



*Dipartimento di Scienze Politiche*

*Cattedra di Diritto dell'Unione Europea*

Le certificazioni comunitarie di qualità alimentare: la tutela  
delle indicazioni geografiche e delle tipicità quale argine  
interno alla globalizzazione dei mercati

RELATORE:

Prof. Roberto Baratta

CANDIDATO:

Laura Marrone

Matr. 080822

ANNO ACCADEMICO 2017/2018

# INDICE

<b>Introduzione</b> .....	p. 4
<b>Capitolo I: La Politica Agricola Comune (PAC): origini ed evoluzione</b> .....	p. 6
1.1. <i>Le origini della PAC</i> .....	p. 6
1.2. <i>La riforma “MacSharry”</i> .....	p. 9
1.3. <i>L’Accordo di Marrakech</i> .....	p. 10
1.4. <i>La riforma “Agenda 2000”</i> .....	p. 11
1.5. <i>La riforma “Fischler”</i> .....	p. 12
1.6. <i>La riforma “Health Check”</i> .....	p. 13
1.7. <i>La riforma “Europa 2020”</i> .....	p. 14
<b>Capitolo II: Protezione della qualità dei prodotti e tutela del consumatore</b> .....	p. 16
2.1 <i>Garanzia comunitaria della sicurezza alimentare</i> .....	p. 16
2.2 <i>Gli standard igienico-sanitari vigenti nel mercato alimentare interno</i> .....	p. 17
2.3 <i>Informazione del consumatore: l’importanza dell’etichettatura</i> .....	p. 20
2.4 <i>Le pratiche commerciali scorrette</i> .....	p. 25
2.5 <i>I Centri Europei dei Consumatori</i> .....	p. 26
<b>Capitolo III: Le indicazioni geografiche comunitarie: inquadramento, requisiti e riconoscimento</b> ..	p. 28
3.1 <i>Le Denominazioni di Origine Protetta (DOP) e le Indicazioni Geografiche Protette (IGP)</i> .....	p. 31
3.2 <i>Le Specialità Tradizionali Garantite (STG)</i> .....	p. 37
3.3 <i>La Protezione giuridica delle DOP, delle IGP e delle STG</i> .....	p. 39
3.4 <i>I Prodotti di montagna e i Prodotti dell’agricoltura delle isole</i> .....	p. 41
3.5 <i>Un tertium genus: le Indicazioni Geografiche Semplici</i> .....	p. 42
3.6 <i>Deroghe igienico-sanitarie riservate ai prodotti alimentari con caratteristiche tradizionali</i> .....	p. 43
3.7 <i>I benefici economici portati ai produttori comunitari dalle indicazioni geografiche di qualità</i> .....	p. 44
<b>Capitolo IV: Usi impropri delle denominazioni riconosciute dall’Unione: l’emblematico caso del formaggio “Parmesan”</b> .....	p. 45
4.1 <i>Le origini italiane del “Parmigiano Reggiano”: tra storia, cultura e tutela giuridica</i> .....	p. 45

4.2 <i>La Corte di Giustizia a difesa della DOP “Parmigiano Reggiano”</i> : la causa C-132/05 .....	p. 47
4.2.1 <i>Le risposte della Corte</i> .....	p. 50
4.2.2 <i>Valutazioni e critiche</i> .....	p. 52
<b>Conclusioni</b> .....	p. 55
<b>Bibliografia</b> .....	p. 58
<b>Sitografia</b> .....	p. 61
<b>Abstract</b> .....	p. 65

## INTRODUZIONE

Il presente lavoro ha ad oggetto lo studio della normativa comunitaria in materia di certificazioni di qualità alimentare, delle quali cerca di fornire una panoramica dettagliata e aggiornata.

Nonostante si tratti di un argomento attuale ed estremamente rilevante – dal punto di vista tanto culturale quanto economico – per tutti i Paesi membri dell’Unione, documenti sistematici e precisi a riguardo risultano purtroppo difficilmente reperibili.

Obiettivo di questa tesi è dunque non solo di esporre le basi dell’attuale tutela riconosciuta ai prodotti agroalimentari europei, ma soprattutto di metterne in luce evoluzione storica, *ratio* e criticità, così da offrire un’analisi il più coerente e completa possibile che possa costituire il fondamento teorico necessario a stimolare ulteriori riflessioni relative a questo fondamentale ma ancora confuso argomento.

La ricerca si sofferma quindi innanzitutto sulle origini e i successivi sviluppi della Politica Agricola Comune, l’essenziale macro-politica comunitaria nell’ambito della quale sono inquadrabili le specifiche disposizioni previste per le tipicità alimentari: dopo una breve definizione qualitativa della c.d. “PAC” vengono infatti riassunte le principali riforme che l’hanno forgiata sin dalla sua nascita nel 1957, anno della stipula del Trattato di Roma istitutivo della Comunità Economica Europea; descrivendo i mutamenti susseguitisi nel corso degli anni – ognuno dei quali fondato sul soddisfacimento di peculiari esigenze del mercato interno – ho voluto collocare l’oggetto di esame all’interno di una cornice più ampia, in modo da consentire ai lettori di acquisirne una più profonda e consapevole comprensione.

Il secondo capitolo si focalizza sulla protezione della qualità dei prodotti circolanti nell’Unione, priorità piuttosto recente delle politiche comunitarie, della quale viene messa in luce la duplice natura: vengono infatti esaminati tanto i provvedimenti concreti volti a garantire determinati standard igienici e di sicurezza alimentare nel mercato interno, quanto i fondamentali obblighi informativi in capo ai produttori, capaci di assicurare la tracciabilità e trasparenza necessarie ai cittadini per compiere scelte di consumo consapevoli.

Sono inoltre descritte le pratiche commerciali considerate scorrette e la rete istituzionale volta ad assistere i consumatori nella lotta alle stesse.

Il terzo capitolo prende poi specificatamente in esame il tema cardine di questa tesi, ovvero la protezione delle indicazioni geografiche riconosciute dall’Unione: ne viene descritta la storia, avente peraltro origini assai lontane (già nel lontano XIV secolo Guglielmo IV di Baviera ordinò l’emanazione del “Reinheitsgebot” contenente alcuni standard produttivi e il concetto di provenienza geografica), per poi passare alla descrizione dei particolari requisiti giuridici previsti dall’Unione in materia.

Vengono quindi considerate sia le indicazioni note ai più – vale a dire le Denominazioni di Origine Protetta, le Indicazioni Geografiche Protette e le Specialità Tradizionali Garantite, molto diffuse e quotidianamente riconoscibili sulle etichette dei prodotti che finiscono nei nostri carrelli – sia quelle di uso meno frequente ma

egualmente tutelate dall'Unione, come i Prodotti di Montagna e i Prodotti dell'agricoltura delle isole. Un paragrafo è riservato inoltre alle c.d. Indicazioni Geografiche Semplici, non formalmente riconosciute a livello comunitario ma comunque tollerate dalla Corte di Giustizia sulla base di un'interpretazione ampia dei Trattati, compatibile col principio di libera circolazione delle merci.

Sono descritti infine il regime derogatorio in materia di igiene alimentare riservato ai prodotti alimentari con caratteristiche tradizionali, così come alcuni altri benefici – specie di natura economica - che i produttori di tali beni possono trarre.

L'ultimo capitolo è dedicato all'analisi di una delle sentenze più rilevanti relative alla tutela comunitaria delle indicazioni geografiche: la c.d. *Sentenza Parmesan II* (Causa C-132/05), tanto celebre quanto criticata per i suoi esiti ambigui.

