha introdotto novità importanti, fra l'altro: quanto alle vendite a distanza<sup>27</sup>; all'indicazione in etichetta del nome del produttore<sup>28</sup>; all'uso dell'IG nella denominazione di vendita di prodotti che contengono tale IG fra i propri ingredienti<sup>29</sup>; con la previsione, fra l'altro, della preventiva notifica scritta di tale uso al gruppo di produttori riconosciuto per l'IG<sup>30</sup>; nonché quanto all'applicazione della disciplina a tutti i prodotti realizzati nel

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> F. AVERSANO, *Oltre il nomen: impronte culturali nell'evoluzione delle IG*, in q. Quaderno.

<sup>22</sup> V. il considerando (3) che valorizza il “valore di patrimonio culturale” delle IG, e i considerando (6) ed (8).

<sup>23</sup> V. l'art. 26 del Reg. (UE) 2024/1143.

<sup>24</sup> V. l'art. 42 del Reg. (UE) 2024/1143, in esito al quale la tutela *ex officio*, che era stata introdotta dal Reg. (UE) n. 1151/2012 in risposta alle criticità evidenziate dalla nota decisione del caso *Parmesan*, va garantita anche dagli Stati di semplice commercializzazione, e non soltanto da quelli di produzione di prodotti agroalimentari di qualità, e si applica anche ai prodotti destinati esclusivamente all'esportazione al di fuori dei confini dell'Unione Europea.

<sup>25</sup> Artt. 26 e 35.

<sup>26</sup> Relazione analizzata da P. VERONESI, *La tutela delle Indicazioni Geografiche e il loro rapporto con i marchi alla luce del Regolamento (UE) 2024/1143: giurisprudenza europea e prassi dell'EUIPO*, in q. Quaderno.

<sup>27</sup> Art. 26.4. Sulle vendite a distanza, tema che ha acquistato in questi anni crescente rilievo nel campo degli acquisti dei prodotti alimentari, con peculiarità legate alle caratteristiche di questi prodotti, v. le anticipatrici ricerche di S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, Giappichelli, Torino, 2018.

<sup>28</sup> Art. 37.

<sup>29</sup> Art. 27; v. l'analisi di M.C. BALDINI, *Prodotti trasformati nel Reg. (UE) 2024/1143: l'importanza di una corretta citazione ed uso delle DOP/IGP*, in q. Quaderno.

<sup>30</sup> Art. 27.2.

territorio dell'Unione Europea, anche se destinati esclusivamente all'exportazione al di fuori dell'Unione<sup>31</sup>.

Trova conferma, in queste disposizioni, il dialogo fra istituzioni europee e nazionali, e fra legislatori e giudici. Significativa in tal senso l'adozione di un'espressa disciplina unionale sull'uso del nome protetto all'interno della denominazione di prodotti composti, che propone alcune risposte al noto caso dello *Champagne Sorbet* deciso dalla Corte di giustizia<sup>32</sup>, riprendendo (sia pur parzialmente) taluni elementi della disciplina italiana in materia<sup>33</sup>; nonché l'estensione della tutela anche ai prodotti destinati esclusivamente all'exportazione al di fuori del territorio dell'Unione, che offre risposte alle criticità evidenziate dalla Corte di giustizia nella decisione del 2022 sulla produzione in Danimarca di un formaggio denominato "Feta" che non rispettava il disciplinare di tale prodotto; produzione sulla quale il governo danese aveva ritenuto di non dover intervenire nonostante l'uso del nome protetto, allegando a giustificazione di tale scelta la destinazione del prodotto esclusivamente a mercati extraeuropei (argomento respinto dalla Corte di Giustizia)<sup>34</sup>.

