

SONIA CARMIGNANI¹

Pacchetto qualità e diritti, tra sussidiarietà e funzionalizzazione

¹ Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Siena; Accademia dei Georgofili

I. PREMESSA. UN REGOLAMENTO DI DIRITTI?

Tra le numerose suggestioni che provengono dal Regolamento (UE) 2024/1143, una peculiare prospettiva è aperta dalla configurazione e dal ruolo dei diritti nell'economia della protezione delle indicazioni geografiche.

Il riferimento è, in particolare, ai diritti dei produttori, sia come gruppo organizzato, sia come individui.

Quasi ipnotiche sono due grandi prese di posizione, al riguardo, del legislatore europeo.

Da un lato, il Regolamento si rivolge con obiettivi qualificatori alle indicazioni geografiche in termini di proprietà intellettuale.

Dall'altro, l'articolato normativo istituisce una combinazione apparentemente singolare tra dati personali e registrazione dei segni geografici, accordando ampio spazio alla tutela dei diritti individuali alla riservatezza.

Certo è che, in entrambi i casi, il legislatore pone l'interprete di fronte a diritti pieni ed esclusivi.

Si delineano, cioè, situazioni giuridiche soggettive che, almeno *prima facie*, sembrano rimandare, rispettivamente, a diritti dei gruppi di produttori sulle indicazioni geografiche come diritti di privativa, e ai diritti individuali del soggetto o dei soggetti che registrano l'indicazione geografica come diritti fondati sull'autonomia privata, funzionale all'autodeterminazione della persona.

In entrambi i casi, sembrerebbe essere al cospetto di diritti forti, caratterizzati, gli uni, dallo *ius excludendi omnes alios* e dalla piena disponibilità degli *iura utendi, fruendi, abutendi* del gruppo dei produttori sui segni oggetto di proprietà intellettuale; gli altri, dalla garanzia della piena libertà della manifestazione del consenso al trattamento dei dati personali, assicurata all'indivi-

duo dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, dal Reg. 679/2016 e, non da ultimo, dall'art. 23 del Codice della privacy.

Un regolamento apparentemente di diritti, dunque, che, però, mostra di configurare tali diritti in senso peculiare, evidenziandone, tuttavia, non l'assolutezza, ma la marcata direzione verso la protezione di interessi pubblici.

2. UN TIPO DI PROPRIETÀ INTELLETTUALE

Non fa mistero di una simile configurazione il 21° Considerando, nel quale la presa di posizione del legislatore sembra apparentemente non lasciare dubbi riguardo alla riconduzione delle indicazioni geografiche all'area della proprietà intellettuale.

Riconduzione, questa, che non deve sorprendere, difettando a ben vedere di novità.

La qualificazione in termini di proprietà intellettuale, infatti, non è inconsueta, perché già presente nell'Accordo TRIPs, il quale, facendo propria la funzione concorrenziale delle indicazioni geografiche, precisa che i diritti di proprietà intellettuale sono "diritti privati", riconducendo in tal modo la protezione delle indicazioni geografiche nel più ampio contesto della tutela della proprietà intellettuale¹.

Non è ignota, peraltro, al nostro Ordinamento, dove il Decreto legislativo 10.02.2005 n. 30, Codice della proprietà industriale, come modificato dalla legge n. 102/2023, riserva alla tutela delle indicazioni geografiche gli artt. 29 e 30 contro l'indebito sfruttamento.

Qualificazione d'altra parte opportuna, alla luce del valore concorrenziale che le indicazioni geografiche rivestono.

Qualificazione, però, che non è diretta ad assimilare i segni geografici ai tradizionali strumenti concorrenziali, ma, al contrario, a marcarne le differenze, costruendo una proprietà intellettuale *sui generis*.

¹ A. GERMANÒ, *Le indicazioni geografiche nell'accordo TRIPs*, in «Riv. dir. agr.», 2000, p. 413. In argomento, S. CARMIGNANI, *La tutela delle indicazioni geografiche nell'Accordo TRIPs: localizzazione geografica del prodotto e mercato globale*, in E. ROOK BASILE, A. GERMANÒ (a cura di), *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, Milano, 2003. In argomento, cfr, a titolo esemplificativo, R. MASTROIANNI, *Diritto internazionale e diritto d'autore*, Giuffrè ed., Milano, 1997; A. LUPONE, *Gli aspetti della proprietà intellettuale attinenti al commercio internazionale*, in G. VENTURINI (a cura di), *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Giuffrè ed., Milano, 2000.