Basata su un ricorso per inadempimento promosso dalla Commissione contro la Repubblica Federale di Germania, tale sentenza ha ad oggetto la presunta violazione da parte tedesca della DOP italiana “Parmigiano Reggiano”: secondo l'accusa le istituzioni teutoniche si erano infatti rifiutate di perseguire d'ufficio la vendita dei formaggi stagionati non conformi al disciplinare produttivo della famosa tipicità italiana, ma recanti egualmente la denominazione “Parmesan” (che celerebbe proprio una traduzione letterale del nome “Parmigiano Reggiano”).

La Corte dopo un'attenta e puntuale analisi del caso ha deciso di rigettare il ricorso della Commissione, ritenuta aver opposto prove insufficienti a giustificare una soluzione diversa; i giudici comunitari hanno quindi stabilito l'idoneità dell'ordinamento tedesco a garantire sia il rispetto della DOP interessata che gli interessi generali dei produttori e dei consumatori, affermando che l'obbligo di punire d'ufficio eventuali violazioni dei provvedimenti comunitari debba spettare allo Stato membro di origine della DOP (nel caso specifico, l'Italia).

Tale esito è stato reputato da molti pericoloso ai fini di un'efficace ed uniforme tutela delle indicazioni geografiche nel mercato interno: per questo motivo - dopo aver appurato le origini italiane del “Parmigiano Reggiano” attraverso una breve descrizione della sua storia ed aver esposto le risposte date dalla Corte riguardo ai punti chiave emersi nel specifico caso di studio – si è espressamente dedicato un paragrafo all'analisi delle numerose motivazioni fornite dalla dottrina a supporto di tale critica, così da offrire ai lettori alcuni originali spunti di riflessione auspicabilmente funzionali ad incrementare la loro consapevolezza rispetto alla profondità del problema discusso.

## Capitolo I

### LA POLITICA AGRICOLA COMUNE (PAC): ORIGINI ED EVOLUZIONE

La Politica Agricola Comune – definibile come “l’insieme di norme e meccanismi che regolano la produzione, gli scambi e la lavorazione dei prodotti agricoli nell’ambito dell’Unione Europea”<sup>1</sup> – può venir a tutti gli effetti considerata una delle politiche comunitarie fondamentali.

In primo luogo occorre infatti segnalare l’ingente peso che gli eterogenei investimenti nei campi dell’alimentazione, dell’ambiente e della crescita economica esercitano sul bilancio dell’Unione Europea, stimati rappresentare ben il 38% delle uscite totali<sup>2</sup> (percentuale tuttavia considerevolmente più bassa del 70% risalente agli anni settanta del secolo scorso, a causa della progressiva diminuzione delle spese imposta dalle varie riforme del settore e da una generale espansione delle competenze comunitarie in altri ambiti).

Ulteriori fattori che contribuiscono ad alimentare la rilevanza della PAC sono poi l’entità di popolazione agricola coinvolta (12 milioni di agricoltori a tempo pieno, 15 milioni di imprese e complessivamente 46 milioni di occupati<sup>3</sup>), l’estensione delle zone rurali europee (rappresentanti oltre il 77% del territorio totale<sup>4</sup>) ed il considerevole ammontare di sovranità che gli Stati membri hanno negli anni ceduto all’Unione in ambito agroalimentare.

#### *1.1. Le origini della PAC*

Le radici di questa essenziale politica comune possono venir ricondotte al 25 marzo 1957, quando la stipula del Trattato di Roma – entrato in vigore il 1° gennaio 1958 – dà vita alla Comunità Economica Europea: una rivoluzionaria unione economica auspicabilmente funzionale, nel lungo termine, ad una più stretta unione politica. Già allora i sei Paesi firmatari del Trattato (Belgio, Lussemburgo, Francia, Germania dell’Ovest, Italia e Paesi Bassi) evidenziano infatti l’esigenza di una “politica comune nel settore dell’agricoltura”<sup>5</sup>, in grado di porre rimedio alla grave carestia postbellica garantendo risorse alimentari a prezzi accessibili e un’equa qualità della vita agli agricoltori nell’area CEE.

Una vera e propria PAC prende però vita solo cinque anni dopo, precisamente il 30 luglio 1962 con l’entrata in vigore dei primi regolamenti in materia. Questi ultimi sanciscono l’inizio di una fase che potremmo definire

---

<sup>1</sup> *Il processo di riforma della Politica Agricola Comune*, a cura dell’Ufficio di Bruxelles della Camera di commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Napoli, 1° luglio 2003, p. 1.

<sup>2</sup> [https://europa.eu/european-union/topics/agriculture\\_it](https://europa.eu/european-union/topics/agriculture_it).

<sup>3</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-631\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_it.htm).

<sup>4</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-631\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_it.htm).

<sup>5</sup> Art. 3 lett. d del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (Roma, 25 marzo 1957).

“transitoria”<sup>6</sup>, caratterizzata dall’obiettivo di garantire prezzi minimi congrui e stabili agli agricoltori e dalla conseguente definizione di tre principi fondamentali da seguire:

- Unità del mercato agricolo, tramite un processo di ravvicinamento e unificazione dei prezzi e un’armonizzazione delle legislazioni amministrative, sanitarie e veterinarie.
- Preferenza comunitaria nell’ambito degli scambi con i paesi terzi, consistente in una protezione doganale volta a preservare il mercato interno dalle fluttuazioni dell’import-export mondiale.
- Solidarietà finanziaria, promossa dal Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia Agricola (FEAOGA). L’architettura di quest’ultimo importante fondo si regge su due settori: da una parte la sezione “Garanzia”, responsabile del finanziamento del sostegno dei prezzi e delle misure di stabilizzazione dei mercati, dall’altra la sezione “Orientamento” incaricata invece di finanziare i vari progetti di sviluppo delle strutture produttive e di vendita dei prodotti agricoli previsti dalla PAC.

I principali strumenti previsti per il perseguimento di tali obiettivi sono le Organizzazioni comuni dei mercati agricoli, ognuna delle quali fondata su un apposito regolamento di base del Consiglio e costituita dall’insieme delle misure necessarie alla gestione della produzione e vendita di un determinato prodotto agricolo (dal 1962 al 1970 ne nasceranno ben ventuno).

È già in questa fase che sopraggiungono tuttavia le prime difficoltà: elementi strutturali quali il coordinamento delle politiche interne e la partecipazione del Fondo europeo agricolo al finanziamento di progetti individuali si rivelano infatti inadeguati a gestire la necessità di miglioramento delle strutture agricole all’interno della Comunità.

Un primo richiamo alla necessità di una profonda revisione della PAC viene fatto invero già nel 1968, con l’adozione da parte della Commissione del “Memorandum sulla riforma della politica agricola comune” – meglio noto come “Agricoltura 1980” – ricalcante il piano decennale elaborato da S. L. Mansholt (l’allora responsabile dell’agricoltura e vicepresidente della Commissione europea) al fine di accrescere l’efficienza del settore agricolo e arginare le enormi spese della politica agricola comune. A tale scopo si propone di ridurre la popolazione attiva impiegata in agricoltura, aumentando le dimensioni delle unità agricole e limitando il sostegno dei prezzi: quest’ultimo in particolare è ritenuto ampliare - anziché colmare - il divario tra redditi

---

<sup>6</sup> S.Ventura, “Passato, presente e futuro della politica agricola comune”, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1999, volume 38, fascicolo 1, p. 142.

agricoli ed industriali, oltre ad aggravare quello esistente tra redditi agricoli “forti” (ascrivibili ad una ristretta minoranza di aziende particolarmente moderne) e “deboli”<sup>7</sup> e causare gravi eccedenze in alcuni mercati.