Non casualmente il nuovo regolamento sin dai considerando dichiara la propria ambizione sistemica, per l'adozione di «un sistema unitario ed esaustivo»<sup>35</sup> di tutela delle IG, proseguendo con una dichiarata attenzione verso il riconoscimento di *diritti*; sicché «il legislatore pone l'interprete di fronte a diritti pieni ed esclusivi», con l'adozione di «Un regolamento apparentemente di diritti, dunque, che, però, mostra di configurare tali diritti in senso peculiare,

<sup>31</sup> Art. 26.

<sup>32</sup> Corte giust., 20 dicembre 2017, C-393/16, *Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne c. Aldi Süd Dienstleistungs – GmbH*.

<sup>33</sup> V. M.C. BALDINI, *Prodotti trasformati nel Reg. (UE) 2024/1143: l'importanza di una corretta citazione ed uso delle DOP/IGP*, in q. Quaderno.

<sup>34</sup> V. la decisione Corte giust., 14 luglio 2022, C-159/20, *Commissione Europea sostenuta da Repubblica Ellenica e Repubblica di Cipro c. Regno di Danimarca*, che ha dichiarato il Regno di Danimarca inadempiente agli obblighi di tutela *ex officio* di cui all'art. 13 Reg. (UE) n. 1151/2012 per aver tollerato l'uso del nome *Feta* da parte di produttori danesi, anche se limitato a formaggi esclusivamente destinati all'exportazione al di fuori della UE. La Corte ha sottolineato in tale decisione che proprio le norme in tema di concorrenza invocate dalla difesa del governo danese imponevano di assicurare tutela nei mercati globali ai produttori dell'autentica *Feta* DOP rispettosi del disciplinare europeo. La sentenza ha così confermato in modo esplicito la dimensione transfrontaliera del diritto UE, che costituisce elemento fondante e identitario del diritto alimentare dell'oggi, in un mercato sempre più globalizzato.

<sup>35</sup> Come esplicitamente dichiara il considerando (18): «Garantire il riconoscimento e la protezione uniformi nell'intera Unione dei diritti di proprietà intellettuale connessi ai nomi protetti nell'Unione è una priorità che può essere conseguita efficacemente solo a livello di Unione. È pertanto necessario prevedere nel diritto dell'Unione un sistema unitario ed esaustivo di indicazioni geografiche. Le indicazioni geografiche costituiscono un diritto collettivo detenuto da tutti i produttori ammissibili di una zona designata che intendono rispettare un disciplinare».

evidenziandone, tuttavia, non l'assolutezza, ma la marcata direzione verso la protezione di interessi pubblici» – come ha sottolineato Sonia Carmignani<sup>36</sup>.

*Diritti* che nell'ambito del regolamento non si esauriscono nella tutela dei produttori e dei consumatori, ma esplicitamente intervengono, con misure peculiari disegnate in ragione dei processi e dei prodotti investiti, il tema della *tutela dei dati personali*<sup>37</sup>.

### 3. UNA NUOVA GOVERNANCE, TRA MERCATO E SOSTENIBILITÀ

All'interno della prospettiva unificante che lo caratterizza, espressa sin dai primi articoli, il regolamento del 2024, in coerenza con gli obiettivi dichiarati, si propone come disciplina di regole, e insieme di istituzioni e di procedimenti.

Sin dai primi considerando sono fondanti l'esigenza di un nuovo governo del *mercato*, e il richiamo ai principi di *sostenibilità*<sup>38</sup>; temi in riferimento ai quali emerge una dichiarata attenzione verso «i produttori che agiscono collettivamente» e dunque verso i *gruppi dei produttori*, destinatari di ruoli e responsabilità maggiori e ulteriori rispetto a quelli già previsti in passato.

In apertura l'art. 4 del nuovo regolamento, nell'individuare gli *obiettivi* della disciplina, precisa che questa:

«prevede un sistema unitario ed esaustivo di indicazioni geografiche che tutelano i nomi di vini, bevande spiritose e prodotti agricoli con caratteristiche, proprietà o reputazione aventi un legame con il loro luogo di produzione, in tal modo:

a) garantendo che i produttori che agiscono collettivamente dispongono dei poteri e delle responsabilità necessari per gestire l'indicazione geografica in questione, anche per rispondere alle esigenze della società, ad esempio per la salute e il benessere degli animali, rivolte a prodotti che sono il risultato

<sup>36</sup> S. CARMIGNANI, *Pacchetto Qualità e Diritti, tra sussidiarietà e funzionalizzazione*, in q. Quaderno.