Mostra, invero, il Considerando una posizione di differenziazione rispetto al tradizionale diritto di privativa, ben espressa dal ricorso alla formula che trattasi di «un tipo di proprietà intellettuale».

“Tipo” che segna un diverso modo di atteggiarsi dei diritti di privativa, i quali non contemplano per il gruppo dei produttori alcun diritto di esclusiva, alcun diritto di disposizione del nome geografico registrato, dunque alcun diritto di proprietà ma neppure di possesso, riconducendo il titolo giuridico della relazione tra produttori e indicazione geografica ad una mera detenzione.

Nessuna apertura a diverse ricostruzioni giuridiche sembra lasciare il 18° Considerando, con la lapidaria formula che «Le indicazioni geografiche costituiscono un diritto collettivo detenuto da tutti i produttori ammissibili di una zona designata che intendono rispettare un disciplinare».

I confini della proprietà intellettuale delle indicazioni geografiche sono delineati dagli ampi poteri del gruppo dei produttori di promuovere e difendere i segni registrati, che, se danno voce all'appartenenza detentoria, tuttavia, nulla, e di conseguenza, lasciano ai consueti diritti proprietari.

I Considerando 3 e 18 del Reg. n.1143/2024 esplicitano, per parte loro, il significato delle indicazioni geografiche come proprietà intellettuale, non consueti diritti di privativa, ma situazioni giuridiche di appartenenza al patrimonio culturale europeo. La connotazione delle indicazioni geografiche avviene in un'area giuridica ben lontana dalle situazioni giuridiche soggettive, per essere ascritta nella ben diversa categoria dei diritti collettivi, cioè dei beni comuni.

In tale ottica, il rapporto di detenzione ha la funzione di scindere la proprietà intellettuale delle indicazioni geografiche dalla logica appropriativa tipica della proprietà industriale e intellettuale, per configurarla in termini di poteri di governo attribuiti ai gruppi di produttori, che costoro esplicano in qualità di custodi e giammai di proprietari del nome geografico.

Se di *ius excludendi omnes alios* vogliamo parlare, ciò deve intendersi riferito non ai diritti di colui che registra il segno di impedirne l'uso a chiunque altro, ma nel ben diverso senso di escludere dall'uso del nome coloro che non appartengono a quell'area geografica².

Il titolo giuridico detentorio rende il gruppo dei produttori titolari di diritti, e di connessi poteri, questo sì, ma di gestione e protezione delle indicazioni registrate, come l'art. 32 del Regolamento evidenzia, ma di alcun diritto di privativa.

² Sul punto, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Diritto Agrario*, in G. AJANI, G.A. BENACCHIO (a cura di), *Trattato di diritto privato dell'unione europea*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 269.

Diritto di privativa, peraltro, espressamente sottratto ai produttori, per essere imputato dai Considerando 3 e 18 alla collettività. Lo statuto delle indicazioni geografiche è fuori dal sistema proprietario individuale o di gruppi ristretti, per essere, invece, patrimonio culturale europeo, dunque un bene non classicamente proprietario ma un bene comune.

La posizione giuridica soggettiva dei produttori e dei loro consorzi stempera allora la propria fisionomia nel confronto e nel perseguimento dell'interesse pubblico alla protezione delle indicazioni geografiche, dove i diritti di privativa non sono da riconoscere ai produttori ma al territorio.

Una privativa territoriale³, dunque, la cui rilevanza pubblica esplica il proprio impatto sia sulla connotazione di una diversa proprietà intellettuale, sia, in altra e diversa prospettiva, sulla costruzione del sistema di protezione dei diritti individuali dei produttori, avendo particolare riguardo al trattamento dei dati personali.

3. ...E LA TUTELA DEI DATI PERSONALI

Oscillando tra i considerando 10 e 13 del Regolamento, il riconoscimento dei diritti individuali alla protezione della riservatezza è inserito in un contesto procedurale di registrazione delle indicazioni geografiche, al quale è attribuito dal legislatore natura pubblica.

Qualificazione, questa, forse prevedibile, posto che la procedura di registrazione è funzionale alla protezione del patrimonio culturale europeo, cioè di un diritto dell'intera collettività, non confinabile nel recinto dei soggetti produttori.

Ciò che forse, invece, sorprende è che la natura pubblica della procedura conduce a configurare l'atteggiarsi dei diritti individuali in modo peculiare.