Nonostante le severe accuse di pessimismo al tempo rivolte al progetto – ed il conseguente rinvio *sine die* di una riforma dei prezzi - esso per primo mette in luce l’esigenza di introdurre due ulteriori principi-guida: una garanzia dei prezzi non illimitata e il sostegno al reddito degli agricoltori meno favoriti tramite aiuti diretti non legati alla produzione.

## **1.2 Una fase declinante**

Dal 1969 - e con ancor più forza dal 1971 – il quadro è aggravato da una serie di eventi eccezionali quali la crisi monetaria internazionale, le crisi dell’energia, la crescita esponenziale dei prezzi di numerosi prodotti di base e le crescenti difficoltà nel settore dell’occupazione<sup>8</sup>: si apre così una nuova fase della PAC, caratterizzata da una sempre maggiore difficoltà nel rispettare i tre principi fondamentali precedentemente menzionati (specie il mantenimento dell’unità del mercato, minacciato dalla crescente instabilità monetaria). Questa crisi di sviluppo della PAC si basa su alcune problematiche di fondo:

- Consistente sovrapproduzione in alcuni mercati, che minaccia di far crollare i prezzi: per sventare questo rischio vengono erogati sussidi alla produzione, acquistate le eccedenze, poste tariffe all’importazione e stabilite restituzioni alle esportazioni (vale a dire sussidi economici agli esportatori comunitari volti a garantire la competitività delle loro merci attraverso la compensazione della differenza tra prezzi europei e prezzi mondiali).
- Squilibrio degli oneri tra le imprese
- Disparità strutturali, rese evidenti dall’entrata di Grecia, Spagna e Portogallo negli anni ‘80.
- Difficoltà nel mantenere il mercato agricolo unito, causa la disorganizzazione del sistema monetario.
- Rimostranze dei partner commerciali, il cui commercio è penalizzato dal protezionismo vigente all’interno della Comunità e dalle vendite a basso prezzo delle sue eccedenze.

Gli Stati Uniti in particolare desiderano la soppressione di qualsiasi sovvenzione agricola a livello europeo.

---

<sup>7</sup> S.Ventura, “Passato, presente e futuro della politica agricola comune”, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1999, volume 38, fascicolo 1, p. 143.

<sup>8</sup> S.Ventura, “Passato, presente e futuro della politica agricola comune”, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1999, volume 38, fascicolo 1, p. 142.



In questo contesto il sostegno dei prezzi diventa evidentemente un'impresa sempre più gravosa, alla quale occorre trovare rimedio.

La Commissione prende ufficialmente atto della situazione nel 1983, proponendo una sostanziale riforma della PAC: essa viene realizzata due anni più tardi, con la pubblicazione nel 1985 del Libro Verde "Prospettive della politica agraria comune" in cui vengono ribadite le misure di riduzione delle eccedenze produttive e accennato il principio – già ipotizzato da Mansholt - del sostegno diretto ai redditi agricoli.

### **1.3 La riforma “MacSharry”**

È però soltanto con la riforma MacSharry (dal nome dell'allora Commissario europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale) – annunciata nel 1992 per il periodo 1993-1999 – che si decide definitivamente di abbandonare le forme di supporto dei prezzi: vengono tagliati quelli minimi garantiti e configurate forme di intervento diretto sui redditi agricoli compensative dei c.d. Set Aside, ritiri provvisori ma obbligatori dalla produzione di superfici agrarie finalizzati a ridurre le eccedenze e riavvicinare i prezzi europei a quelli del resto del mondo.

Questo controllo delle quantità si rivela inoltre fondamentale ai fini della tutela ambientale: non a caso la riforma è coeva al Summit della Terra del 1992, tenutosi a Rio de Janeiro, col quale viene introdotto il principio di sviluppo sostenibile.

Si cerca infine di rafforzare la coesione di quella che ormai si chiama “Unione Europea”<sup>9</sup> tramite misure socio-strutturali volte a sostenere l'economia rurale nel suo complesso, fondate sugli artt. da 130 a 130E dell'Atto Unico e sulla comunicazione della Commissione “Riuscire l'Atto Unico”<sup>10</sup>: quest'ultima in particolare evidenzia l'esigenza di rendere i fondi strutturali europei – quali il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo e la sezione “orientamento” del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia – veri e propri strumenti di sviluppo economico, coordinando le loro attività e le strutture di supporto finanziario come la Banca Europea degli Investimenti.

Gli interventi di cui si è appena parlato si rivelano ben presto particolarmente efficaci, anche grazie al successo dell'integrazione delle politiche sociali, regionali e monetarie (le più strettamente connesse a quella agricola) e l'abolizione degli ostacoli non-tariffari derivanti dalle legislazioni alimentari, veterinarie e fitosanitarie.

È sempre in questo periodo poi che – come peraltro già preannunciato nel 1988 dalla comunicazione della Commissione denominata “L'avvenire del mondo rurale”<sup>11</sup> - il focus si sposta sulla tutela della qualità degli alimenti e sulla loro tracciabilità, al fine di contribuire a una migliore valorizzazione dei prodotti agricoli: nel

---

<sup>9</sup> Denominazione adottata con la stipula del Trattato dell'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992.

<sup>10</sup> Doc. Com(87)100.

<sup>11</sup> Doc. Com(88)501.

1992 nascono infatti le prime disposizioni relative alle specialità tradizionali garantite, alle denominazioni di origine e alle indicazioni geografiche protette<sup>12</sup>, che approfondirò ampiamente in seguito.

#### **1.4 L'accordo di Marrakech**

Negli anni '90 un importante impatto sulla PAC viene esercitato anche dall'Accordo di Marrakech, firmato il 15 aprile 1994 dai rappresentanti della Comunità e dai singoli Paesi membri quale documento istitutivo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio e atto finale del c.d. "Uruguay Round", ciclo di negoziati commerciali multilaterali riconducibili all'Accordo GATT<sup>13</sup> del 1947.

Diversi allegati all'accordo, tuttora vigenti, influiscono infatti sulla dimensione esterna della PAC: primo tra tutti l'Accordo sull'agricoltura, seguito dall'Accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie, l'Accordo sulle misure di salvaguardia, l'Accordo internazionale sui prodotti lattiero-caseari, l'Accordo internazionale sulle carni bovine e – relativamente alla tutela delle denominazioni geografiche - l'Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio.

Gli ordini immediati imposti dall'Uruguay Round alla PAC sono in particolare tre:

- Riduzione delle misure di sostegno interno, delle restituzioni all'esportazione e delle esportazioni sovvenzionate.
- Trasformazione di tutte le misure restrittive alle importazioni in dazi doganali ordinari, con la previsione di un accesso minimo a dazio ridotto per ogni prodotto sottoposto a dazio.
- Fissazione dei prezzi limite in ECU (European Currency Unit), in modo da salvaguardarli da un'eventuale svalutazione causata dal crollo del dollaro o di altre valute.

Importante è inoltre citare la c.d. Clausola di Pace contenuta all'art. 13 dell'Accordo sull'agricoltura: sottraendo qualsiasi misura interna di sostegno o sovvenzione all'esportazione conforme all'Accordo sull'agricoltura alle disposizioni legali del GATT e dell'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative allegato all'Accordo di Marrakech, rappresenta di fatto "un riconoscimento internazionale dei meccanismi della PAC"<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Regolamento CEE 2081/92 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine protetta e Regolamento CEE 2082/92 relativo alle attestazioni di specificità.

<sup>13</sup> General Agreement on Tariffs and Trade (in italiano "Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio"), Ginevra, 30 ottobre 1947.

<sup>14</sup> S.Ventura, "Incidenza degli accordi di Marrakech sulla politica agricola comune", in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1995, volume 34, fascicolo 3, pagina 764.