<sup>37</sup> In argomento v. l'ampia analisi di G. CIRILLO, *Prodotti di qualità e protezione dei dati personali*, in q. Quaderno, il quale, in esito a tale analisi, motivatamente sottolinea: «Tra le novità più significative del Regolamento (UE) 2024/1143 vi è l'introduzione di specifiche disposizioni dedicate alla "protezione dei dati", poi integrate dal Regolamento di esecuzione (UE) 2025/26».

<sup>38</sup> Sottolineano, richiamando il *Green Deal*, il 2° *considerando*: «Il Green Deal europeo, presentato dalla Commissione nella sua comunicazione dell'11 dicembre 2019, ha inserito la definizione di un sistema alimentare equo, sostenibile, più sano e più rispettoso dell'ambiente che sia accessibile a tutti ("Dal produttore al consumatore") tra le politiche volte a trasformare l'economia dell'Unione per un futuro sostenibile», ed il 3° *considerando*: «Le indicazioni geografiche possono svolgere un ruolo importante in termini di sostenibilità, anche nel settore dell'economia circolare, accrescendo il proprio valore di patrimonio culturale e rafforzando così il proprio ruolo nel quadro delle politiche nazionali e regionali al fine di conseguire gli obiettivi del Green Deal europeo».

di una produzione sostenibile nelle sue tre dimensioni di valore economico, ambientale e sociale, e per operare ed essere competitivi sul mercato;

b) contribuendo a una concorrenza leale e generando valore aggiunto con l'obiettivo di condividere tale valore aggiunto lungo tutta la catena di commercializzazione, al fine di garantire una remunerazione equa per i produttori (...);

c) garantendo che i consumatori ricevano informazioni affidabili e la garanzia necessaria circa l'origine, l'autenticità, la qualità, la reputazione;

d) garantendo una registrazione efficiente e agevole delle indicazioni geografiche che tenga conto dell'adeguata tutela dei diritti di proprietà intellettuale (...).

Come hanno sottolineato i relatori<sup>39</sup>, esplicito rilievo è riconosciuto alle collettività di produttori, investite del governo delle denominazioni e chiamate a rispondere alle domande, anche in tema di sostenibilità, dell'intera società, complessivamente intesa.

Ai compiti tradizionalmente assegnati, dalla presentazione delle domande di riconoscimento di nuove DOP e IGP e di modifica dei disciplinari di produzione, alla legittimazione ad agire in sede amministrativa e giurisdizionale a tutela della denominazione, si aggiunge quello, assolutamente centrale, del governo della denominazione nel *mercato*.

È una linea, che da alcuni anni è presente nelle generali riforme della PAC, con il riconoscimento alle organizzazioni dei produttori e alle loro associazioni del compito di operare nel mercato all'interno di un quadro di specialità delle regole. Con riferimento specifico ai vini a IG, non a caso già nel 2000 la ben nota sentenza *Rioja 2*, sull'imbottigliamento del vino a IG nella zona di origine, aveva visto la Corte di giustizia valorizzare il ruolo delle «collettività degli stessi produttori, i quali hanno un interesse fondamentale alla conservazione della reputazione acquisita»<sup>40</sup>. Aveva sottolineato la Corte in questa decisione che l'affidamento di compiti di diretta vigilanza alla collettività dei produttori costituisce legittima «misura di tutela della “denominacion de origen calificada” di cui gode la collettività dei produttori e che per essi riveste un'importanza decisiva», poiché: «il controllo sistematico da parte di tale collettività» è ele-