Nessun dubbio, come il 10° Considerando tiene a precisare, che la protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati di carattere

³ Cfr., in una prospettiva generale, F. ALBISINNI, *Il territorio come regola? Segni del territorio e mercato*, in «Diritto dell'Agr.», 1999, p. 153; ID., *Luoghi e regole del diritto alimentare: il territorio tra competizione e sicurezza*, in «Dir.giur.agr.amb.», 2004, p. 201; L. PETRELLI, *I regimi di qualità nel diritto alimentare dell'Unione europea*, Edit. Scient., Napoli, 2014; S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Giappichelli, Torino, 2012; M. GIUFFRIDA, *Prodotti e qualità certificata: DOP, IGP e STG*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI (diretto da), *Trattato breve di Diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2023, p. 977; S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, Cacucci, Bari, 2024; A. DI LAURO, *Le denominazioni di origine protette (DOP) e le indicazioni geografiche protette (IGP)*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'unione europea*, Milano, 2024, p. 605 ss.

personale sia un diritto fondamentale⁴. Tale diritto è tutelato dalla previsione della generale regola di esclusione o anonimizzazione di dati personali, fatta eccezione per le ipotesi nelle quali la comunicazione dei dati personali sia necessaria, come in caso di procedure di opposizione, al fine di mettere in contatto il richiedente e l'opponente in vista dell'avvio delle consultazioni e della conclusione di un accordo, o in caso di procedura di cancellazione, o per garantire la piena trasparenza delle procedure di controllo⁵.

Diritto fondamentale alla riservatezza che, tuttavia, acquista significato specifico nel contesto nel quale è collocato, ovvero la procedura di registrazione e gestione delle indicazioni geografiche, cui il legislatore assegna il crisma della natura pubblica.

Una significativa indicazione in questa direzione arriva dal medesimo 13° Considerando, laddove prevede che il trattamento dei dati personali è effettuato nell'interesse pubblico e, *in alcuni casi*, anche nell'interesse del soggetto coinvolto.

Qui, i diritti dei singoli, ancorché fondamentali, ricevono tutela misurata e diretta alla realizzazione dell'interesse pubblico. Non sfuggono, al riguardo, non solo la predisposizione di una gerarchia di protezione degli interessi in gioco, come il 13° Considerando evidenzia, ma anche le ricadute che il perseguimento dell'interesse pubblico alla protezione delle indicazioni geografiche produce sull'attuazione di quell'atto di autonomia privata che è la prestazione del consenso al trattamento dei dati personali.

Consenso che, com'è noto, deve essere libero, per disposizione del Reg. 679/2016 e dell'art. 23 Codice della Privacy⁶.

⁴ Cfr. GEPD, *Parere 4/17 Sulla proposta di direttiva relativa a determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale*.

⁵ Il 13° Considerando prevede anche che il trattamento dei dati personali può avvenire in relazione alla concessione di un periodo transitorio, da parte degli Stati membri o della Commissione, nel corso di una procedura di registrazione o modifica di un'indicazione geografica o di una specialità tradizionale garantita, alla designazione dei gruppi di produttori riconosciuti e all'inclusione dei loro nomi nel registro delle indicazioni geografiche dell'Unione, alla compilazione dell'elenco di produttori dei prodotti designati da un'indicazione geografica tenuto dagli Stati membri e alla predisposizione e al funzionamento del sistema che rilascia l'attestazione del rispetto del disciplinare.

⁶ Cfr. sul tema, a titolo meramente esemplificativo, S. SICA, *Il consenso al trattamento dei dati personali: metodi e modelli di qualificazione giuridica*, in «Riv. dir. civ.», 2001, p. 20621 ss.; F. CAGGIA, *Libertà ed espressione del consenso*, in V. CUFFARO, R. D'ORAZIO, V. RICCIUTO, *I dati personali nel diritto europeo*, Giappichelli, Torino, 2019; T. POLVANI, *Il consenso al trattamento dei dati personali nel dialogo tra le Corti*, in E. CREMONA, F. LAVIOLA, V. PAGANELLI (a cura di), *Il valore economico dei dati personali tra diritto pubblico e diritto privato*, Giappichelli, Torino, 2022, 129 ss.; E. TOSI, *Dati personali e contratto: un ossimoro apparente*, in «European Journal of Privacy Law & Technologies», 2023, 01 (2), pp. 71-92; A. GENOVESE, *Trattamento dei dati personali e consenso dell'interessato*, in A. MORACE PINELLI (a cura di), *La circolazione dei dati*

Consenso che il Gruppo di Lavoro Art. 29, nelle relative linee guida, precisa essere un valido fondamento per il trattamento dei dati solo laddove offra all'interessato il controllo e l'effettiva possibilità di scegliere se accettare o meno i termini proposti o rifiutarli senza subire pregiudizi⁷.