Il 22 dicembre 1994 il Consiglio dell'Unione Europea adotta infine il Regolamento (Ce) 3290/94, concernente gli adattamenti e le misure temporanee richieste per l'attuazione degli accordi in ambito agricolo: essendo tale Regolamento costituito da mere norme di carattere generale, poco efficaci nel modificare concretamente il regime degli scambi con i Paesi terzi, è stato in seguito completato da 22 allegati e dal Regolamento (Ce) 974/95 della Commissione. Quest'ultima adotta anche due ulteriori testi: uno contenente modalità comuni relative al regime dei certificati di importazione, esportazione e fissazione anticipata delle restituzioni<sup>15</sup> e l'altro relativo alle modalità di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione<sup>16</sup>.

### **1.5 La riforma “Agenda 2000”**

Nel 1997 viene implementata un'ulteriore riforma, “Agenda 2000”, interessante il periodo 2000-2004 ed inserita nel quadro di una revisione generale della struttura delle politiche dell'Unione (resa necessaria dal progressivo allargamento della stessa ai Paesi dell'Europa Centrale e Orientale, i c.d. PECO). In ambito agroalimentare tale riforma si basa su due principali linee-guida:

- Decentramento delle competenze dal livello centrale a quello locale: i singoli Paesi membri possono operare scelte strumentali discrezionali relative all'applicazione delle norme generali stabilite dall'Unione in ambito PAC, così da conciliare al meglio gli obiettivi comuni con quelli interni.
- Delineamento di un percorso di pianificazione flessibile, attento alle necessità specifiche dei singoli Stati membri.

Nel concreto vengono ribaditi e potenziati gli orientamenti della Riforma MacSharry, stabilendo l'esigenza di ridurre ulteriormente i prezzi minimi garantiti, tutelare la qualità e salubrità degli alimenti e salvaguardare l'ambiente di produzione e confezionamento attraverso vincoli di rispetto ambientale in cambio di sostegni economici agli agricoltori (la c.d. Cross-compliance).

Viene inoltre riorganizzata l'architettura giuridica della PAC, distinguendo al suo interno due “pilastri”:

1. Range di interventi di mercato relativi al sostegno dei redditi agricoli, poggiante sulla gestione dei mercati agricoli e sul programma di pagamenti finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA<sup>17</sup>, successore del settore “Garanzia” del FEAOGA).

---

<sup>15</sup> Regolamento CE n. 1199/95.

<sup>16</sup> Regolamento CE n. 1384/95.

<sup>17</sup> Reg. CE n. 1290/2005.

2. Misure volte a incrementare lo sviluppo rurale dell'Unione, finanziate dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR<sup>18</sup>, nato dalla sezione "Orientamento" del FEAOGA). In quest'ambito le scelte strumentali e l'amministrazione delle politiche sono lasciate alla discrezionalità degli Stati membri, nel quadro di una "governance multilivello"<sup>19</sup> diretta dall'Unione.

Rilevante menzionare anche che in questo periodo appaiono le prime norme comunitarie in materia di sicurezza alimentare: nel 1997 la Commissione propone infatti il Libro verde sui "Principi generali della legislazione in materia alimentare dell'Unione europea"<sup>20</sup> - volto a sensibilizzare il dibattito politico sull'esigenza di normare e tutelare i diritti individuali in materia di sicurezza alimentare - e la Raccomandazione COM(97)183 sulla salute del consumatore e sulla sicurezza dei prodotti alimentari. I principi esposti nel Libro Verde trovano sostegno nel Trattato di Amsterdam del 1999 - che sottolinea la necessità di salvaguardare maggiormente i consumatori tramite severi controlli sanitari nel corso dell'intera catena alimentare - e nel "Libro Bianco sulla sicurezza alimentare"<sup>21</sup> pubblicato dalla Commissione nel 2000 al fine di esporre gli obiettivi che la futura normativa europea dovrà perseguire in quest'ambito. Nel 2002 è stato infine pubblicato il Regolamento n. 178 del Parlamento europeo, ad oggi il più importante documento in materia, che approfondirò in seguito.

### **1.6 La riforma "Fischler"**

Nel 2003 interviene invece la Riforma Fischler (anche questa volta dal nome dell'allora Commissario europeo responsabile della PAC), *mid-term review* della precedente riforma "Agenda 2000" riguardante il quadriennio successivo 2005-2009.

Essa introduce alcune importanti novità relativamente ai pagamenti diretti:

- Disaccoppiamento degli aiuti, ovvero l'imposizione di un esborso unico per ogni ettaro di superficie aziendale, indipendente dalla quantità prodotta dall'azienda (ad eccezione di limitati casi di accoppiamento da eliminare gradualmente): il c.d. "Regime del Pagamento Unico" - entrato in vigore il 1° gennaio 2005 - fa sì che i sostegni economici risultino legati all'attività agricola intesa in termini globali, come proprietà del terreno e una gestione della produzione sensibile alle istanze agronomico-ambientali.

Questa dissociazione tra aiuto economico e prodotto ha l'importante merito di orientare la produzione al mercato: mentre prima le scelte di produzione si basavano sulla mera consistenza dei sussidi legati

---

<sup>18</sup> Reg. CE n. 1290/2005.

<sup>19</sup> <http://portale.unibas.it/site/home/didattica/formazione-degli-insegnanti/documento3799.html>.

<sup>20</sup> COM(1997)176.

<sup>21</sup> COM(1999)719.

alla partizione del terreno tra le diverse coltivazioni, ora i produttori potranno compiere le loro valutazioni in base alle effettive esigenze del mercato.

- Condizionalità degli aiuti diretti, da estrinsecarsi in un esborso legato all'osservanza di alcune imposizioni ambientali, sanitarie, fitosanitarie e di benessere animale. Qualsiasi produttore desideri beneficiare degli aiuti comunitari dovrà quindi rispettare i Criteri di Gestione Obbligatoria (CGO)<sup>22</sup> e assicurarsi che nelle proprie superfici agricole vengano rispettate Buone Condizioni Agronomico-Ambientali (BCAA)<sup>23</sup>.

Gli specifici standard da rispettare devono venir invece stabiliti dalle autorità nazionali e regionali competenti in funzione delle loro peculiarità territoriali, assieme a consone procedure di verifica e sanzione.

- Modulazione degli aiuti diretti, consistente in una diminuzione degli esborsi diretti alle grandi aziende in modo da devolvere le risorse destinate alle politiche di mercato alle politiche di sviluppo agricolo.

Importante infine ricordare che nel 2006 viene anche riformata la normativa relativa alle indicazioni geografiche e alle denominazioni d'origine, su cui come già accennato mi soffermerò approfonditamente in seguito: per ora basti dire che i nuovi regolamenti<sup>24</sup> hanno operato una razionalizzazione della materia, semplificando le procedure di riconoscimento tramite un accorciamento dei tempi per le impugnazioni e l'incremento del coordinamento tra istituzioni nazionali e comunitarie.

### **1.7 La riforma “Health Check”**

La riforma Fischler viene completata nel 2007 dall'Health Check - letteralmente una “verifica sullo stato di salute” della PAC – progetto per il triennio 2010-2013 finalizzato di fatto a snellire, uniformare e consolidare le principali innovazioni apportate nel 2003. In particolare sono previsti:

- Disaccoppiamento totale, quindi eliminazione definitiva di qualsiasi aiuto “accoppiato”
- Semplificazione della condizionalità, applicandola esclusivamente agli aspetti prettamente agricoli dell'attività produttiva.
- Incremento progressivo del tasso di modulazione

---

<sup>22</sup> Allegato III al reg. 1782/2003.

<sup>23</sup> Allegato IV al reg. 1782/2003.