<sup>39</sup> V. – secondo una pluralità di prospettive e di valutazioni in riferimento agli esiti della nuova disciplina – le relazioni di A. TOMMASINI, *Gruppi di produttori nel Reg. (UE) 2024/1143: il rafforzamento di poteri e responsabilità è davvero efficace?*; N. LUCIFERO, *I Gruppi di produttori: funzioni, organizzazione e azioni per una “nuova” gestione delle IG – le peculiarità del settore del vino*; L. CARRARA, *L'azione privata nel bene pubblico: il ruolo dei consorzi alla luce del nuovo Regolamento (UE) 2024/1143*; A. JANNARELLI, *Alcune considerazioni sul Regolamento (UE) 2024/1143*; M. GIUFFRIDA, *La natura giuridica delle indicazioni geografiche e il ruolo dei gruppi nel rinnovato sistema di tutela*; in q. Quaderno.

<sup>40</sup> Corte giust., 16 maggio 2000, C-388/95, *Regno del Belgio c. Regno di Spagna*.

mento essenziale per assicurare «(...) la fiducia di cui la denominazione gode presso i consumatori convinti che tutte le fasi della produzione di un VQPRD rinomato debbano essere effettuate sotto il controllo e la responsabilità della collettività interessata»<sup>41</sup>, ponendo poi in rilievo come la responsabilità della buona reputazione di una denominazione di origine appartenga, pienamente e collettivamente, alla comunità dei produttori della zona, in quanto tali motivati a garantire un efficace sistema di controlli della qualità. L'elemento materiale, della sicurezza dei controlli di qualità nella delicata fase dell'imbottigliamento, viene considerato non per sé solo e astrattamente, come era avvenuto nella precedente decisione del 1992, relativa al medesimo vino *Rioja*<sup>42</sup>, che aveva invece dichiarato illegittimo l'obbligo di imbottigliamento in zona di origine, considerandolo misura di effetto equivalente ad una restrizione alla libera circolazione delle merci. Nella decisione sul vino Rioja del 2000, l'efficacia dei controlli viene piuttosto collocata dalla Corte all'interno dello stretto rapporto che lega la *reputazione* di un prodotto a un'origine territoriale e a una collettività dei produttori, riconoscendo rilievo giuridico alla dimensione di filiera, e assegnando al prodotto di qualità una dimensione di appartenenza alla comunità dei produttori e dunque al territorio di produzione. Ne emerge un'idea di *territorio* come canone di identità e garanzia, che non si risolve in un semplice dato geografico, ma si identifica con la *comunità di produttori* localmente stabilita, agricoltori e non agricoltori (è il caso delle imprese di imbottigliamento operanti nella regione), valorizza sul mercato questa appartenenza attribuendone i benefici a una collettività unitariamente considerata, e accoglie – con l'autorevolezza della Corte di giustizia – la domanda per un dichiarato legame fra politica di qualità delle produzioni agricole, radicamento della popolazione nello spazio rurale, e valorizzazione sul mercato globale dei segni di appartenenza.

Questo insegnamento della Corte era entrato nell'*acquis* del diritto europeo, e le successive riforme delle DOP e IGP avevano valorizzato l'azione di questi gruppi.

Il nuovo regolamento fa però un ulteriore passo in avanti, lì ove individua nei produttori e nelle loro organizzazioni i soggetti centrali per la realizzazione delle finalità assegnate alla disciplina dei Prodotti di Qualità, e dunque delle stesse finalità assegnate alla PAC.

Da ciò una serie di disposizioni, rivolte anche agli Stati membri, intese ad assicurare la democraticità e la rappresentatività di tali organizzazioni nella definizione delle strutture interne e nell'operatività quotidiana (artt. 32-34), va-

<sup>41</sup> Punti 75 e 77 della decisione della Corte di giustizia.

<sup>42</sup> Corte giust., 9 giugno 1992, C-47/90, *Ets. Delhaize frères*.

lorizzando l'attenzione alla sostenibilità (artt. 7-8); disposizioni che incidono in misura significativa sul modello di governo del settore, a livello nazionale oltre che unionale<sup>43</sup>.