Consenso che il garante italiano per la protezione dei dati personali ha ritenuto non potersi qualificare come libero quando la fornitura di un servizio sia condizionata dalla prestazione del consenso medesimo⁸ e che la Corte di Cassazione ha ribadito essere validamente prestato solo se espresso liberamente⁹.

Così che sembrerebbe che quanto più il servizio è infungibile e irrinunciabile tanto più il consenso è da ritenersi condizionato.

E, indubitabilmente, la prestazione del consenso è necessaria per attivare la procedura di registrazione della indicazione geografica. Consenso necessario, ma a ben vedere condizionato, perché presupposto indispensabile per la procedura.

Consenso espresso con un atto di autonomia privata che, nella teoria del trattamento dei dati personali è libero, ma che si delinea piuttosto come atto dovuto, in palese assenza di alternative. Il richiamo normativo alla protezione dei dati personali nel contesto del regime di tutela dei segni geografici pare, cioè, fondato su un ossimoro giuridico.

Anche in questo caso, tale ossimoro non sorprende, replicandosi ed essendo certamente comune alla procedura di registrazione dei marchi di impresa.

Tuttavia, la qualificazione delle indicazioni geografiche come bene comune, patrimonio della collettività europea, imprime alla fattispecie del consenso al trattamento dei dati nella procedura di registrazione una non irrilevante differenza.

Infatti, nel caso dei marchi di impresa, la mancanza di alternative alla prestazione del consenso al trattamento dei dati rende l'atto di autonomia privata atto dovuto sì, ma nell'esclusivo interesse privato del soggetto che presta il consenso, il quale, in seguito alla registrazione acquisisce tutte le prerogative della privativa.

Nel caso della registrazione delle indicazioni geografiche, il consenso al trattamento dei dati non è diretto ad attivare una procedura di interesse in-

personali: persona, contratto e mercato, Pacini giuridica, Pisa, 2023; P. GALLO, *Il consenso al trattamento dei dati personali come prestazione*, in P.G. MONATERI, *Scritti in memoria di Rodolfo Sacco*, Utet - Wolters Kluwer, Torino, 2024, p. 719 ss.

⁷ GRUPPO DI LAVORO ARTICOLO 29, *Linee guida sul consenso ai sensi del regolamento (UE) 2016/679*, del 10 aprile 2018.

⁸ *Ex multis*, e a titolo meramente esemplificativo, GPDP, 10 gennaio 2019, n. 9080914. Cfr in argomento, C. S. A. ANGIOLINI, *Lo statuto dei dati personali*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 121 ss.

⁹ Cfr. Cass. 2 luglio 2018, n. 17278.

individuale, ma una procedura pubblica, che si rivolge all'atto di autonomia privata *prima facie* nell'interesse del singolo, in verità alla protezione di un bene collettivo.

La prestazione del consenso nella registrazione dei segni geografici è atto formalmente volontario in realtà necessario, posto che senza consenso non c'è registrazione, ed è diretto non a tutelare e perseguire un interesse individuale, quanto, piuttosto, a tutelare un bene comune, visto che i consorzi non sono proprietari né possessori dell'indicazione geografica.

Un consenso, in definitiva, prestato *volontariamente* ma *necessariamente*, nella prospettiva di rendere conto non già a se stessi ma alla *collettività*, dei produttori, degli appartenenti al territorio di riferimento, di tutti gli appartenenti al territorio europeo, della protezione del patrimonio culturale europeo.

4. I DIRITTI TRA SUSSIDIARIETÀ E FUNZIONALIZZAZIONE

La connotazione delle indicazioni geografiche come bene comune assume nell'economia del Reg. n. 1143/2024 la funzione di polo di attrazione. In questo movimento centripeto, il riconoscimento dei diritti, siano essi economici dei produttori siano essi diritti fondamentali della persona, avviene per tutelare i diritti medesimi non in modo assoluto ma in via mediata, quali tramite o, se si preferisce, strumento per il raggiungimento di obiettivi di interesse pubblico.

Laddove *prima facie* il Regolamento sembra fondarsi sui diritti, dei produttori sui segni geografici a titolo di proprietà intellettuale, dei singoli sui dati personali per la via della prestazione del consenso, mostra in verità uno spaccato disciplinare diretto a non esaurire la sua funzione nel solo ambito della protezione delle indicazioni geografiche, per proporre, su un piano di politica del diritto, un modello di attuazione del governo partecipato dei beni comuni, fondato sulla sussidiarietà e sulla funzionalizzazione.