<sup>24</sup> Regolamenti CE n. 509/2006 e n. 510/2006.

- Costituzione della c.d. OCM unica: le ventuno OCM esistenti vengono eliminate e sostituite da un unico regolamento<sup>25</sup>.
- Abolizione del sistema di controllo dell'offerta rappresentato dal metodo "Set Aside"

Viene inoltre ribadita la necessità di salvaguardare l'ambiente, specie di fronte alle sempre più complesse tematiche ambientali quali surriscaldamento globale e osservanza del Protocollo di Kyoto, energie rinnovabili, gestione delle risorse idriche e biodiversità.

### **1.8 La riforma "Europa 2020"**

Ad oggi l'ultimo processo di riforma della PAC è stato quello definito "Europa 2020", proposto nel 2011 per il periodo 2014-2020 (intervallo peraltro coincidente con la revisione del Quadro finanziario pluriennale dell'Unione Europea, decisiva per l'individuazione delle effettive risorse a disposizione della riforma) e rivolto ad una crescita "intelligente, sostenibile ed inclusiva"<sup>26</sup>.

Tale progetto rappresenta di fatto un continuum delle due riforme precedenti, pur essendo inserito in un contesto di profondi mutamenti istituzionali: è stato infatti discusso da un'Unione composta da ben 27 Stati membri (molto eterogenei dal punto di vista socio-economico) e approvato secondo la procedura di co-decisione tra Parlamento europeo e Consiglio europeo, valorizzata dal Trattato di Lisbona entrato in vigore nel 2009.

Mantenendo intatta la solita struttura a due pilastri, prevede in particolare:

- Garanzia di un reddito stabile e di una qualità di vita soddisfacente per gli agricoltori dell'Unione. A tale scopo si configura un regime più equo di aiuti diretti, riservati ora ai soli produttori effettivamente attivi (vale a dire quelli che mantengono un'attività agricola minima nei propri terreni<sup>27</sup>): in ogni Stato membro ciascun agricoltore avrà diritto ad ottenere un aiuto al reddito in nessun caso inferiore al 60% della media nazionale.

Sono inoltre previsti finanziamenti aggiuntivi per i produttori attivi di età inferiore ai quarant'anni (per i primi cinque anni del loro progetto) od operanti in zone svantaggiate, procedure burocratiche semplificate per le piccole aziende e una procedura d'urgenza attivabile dalla Commissione per fornire aiuto immediato agli agricoltori nel caso di una crisi economica, ambientale, sanitaria o di altro genere. Gli agricoltori potranno inoltre beneficiare del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (in

<sup>25</sup> Reg. CE n. 1234/2007.

<sup>26</sup> COM(2010) 2020 definitivo.

<sup>27</sup> <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4305>.

virtù di un contesto mondiale sempre più interdipendente) e contare su fondi di mutualizzazione e di assicurazione capaci di tutelarli dalla volatilità dei prezzi.

Viene infine incoraggiata la creazione di organizzazioni professionali e interprofessionali capaci di accrescere il potere dei produttori nella catena alimentare, attraverso la stipula di contratti collettivi per la fornitura di determinati prodotti o – in casi particolari – l’adozione di misure temporanee di stabilizzazione del mercato<sup>28</sup>.

- Una gestione delle risorse naturali sostenibile dal punto di vista ambientale: il 30% dei finanziamenti diretti dovrà ad esempio essere condizionato al rispetto di tre pratiche *eco-friendly*, quali il mantenimento di pascoli permanenti, la diversificazione delle colture e l’installazione di aree ecologiche<sup>29</sup>.
- Un equilibrato sviluppo rurale, basato su sei principali obiettivi: trasferimento delle conoscenze in agricoltura (tramite ad esempio corsi di formazione professionale o progetti di collaborazione tra ricercatori e agricoltori), organizzazione delle catene alimentari, gestione del rischio, tutela degli ecosistemi dipendenti dall’agricoltura, transizione verso una *low-carbon economy*, sviluppo del potenziale occupazionale e incremento della competitività delle aziende dell’Unione<sup>30</sup>. Quest’ultimo punto è perseguito soprattutto dalle previsioni relative agli scambi di prodotti agricoli con Paesi terzi, per i quali si prevede l’applicazione di dazi all’importazione (a norma della tariffa doganale comune) e la possibilità per la Commissione di fissare limiti specifici alla quantità di importazioni cui imporre dazi doganali ridotti. Per alcuni prodotti si potranno inoltre prevedere, in casi eccezionali, restituzioni all’esportazione.

---

<sup>28</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=legissum:0302\\_1](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=legissum:0302_1).

<sup>29</sup> <https://agronotizie.imagelinenetwork.com/agricoltura-economia-politica/2013/06/27/la-nuova-pac-2014-2020-punto-per-punto/33797>.

<sup>30</sup> <http://portale.unibas.it/site/home/didattica/formazione-degli-insegnanti/documento3799.html>.

## Capitolo 2

### PROTEZIONE DELLA QUALITÀ DEI PRODOTTI E TUTELA DEL CONSUMATORE

Come si è visto nel primo capitolo, i diversi progetti di riforma riguardanti la Politica Agricola Comune hanno sancito un progressivo spostamento delle priorità della stessa: a partire dagli anni Novanta del secolo scorso l'obiettivo principale non è infatti più il controllo quantitativo dei prodotti agroalimentari circolanti nell'Unione, bensì la tutela della loro effettiva qualità.

Ai fini di un efficiente controllo qualitativo degli alimenti all'interno dell'Unione hanno quindi assunto particolare importanza le regole a garanzia della sicurezza degli alimenti, quelle relative ad una loro efficiente etichettatura e le disposizioni in materia di tutela transnazionale del consumatore.

#### 2.1 Garanzia comunitaria della sicurezza alimentare

Il presupposto alla base del processo di normativizzazione in materia di sicurezza alimentare è la possibilità di derogare al principio fondamentale di libera circolazione dei beni all'interno dell'Unione, nel caso in cui questo si trovi in contrasto con l'interesse primario alla salute pubblica.

Tale opinione si è consolidata in modo particolare a fine anni Novanta, col sopraggiungere dell'epidemia di encefalopatia spongiforme bovina (meglio conosciuta come “malattia della mucca pazza”), dell'afta epizootica (grave patologia infettiva dei ruminanti e dei suini) e dei timori suscitati dalla potenziale introduzione di Organismi Geneticamente Modificati (OGM) sul mercato alimentare.

Come si è già detto nel primo capitolo, al fine di inaugurare un processo di regolamentazione della materia la Commissione europea ha presentato nel 1997 il Libro verde sui “Principi generali della legislazione in materia alimentare dell'Unione europea”<sup>31</sup>, subito seguito dalla Raccomandazione n. 183/1997 sulla salute del consumatore e sulla sicurezza dei prodotti alimentari. I principi delineati sono consolidati due anni dopo nel Trattato di Amsterdam – che evidenzia in particolare l'esigenza di prevedere controlli più severi lungo l'intera catena alimentare – e integrati nel 2000 dal “Libro Bianco sulla sicurezza alimentare”<sup>32</sup>, pubblicato dalla Commissione al fine di chiarire i futuri obiettivi della legislazione comunitaria in ambito alimentare.

Nel 2002 viene infine approvato il Regolamento n. 178, ad oggi il documento fondamentale in materia: con esso si profila infatti un vero e proprio *network* istituzionale preposto alla tutela degli alimenti circolanti nell'Unione. Tale sistema reticolare ruota in particolare attorno a:

- Commissione europea, responsabile della gestione dei rischi e delle emergenze.

---

<sup>31</sup> COM(1997)176.

<sup>32</sup> COM(1999)719.