È centrale, in questo disegno, una *governance* che proietta la comunità organizzata dei produttori sul mercato, secondo una linea anticipata dall'introduzione dell'art. 166-*bis* del Regolamento (UE) n. 1308/2013<sup>44</sup>.

Già la Direttiva (UE) 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali<sup>45</sup>, e il D.lgs. n. 198/2021 di attuazione di tale direttiva<sup>46</sup>, avevano riconosciuto l'importanza del ruolo delle comunità dei produttori nel mercato.

L'esperienza italiana ha conosciuto, da anni, le censure mosse dall'AGCM agli interventi di governo sul mercato sperimentati da alcuni Consorzi di tutela<sup>47</sup>.

Oggi il *Pacchetto Qualità* segna un significativo passo in avanti, con innovazioni rilevanti, contribuendo a superare talune incertezze e criticità manifestatesi in sede nazionale.

E i Consorzi di tutela sono chiamati, dalla nuova disciplina UE, ad adeguare le proprie strutture e il proprio intervento nel mercato e nella relazione con le istituzioni pubbliche e private, e a sperimentare risposte e modelli adeguati alle nuove responsabilità, anche attraverso l'elaborazione e l'adozione di statuti aperti a tali nuove competenze ed idonei sul piano formale e sostanziale.

Peculiare rilievo è assegnato alla "sostenibilità", nelle sue plurime declinazioni come «sostenibilità, ambientale, sociale o economica o di benessere degli animali», con la richiamata attribuzione alle organizzazioni dei produttori di un ruolo di *leadership* nella promozione di produzioni sostenibili, la previsio-

<sup>43</sup> Sul ruolo assegnato ai gruppi di produttori dal nuovo regolamento v. LUCIFERO, *Il ruolo dei gruppi di produttori*, cit.

<sup>44</sup> Art. 166-*bis*, avente per oggetto la «Regolazione dell'offerta di prodotti agricoli a denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta», che è stato introdotto nel reg. UE 1308/2013 dal reg. UE 2021/2117 del 2 dicembre 2021, emanato all'interno del pacchetto di riforme della PAC del dicembre 2021.

<sup>45</sup> Direttiva 2019/633/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, «in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare».

<sup>46</sup> D.lgs. 8 novembre 2021, n. 198, «Attuazione della direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare nonché dell'articolo 7 della legge 22 aprile 2021, n. 53, in materia di commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari». Sulle novità introdotte dalla Direttiva e dal Decr. Leg.vo di attuazione in Italia, v. A.M. MANCALEONI, R. TORINO (eds.), *Relationships Agri-Food Market Regulation and Contractual*, RomaTre Press, 2023, e ivi quanto alla dimensione transnazionale F. ALBISINNI, *Unfair trading practices in the agri-food chain: the EU framework and the transnational dimension*, a p. 23 ss.

<sup>47</sup> V. le note decisioni dell'AGCM n. 3999/1996 sul Prosciutto di Parma, n. 4352/1996 sul Grana Padano e il Parmigiano Reggiano, n. AS1381/2017 sulla regolazione dell'offerta nei formaggi DOP.

ne di relazioni periodiche sulla sostenibilità delle pratiche utilizzate, e l'inserimento delle pratiche sostenibili all'interno del disciplinare.

In tale prospettiva, l'art. 7 del Regolamento (UE) 2024/1143 rimanda così a pratiche sostenibili concordate, da rispettare nella produzione del prodotto designato da un'indicazione geografica o nello svolgimento di altre attività soggette a uno o più obblighi previsti dal disciplinare; l'art. 8 prevede una relazione sulla sostenibilità redatta dal Gruppo di produttori; l'art. 49 colloca le scelte sulla sostenibilità all'interno del disciplinare.