L'attribuzione, da un lato, di ampi poteri ai produttori ad opera dell'art. 32 del Regolamento, con la contemporanea sottrazione ai medesimi produttori di titoli proprietari sui segni geografici che sono chiamati a tutelare e difendere, sembra richiamare un meccanismo noto al diritto interno che è quello della allocazione di funzioni nella prospettiva della sussidiarietà orizzontale.

Quando, infatti, l'art. 32, comma 4, del Regolamento prevede espressamente "i compiti" dei gruppi di produttori, se disconosce lo *ius excludendi omnes alios* di matrice proprietaria, configura una relazione tra legislatore europeo e produttori non tanto come allocazione di funzioni pubbliche in capo a soggetti privati, quanto, piuttosto, come condivisione di risorse pubbliche

e private per il perseguimento di fini di pubblica utilità. In questa prospettiva non sono i soggetti pubblici ad essere di ausilio nei confronti dei privati, né questi ultimi ad esserlo nei confronti dei soggetti pubblici, bensì gli uni e gli altri stipulano una alleanza per il perseguimento di quell'interesse generale, che per gli uni coincide con la loro stessa ragion d'essere, per gli altri è un obiettivo liberamente scelto¹⁰.

Attribuendo “compiti” al gruppo dei produttori, il legislatore costruisce un sistema di disciplina delle indicazioni geografiche fondato su un nuovo paradigma, che non vede proprietà degli uni e potere disciplinare degli altri, in una relazione di conflittualità e gerarchia di poteri, bensì un sistema pluralista, paritario e relazionale, nel quale l'azione privata è sinergica con l'azione pubblica in vista della tutela del patrimonio comune europeo.

La forza centripeta delle indicazioni geografiche come beni della collettività vale, tuttavia, a delineare un modello di governo nel quale il ricorso alla sussidiarietà orizzontale non pare possa semplicemente esaurirsi nella allocazione da parte del legislatore di “compiti” ai produttori, per presentarsi, piuttosto, come sussidiarietà generativa¹¹.

Non si tratta, infatti, solo di distribuire compiti quanto di sostenere la promozione delle iniziative dei soggetti privati, valorizzando le competenze e le risorse presenti nel territorio e generando valore sociale oltre che economico.

In questa alleanza tra soggetto pubblico e soggetti privati, la comune traiettoria di protezione e valorizzazione di beni comuni finisce per attrarre la configurazione anche dei diritti fondamentali alla tutela dei dati personali, con riferimento ai quali il Reg. (UE) 2024/1143 apre scenari di sistemica funzionalizzazione al perseguimento di interessi pubblici.

Infatti, la prestazione del consenso come atto di autonomia privata affatto libero ma necessitato dalle esigenze della procedura di registrazione dei segni geografici, da prestare senza possibilità di alternative in vista della realizzazione non di un interesse privato e personale quanto di un interesse del territorio e delle collettività ivi insediate, si modella come atto presupposto di una procedura pubblica, perché pubblico è l'interesse perseguito.

Un atto di autonomia privata assume, cioè, le funzioni ed il ruolo pubblicistico di atto fondante una procedura pubblica, rispetto alla quale si pone in termini di fondamento, dipendendo la procedura necessariamente dall'esistenza e dalla validità della prestazione del consenso e precedendo l'apertura

¹⁰ Cfr., sia pur in una prospettiva ampia, ASTRID, *Il principio di sussidiarietà orizzontale e le sue applicazioni: un nuovo modo di amministrare*, Roma, 2003.

¹¹ Sul tema, R. REALDON (a cura di), *La sussidiarietà orizzontale nel titolo V della Costituzione e la sussidiarietà generativa. Verso L'auto-organizzazione della società civile istituyente*, Cedam - Wolters Kluwer, Padova, 2018.

della procedura anche in termini cronologici, oltre a condizionare in modo determinante validità, contenuto ed effetti della procedura di registrazione medesima.

Con riferimento al diritto alla riservatezza, la funzionalizzazione opera, dunque, tenuto conto del contesto pubblicistico nel quale l'esercizio dell'atto di autonomia privata è destinato ad esplicare i propri effetti.

La qualificazione delle indicazioni geografiche come patrimonio comune europeo affianca, in definitiva, alla azione della sussidiarietà generativa una configurazione del diritto fondamentale alla *privacy* che assume connotazione propria e specifica, perché peculiare e specifico è il contesto e gli obiettivi nel quale tale diritto si genera ed è esercitato.

Un modello di governo dei beni comuni, allora, quello offerto dal Reg. n. 1143/20204, suscettibile di porsi come prototipo e avanguardia per lo sviluppo di ulteriori ed articolate forme di protezione degli interessi della collettività.