- Autorità nazionali specializzate, a capo dell'esecuzione periferica dei programmi comunitari e il controllo dei settori maggiormente a rischio.
- European Food Safety Authority (EFSA), garante – assieme alle singole Autorità nazionali - dell'organicità del sistema, grazie all'organizzazione e al controllo delle informazioni che vi circolano. L'EFSA ricopre inoltre funzioni consultive a favore dei Governi dei Paesi membri e della Commissione europea, qualora ciò si renda necessario ai fini dell'adozione di provvedimenti in materia alimentare o alla stipula di accordi commerciali internazionali<sup>33</sup>.  
L'istituzione – che ha sede in Italia, nella città di Parma – è costituita da un Consiglio di Amministrazione, un Direttore Esecutivo, un Foro consultivo e un Comitato scientifico (affiancato da nove Gruppi di esperti preposti alla valutazione dei rischi alimentari).

## 2.2 Gli standard igienico-sanitari vigenti nel mercato alimentare interno

Ai fini del mantenimento di buoni standard qualitativi e di sicurezza nel mercato alimentare è innanzitutto fondamentale garantire l'osservanza di dettagliate norme igieniche nel corso dei processi produttivi, al fine di evitare “il trasferimento di qualsiasi tipo di sostanza indesiderata nel prodotto finito”<sup>34</sup>.

La prima “ondata” di normazione comunitaria in materia risale ai primi anni '60, quando un'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri si riteneva necessaria a raggiungere il più ampio obiettivo della libera circolazione delle merci: al tempo si optò per l'inserimento di standard igienici rivolti a particolari categorie di alimenti particolarmente deteriorabili (come ad esempio carne, latte e prodotti della pesca) all'interno di Regolamenti a carattere generale.

È appena nel 1993 che si è fornita una disciplina più accurata e specifica dell'igiene alimentare nel mercato interno, grazie all'introduzione di norme riservate a tutti gli alimenti in esso circolanti e relative al loro intero processo produttivo<sup>35</sup>: nella stessa occasione si è anche stabilita una prima definizione del concetto di igiene (quale “l'insieme delle misure necessarie a garantire la sicurezza e l'integrità dei prodotti alimentari”<sup>36</sup>) e prevista l'applicazione generalizzata del sistema di autocontrollo aziendale “*Hazard Analysis and Critical Control Points*”, analisi dell'intero ciclo di produzione volta ad individuare eventuali pericoli di contaminazione.

Nonostante già nel 2000 la Commissione – conformemente agli obiettivi delineati nello stesso anno nel Libro bianco sulla sicurezza alimentare - avesse cercato di “sistematizzare” la materia creando un sistema unitario

<sup>33</sup> [www.diritto.it/1-autorita-garante-per-la-sicurezza-alimentare-nel-sistema-europeo-di-tutela-degli-alimenti/](http://www.diritto.it/1-autorita-garante-per-la-sicurezza-alimentare-nel-sistema-europeo-di-tutela-degli-alimenti/).

<sup>34</sup> C. Losavio, “Le regole comunitarie e nazionali relative all'igiene dei prodotti”, in *Trattato di diritto agrario*, a cura di L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, Torino, UTET Giuridica, 2011, volume 3, p. 184.

<sup>35</sup> Direttiva-quadro 93/43/CEE del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari, attuata in Italia tramite il d.lg. n. 155/1997

<sup>36</sup> Art. 2 della direttiva 93/43/CEE.

di controllo per i prodotti di origine vegetale e animale, il sopraggiungimento del Regolamento 178/2002 ha rinviato l'approvazione definitiva delle innovazioni in materia di igiene (vista la necessità di coordinarle alle norme del citato Regolamento).

L'attuale normativa di riferimento consta quindi delle regole generali imposte dal citato Regolamento 178/2002 agli operatori del settore alimentare, affiancate da altre più specifiche contenute in cinque nuovi Regolamenti creati tra il 2004 e il 2005: il primo di essi si riferisce a tutti i prodotti alimentari<sup>37</sup>, mentre gli altri si concentrano tutti su precisi ambiti quali gli alimenti di origine animale<sup>38</sup>, i controlli ufficiali relativi ai prodotti di origine animale destinati al consumo umano<sup>39</sup>, i controlli ufficiali volti a verificare la conformità alla disciplina in materia alimentare<sup>40</sup> e l'igiene dei mangimi<sup>41</sup>; a tali Regolamenti se ne sono aggiunti poi due ulteriori<sup>42</sup> volti ad attuarli, modificarli e completarli.

Tra gli obblighi contenuti nel Regolamento 178/2002 troviamo innanzitutto quello per cui gli operatori devono assicurare che “nelle imprese da essi controllate gli alimenti o i mangimi soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti alle loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione e verificare che tali disposizioni siano soddisfatte”<sup>43</sup>. Dovranno inoltre garantire “in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione la rintracciabilità degli alimenti, dei mangimi, degli animali destinati alla produzione alimentare e di qualsiasi altra sostanza destinata o atta a entrare a far parte di un alimento o di un mangime”<sup>44</sup>, motivo per cui saranno tenuti a saper individuare chi ha fornito loro i suddetti elementi. Qualora poi un operatore ritenga o abbia motivo di ritenere che un alimento o mangime da lui importato, prodotto, trasformato, lavorato o distribuito non rispetti le norme di sicurezza vigenti, dovrà immediatamente avviare - nel caso in cui l'alimento in questione non si trovi più sotto il suo diretto controllo – le procedure necessarie a ritirarlo e informarne le autorità competenti ed informare i consumatori o gli utenti del mangime del motivo del ritiro (richiamando eventualmente i prodotti loro già forniti)<sup>45</sup>.

Particolarmente importante è poi il Regolamento del 2004 applicabile a tutti i prodotti alimentari, dal quale emerge una nuova definizione di igiene: il concetto individua ora “le misure e le condizioni necessarie a controllare i pericoli e garantire l'idoneità al consumo umano d'un prodotto alimentare tenuto conto dell'uso previsto”<sup>46</sup>.

Nel sopraccennato Regolamento sono disciplinate tanto la produzione primaria (in precedenza non considerata in materia di igiene) – comprendente “tutte le fasi della produzione, dell'allevamento o della coltivazione dei

---

<sup>37</sup> Reg. CE n. 852/2004.

<sup>38</sup> Reg. CE n. 853/2004.

<sup>39</sup> Reg. CE n. 854/2004.

<sup>40</sup> Reg. CE n. 882/2004.

<sup>41</sup> Reg. CE n. 183/2005.

<sup>42</sup> Reg. CE n. 2074/2004 e Regolamento CE n. 2076/2004.

<sup>43</sup> Art. 17 del Reg. CE n. 178/2002.

<sup>44</sup> Art. 18 par. 1 del Reg. CE n. 178/2002.

<sup>45</sup> Artt. 19 e 20 del Reg. CE n. 178/2002.

<sup>46</sup> Art. 2 del Reg. CE n. 852/2004.

prodotti primari, compresi il raccolto, la mungitura e la produzione zootecnica precedente la macellazione e comprese la caccia e la pesca e la raccolta di prodotti selvatici”<sup>47</sup>, oltre che “il trasporto, il magazzinaggio e la manipolazione di prodotti primari sul luogo di produzione (...); il trasporto di animali vivi (...); e in caso di prodotti di origine vegetale, prodotti della pesca e della caccia, le operazioni di trasporto per la consegna di prodotti primari (...) dal luogo di produzione ad uno stabilimento”<sup>48</sup> – quanto la produzione secondaria, con la quale si intendono invece tutte le fasi successive di “preparazione, trasformazione, lavorazione, confezionamento, magazzinaggio, trasporto, distribuzione, manipolazione e messa in vendita o fornitura al consumatore finale”<sup>49</sup>: quest’ultima fase continua peraltro ad essere sottoposta al sistema di autocontrollo HACCP, rivelatosi nel tempo molto più efficace e flessibile di una mera verifica del prodotto finito; per aiutare gli operatori a applicare tale monitoraggio in maniera corretta ed efficace si auspica persino lo sviluppo di manuali nazionali e comunitari di corretta prassi igienica<sup>50</sup>.