La sostenibilità nei prodotti di qualità a Indicazione geografica è dunque una responsabilità collettiva.

Il nuovo regolamento introduce inoltre norme assai dettagliate sui procedimenti di registrazione e sulle opposizioni e sulle competenze assegnate alla Commissione europea ed alle autorità nazionali<sup>48</sup>, superando le incertezze che in tema di riconoscimento di DOP e IGP avevano portato in anni recenti a irrisolti conflitti giudiziari (esemplare in proposito la nota vicenda relativa al riconoscimento della *Piadina Romagnola* e alle confliggenti pronunce giudiziali in sede nazionale ed europea)<sup>49</sup>; affianca alle formali opposizioni il nuovo istituto della «notifica di osservazioni»<sup>50</sup>; semplifica le procedure di modifica dei disciplinari<sup>51</sup>.

La dimensione transnazionale<sup>52</sup> – coerentemente con una linea emersa più volte nei recenti provvedimenti in materia agroalimentare – è anch'essa presente in misura crescente rispetto ai testi precedenti, con la previsione di specifiche procedure di registrazione di prodotti di Paesi terzi<sup>53</sup>, nonché di opposizione da parte di soggetti di Paesi terzi<sup>54</sup>, di emendamenti alle registrazioni, e di controlli nei Paesi terzi, confermandosi componente essenziale della disciplina europea in materia di IGs, così come avvenuto di recente con

<sup>48</sup> V. le analisi svolte da E. LATORRE, *Le competenze della Commissione europea nel procedimento di registrazione dei toponimi dei prodotti alimentari*, in q. Quaderno.

<sup>49</sup> Sulla vicenda della *Piadina Romagnola* e sul prolungato contenzioso in sede amministrativa e giudiziale v. F. ALBISINNI, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, in «Riv.dir. alim.» [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 1, 2018, p. 11.

<sup>50</sup> Art. 26.

<sup>51</sup> Art. 24.

<sup>52</sup> Dimensione transnazionale che costituisce una costante della disciplina delle Indicazioni Geografiche, come da tempo sottolineano le ricerche in materia: v. M. ECHOLS, *Geographical Indications for Food Products. International Legal and Regulatory Perspectives*, Kluwer Law International, 2008; F. ALBISINNI, *Agri-Food Law and Comparative Tools in Global Markets*, in «The Cardozo Electronic Law Bulletin», vol. 26, 2020, p. 1; M. ROBERTS (ed.), *Research Handbook on International Food Law*, Edward Elgar Publishing, 2023.

<sup>53</sup> Artt. 14 e 57.

<sup>54</sup> Art. 17.

la proiezione esterna alla UE della disciplina delle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare.

#### 4. QUALI PROSPETTIVE?

Come è emerso dalle relazioni, non mancano criticità (risalenti e nuove) nella disciplina introdotta dal Regolamento (UE) 2024/1143: dal ruolo dei produttori agricoli nel disegno complessivo<sup>55</sup>, alla qualificazione privatistica o pubblicistica delle indicazioni geografiche<sup>56</sup>, alle persistenti incertezze in tema di STG<sup>57</sup>, alla stessa configurazione e responsabilità dei gruppi di produttori<sup>58</sup>.

Pur con queste indubbie criticità, un elemento appare tuttavia manifesto all'interno del processo di riforma legislativa che ha portato all'adozione del nuovo *Pacchetto Qualità*: la conferma della scelta di muovere verso una prospettiva unificante, nell'ambito del processo di *codificazione*, che negli ultimi vent'anni ha caratterizzato gran parte dell'azione del legislatore europeo nei settori della politica agricola comune e dei mercati agroalimentari.