Per garantire invece il maggior grado di efficacia dei controlli ufficiali attuati dalle autorità competenti, si prevede l’obbligo di registrazione delle imprese: a tale scopo basterà che gli operatori del settore alimentare collaborino con le autorità stesse, notificando tutti gli stabilimenti posti sotto il loro controllo e fornendo informazioni aggiornate sugli stessi<sup>51</sup>. Nei casi però in cui l’ordinamento nazionale dello Stato membro in cui gli stabilimenti sono situati o il Regolamento (CE) n. 853/2004 prevedono la procedura di “riconoscimento”, sarà necessario sottoporsi ad almeno un’ispezione dell’autorità competente.

Le norme previste dal Regolamento in questione non riguarderanno ad ogni modo la produzione primaria per uso domestico privato, la preparazione, manipolazione e conservazione domestica di alimenti destinati al consumo domestico privato, la fornitura diretta di piccoli quantitativi di prodotti primari dal produttore al consumatore finale o a dettaglianti locali che forniscono direttamente il consumatore finale né i centri di raccolta e le concerie che rientrano nella definizione di impresa del settore alimentare solo perché trattano materie prime per la produzione di gelatina o di collagene<sup>52</sup>. Quest’esclusione non giustifica tuttavia alcuna violazione delle norme base dell’igiene, delle pratiche agricole volte ad ottenere un prodotto sicuro o delle norme specifiche di settore<sup>53</sup>.

---

<sup>47</sup> Art. 3 par. 17 del Reg. CE n. 178/2002.

<sup>48</sup> Par. 1 dell’allegato I al Reg. CE n. 852/2004.

<sup>49</sup> C. Losavio, “Le regole comunitarie e nazionali relative all’igiene dei prodotti”, in *Trattato di diritto agrario*, a cura di L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, Torino, UTET Giuridica, 2011, volume 3, p. 190.

<sup>50</sup> Art. 1 lett. e del Regolamento 852/2004.

<sup>51</sup> Art. 6 del Regolamento 852/2004.

<sup>52</sup> Art. 1 par. 2 del Regolamento 852/2004.

<sup>53</sup> C. Losavio, “Le regole comunitarie e nazionali relative all’igiene dei prodotti”, in *Trattato di diritto agrario*, a cura di L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, Torino, UTET Giuridica, 2011, volume 3, p. 191.

### **2.3 Informazione del consumatore: l'importanza dell'etichettatura**

Il perseguimento dell'obiettivo generale di garantire un adeguato livello qualitativo agli alimenti circolanti nell'Unione presuppone inoltre l'assicurazione al consumatore di una completa e corretta informazione sul prodotto, necessaria ai fini di un'efficace valutazione qualità-prezzo.

Il primo tentativo di armonizzazione in quest'ambito è rappresentato dalla direttiva 79/112 CEE del 1978, recepita in Italia tramite il D. Lgs.109/1992 e soggetta in seguito a numerose revisioni (cui l'ordinamento italiano si è adeguato modificando il D. Lgs. 109/1992 stesso).

Nel 2011 la normativa di riferimento è nuovamente cambiata grazie all'introduzione del Regolamento (UE) 1169/2011 – tutt'oggi in vigore - adottato da Parlamento europeo e Consiglio: esso razionalizza, completa e armonizza le norme nazionali relative agli obblighi informativi in ambito alimentare al fine di garantire ai consumatori dati precisi, trasparenti e facilmente comprensibili.

Per rendere più agevolmente esaminabile l'etichetta è previsto innanzitutto un criterio misurabile di leggibilità, basato su indicazioni precise relative alla dimensione minima del carattere, allo spessore, al colore e al contrasto tra scritta e sfondo.

Per quanto riguarda poi le indicazioni necessariamente presenti sull'etichetta, si distingue tra alimenti preconfezionati (interamente o in parte imballati prima di venir messi in vendita, così che il contenuto non possa venir modificato senza alterare la confezione) ed alimenti sfusi (privi di involucro) o preincartati (confezionati nell'esercizio di vendita per la consegna diretta o la vendita a libero servizio, a prescindere dal sistema di chiusura adottato).

Nel primo caso dovranno venir indicati obbligatoriamente<sup>54</sup>:

- Denominazione giuridica di vendita dell'alimento, o in mancanza di questa la sua denominazione usuale (qualora non esista o non sia utilizzata nemmeno quest'ultima, dovrà venir indicata una denominazione descrittiva); sarà inoltre necessario menzionare lo stato fisico dell'alimento, o lo specifico trattamento al quale esso è stato sottoposto.
- Elenco degli ingredienti, vale a dire qualunque sostanza o prodotto (compresi gli aromi, gli additivi e gli enzimi alimentari) e qualunque costituente di un ingrediente composto utilizzato nella fabbricazione o nella preparazione di un alimento e ancora presente nel prodotto finito, anche se sotto forma modificata<sup>55</sup>. In tale elenco dovranno venir citati gli eventuali nanomateriali impiegati e gli eventuali allergeni, elencati nel 2° allegato del Regolamento.

---

<sup>54</sup> Art. 9 Re. UE n. 1169/2011.

<sup>55</sup> <http://www.confcommerciocagliari.it/wp-content/uploads/2015/02/vademecum-etichettatura-FIDA.pdf>.

Solo pochi prodotti, elencati nell'art. 19 del Regolamento, potranno venir esonerati dall'elencazione degli ingredienti.

- Quantità percentuale, ma solo degli ingredienti compresi nella denominazione di vendita del prodotto, collegati dal consumatore ad una certa denominazione di vendita, evidenziati sull'etichetta tramite immagini o parole o indispensabili per la caratterizzazione del prodotto.
- Quantità netta dell'alimento, indicata in unità di volume per i prodotti allo stato liquido o in unità di massa per tutti gli altri.  
Quest'obbligo non vige per gli alimenti destinati a perdere considerevole parte del loro volume o della loro massa e/o venduti al pezzo o pesati davanti al consumatore.
- Durabilità del prodotto, indicata dalla data di scadenza (ossia il limite oltre il quale non è più possibile consumarlo) o – per gli alimenti meno deperibili - dal termine minimo di conservazione (la data oltre alla quale il bene può subire un'alterazione delle sue caratteristiche organolettiche, pur senza comportare rischi di salute a chi lo consuma), che può tuttavia venir omesso in alcuni specifici casi<sup>56</sup>.
- Data di congelamento o di primo congelamento, obbligatoria per carne, preparazioni a base di carne o alimenti non trasformati a base di pesce congelato.
- Codice di lotto. Anche in questo caso sono previste specifiche deroghe<sup>57</sup>.
- Nome (o ragione sociale) e indirizzo dell'operatore del settore alimentare responsabile delle informazioni sugli alimenti: esso è l'operatore con il cui nome o con la cui ragione sociale è commercializzato il prodotto.
- Condizioni di conservazione ed uso, qualora il prodotto abbia bisogno di particolari accorgimenti relativi alla conservazione stessa.
- Paese d'origine o luogo di provenienza: fatte salve le norme previste per l'etichettatura dei prodotti DOP e IGP, l'indicazione è d'obbligo per le carni (bovine, ovine, caprine, suine e avicole) e ogniqualvolta "l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore in merito al paese d'origine o al luogo di provenienza reale dell'alimento, in particolare se le informazioni che

---

<sup>56</sup> Allegato X, comma 1, lett. d del Reg. UE n. 1169/2011.