Le riforme europee della PAC di questo secolo, prima e dopo il trattato di Lisbona, la Revisione della PAC del dicembre 2013<sup>59</sup>, il Regolamento *Omnibus* del dicembre 2017<sup>60</sup>, il nuovo regolamento sui controlli ufficiali del 2017<sup>61</sup>, la Direttiva sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare del 2019<sup>62</sup>, e da ultimo la nuova Revisione della PAC del dicembre

<sup>55</sup> V. in argomento A. JANNARELLI, in q. *Quaderno*, cit., il quale conclude criticamente che «Si è in presenza, a ben vedere, di una ulteriore manifestazione, sempre più palese, di una alterazione dell'eccezionalità agricola a scapito degli operatori agricoli primari e a tutto vantaggio dei più forti operatori della trasformazione e dell'industria alimentare».

<sup>56</sup> V. M. GIUFFRIDA, in q. *Quaderno*, cit.

<sup>57</sup> Come sottolinea O. CESANA, *Specialità Tradizionali Garantite: nuove prospettive o un'occasione mancata?*, in q. *Quaderno*.

<sup>58</sup> V. in q. *Quaderno* le relazioni e gli interventi di A. Di Lauro, S. Carmignani, A. Tommasini, N. Lucifero, L. Carrara, cit.

<sup>59</sup> Il riferimento è ai cinque Regolamenti UE del Parlamento e del Consiglio, del 17 dicembre 2013: n. 1305/2013 (sullo sviluppo rurale), n. 1306/2013 (sul finanziamento, la gestione e il monitoraggio della politica agricola comune), n. 1307/2013 (sui pagamenti diretti), n. 1308/2013 (sulla OCM unica), e n. 1310/2013 (recante talune norme transitorie e di adeguamento).

<sup>60</sup> È il noto Regolamento (UE) 2017/2393 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2017, che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013, n. 1306/2013, n. 1307/2013, n. 1308/2013, n. 652/2014.

<sup>61</sup> V. il Regolamento (UE) 2017/625, Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari,

<sup>62</sup> V. *supra* note 45 e 46, e riferimenti *ivi*.

2021<sup>63</sup>, hanno segnato la progressiva comparsa di codici agricoli e alimentari europei, che non sono testi uniformi di omologazione, ma piuttosto *codici comuni*, in cui bisogni e soggetti, nazionali, regionali e locali, occupano un posto di rilievo accanto alle scelte disciplinari espresse centralmente, nella misura in cui un *codice* siffatto è innanzitutto un sistema di segnali, di comunicazione, di decrittazione, un modo di interpretare (e quindi regolare) l'esperienza della realtà, che richiede la condivisione di un linguaggio comune.

Il risultato è un modello complesso, all'interno del quale le nuove disposizioni progressivamente introdotte sono significative per sé stesse, e in riferimento ad altri atti di regolazione generali e specifici, alle decisioni della Corte di giustizia e dei giudici internazionali e nazionali, alle proposte ed alle scelte della Commissione europea.

Alla stregua di quanto sin qui richiamato, un'analisi, pur sommaria, delle esperienze di questi anni nella legislazione europea, domestica e internazionale, consente di individuare l'emergere, con evidenza crescente, di un *corpus giuridico multilivello*, che si traduce in regole destinate al *sistema agroalimentare*, idonee a comprendere l'intero insieme di strutture, attività e relazioni, oggetto di interventi normativi a più livelli, e che muove verso un complesso sistema policentrico di regolazione, nel quale si intrecciano livelli globale, europeo e domestico, ed operano responsabilità pubbliche e private, condotte a unità di sistema attraverso la cooperazione verticale ed orizzontale e la sussidiarietà.

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

È una *disciplina in cammino*, che vedrà certamente nuovi interventi in un prossimo futuro, sui quali occorrerà tornare.

<sup>63</sup> Il riferimento è ai tre Regolamenti UE del Parlamento e del Consiglio, del 2 dicembre 2021: 2021/2115 (sui piani strategici nazionali), 2021/2116 (su controlli e monitoraggio), 2021/2117 (su OCM unica e prodotti di qualità).

Finito di stampare  
presso Tipografia Monteserra (Vicopisano - PI)  
nel mese di aprile 2026