<sup>57</sup> Art. 13, comma 6, D. Lgs. 109/92.

accompagnano l'alimento o contenute nell'etichetta nel loro insieme potrebbero altrimenti far pensare che l'alimento abbia un differente paese d'origine o luogo di provenienza"<sup>58</sup>.

Nel caso poi in cui il paese d'origine o il luogo di provenienza indicato sull'etichetta sia diverso da quello dell'ingrediente primario del prodotto, sarà necessario indicare anche il paese d'origine o il luogo di provenienza di tale ingrediente primario, oppure puntualizzare la diversa origine o provenienza dell'ingrediente primario rispetto a quella indicata sul prodotto finito.

I singoli Paesi membri potranno comunque prevedere ulteriori indicazioni vincolanti, al fine di tutelare al meglio il consumatore, la salute pubblica, i diritti di proprietà industriale e commerciale e prevenire le frodi<sup>59</sup>.

- Istruzioni per l'uso, nel caso in cui la loro omissione impedirebbe un uso adeguato dell'alimento
- Gradazione alcolica effettiva, per le bevande che contengono più di 1,2% di alcol in volume
- Dichiarazione nutrizionale: le etichette dovranno necessariamente menzionare valore energetico, grassi, grassi saturi, carboidrati, zuccheri, proteine e sale contenuti nel prodotto. Gli unici alimenti esentati sono quelli non trasformati, composti da un unico ingrediente o una sola categoria di ingredienti ed i prodotti trasformati ma sottoposti unicamente a maturazione e comprensivi di un unico ingrediente o una sola categoria di ingredienti.
- Indicazioni obbligatorie complementari per specifiche categorie di alimenti

Gli alimenti sfusi o preincartati sono invece soggetti alle regole meno rigide poste dall'art. 16 del D.lgs. 109/1992 (affiancate - nel caso in cui il prodotto presenti eventuali allergeni - dalle disposizioni dell'art. 44 del Regolamento UE 1169/2011). In questo caso le indicazioni obbligatorie sono la denominazione di vendita, l'elencazione degli ingredienti (tranne specifiche eccezioni), il peso totale e il peso al netto della glassatura dei prodotti congelati e l'indicazione di eventuali allergeni.

Queste norme generali sono completate poi da alcune più specifiche, ossia:

- data di scadenza per le paste fresche
- varietà, origine e calibro/categoria per i prodotti ortofrutticoli
- tecnica di produzione e zona di origine per i prodotti della pesca
- quantità netta e lotto per i prodotti a base di carne
- gradazione alcolica per le bevande contenenti alcool in quantità superiore a 1,2% in volume

---

<sup>58</sup> Art. 26 del Regolamento 1169/2011.

<sup>59</sup> <http://www.ilfattoalimentare.it/wp-content/uploads/2014/04/Etichettatura.pdf>.

- modalità di conservazione per i prodotti particolarmente deperibili

Viene infine specificato che la responsabilità dell'osservanza delle norme previste dal Regolamento è in capo all'Operatore del Settore Alimentare (OSA) il cui nome o con la cui ragione sociale è commercializzato il prodotto o il cui nome o la cui ragione sociale siano riportati in un marchio depositato o registrato; qualora invece l'OSA sia stabilito in un Paese terzo il responsabile sarà l'importatore che ha sede nell'Unione.

In virtù della legge di delegazione europea 2015<sup>60</sup> l'Italia ha adattato la propria normativa nazionale al Regolamento (UE) 1169/2011 attraverso il D.lgs. 231/2017<sup>61</sup>, dettante peraltro la disciplina sanzionatoria da applicare in caso di violazione delle disposizioni comunitarie.

Il decreto, che entrerà in vigore il 9 maggio 2018 (prima del quale continuerà a vigere il D.lgs. 109/1992) esclude dal regime sanzionatorio:

- le forniture ad organizzazioni senza scopo di lucro destinate a venir cedute gratuitamente a persone indigenti, a patto che le eventuali irregolarità di etichettatura non riguardino la data di scadenza o le informazioni sulle sostanze allergizzanti ed oggetto di intolleranze.
- gli alimenti immessi sul mercato con una "adeguata rettifica scritta" delle informazioni non conformi a quanto previsto dal decreto.
- gli alimenti prodotti prima dell'entrata in vigore delle nuove norme, che potranno venir commercializzati fino ad esaurimento scorte.

L'autorità predisposta all'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie è il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressioni frodi dei prodotti agroalimentari facente capo al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. Esso viene affiancato nella sua funzione dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dai diversi organi preposti all'accertamento delle violazioni a livello nazionale, quali le Aziende Sanitarie Locali, le Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale, il Nucleo Antisofisticazioni e l'Ispettorato Controllo Qualità.

Importante è anche il D.lgs. 145/2017, che entrerà in vigore il 5 aprile 2018: esso “reca disposizioni relative alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori” in conformità e a integrazione del Regolamento

---

<sup>60</sup> Legge 170/2016.

<sup>61</sup> Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del medesimo regolamento (UE) n. 1169/2011 e della direttiva 2011/91/UE, ai sensi dell'articolo 5 della legge 12 agosto 2016, n. 170 «Legge di delegazione europea 2015».

(UE) 1169/2011, al fine di assicurare la “corretta e completa informazione al consumatore e della rintracciabilità dell’alimento da parte degli organi di controllo, nonché per la tutela della salute”<sup>62</sup>.

Il decreto prevede in particolare per tutti i prodotti alimentari pre-imballati e destinati al consumatore finale o alla collettività l’obbligo di indicare sull’etichetta la sede e l’indirizzo dello stabilimento di produzione (o, se diverso, di confezionamento) così da assicurare una buona tracciabilità del prodotto. Nel caso in cui l’operatore responsabile possieda diversi stabilimenti, “è consentito indicare tutti gli stabilimenti purché quello effettivo sia evidenziato mediante punzonatura o altro segno”.

Quest’obbligo figurava in realtà già nel D.lgs. 109/92, ma è stato abrogato dallo stesso Regolamento (UE) 1169/2011: quest’ultimo infatti prevede l’indicazione obbligatoria del solo responsabile legale del marchio, e non la specifica fabbrica in cui il prodotto viene preparato. La reintroduzione del citato onere permetterà quindi ai consumatori di individuare l’esatta origine degli alimenti confezionati per conto della Grande Distribuzione Organizzata (GDO) e dei principali gruppi industriali, dando loro la possibilità di selezionare prodotti confezionati in Italia. Ci saranno implicazioni importanti anche dal punto di vista sanitario: nei casi di allerta per esempio la menzione dello stabilimento concederà di accorciare i tempi di indagine.

L’obbligo di indicazione della sede di produzione o confezionamento potrà venir derogato esclusivamente nel caso in cui:

- tale sede coincida con quella dell'operatore responsabile
- la confezione riporti un marchio di identificazione o una bollatura sanitaria (obbligatori rispettivamente per carni e prodotti di origine animale)
- l'indicazione di tale sede sia citata nel marchio
- il prodotto in questione sia vino, vino nuovo ancora in fermentazione, vino liquoroso, vino spumante, vino spumante di qualità, vino spumante di qualità del tipo aromatico, vino spumante gassificato, vino frizzante, vino frizzante gassificato, mosto di uve, mosto di uve parzialmente fermentato, mosto di uve concentrato, vino ottenuto da uve appassite o vino di uve stramature
- il prodotto in questione sia stato pre-imballato nel rispetto del Regolamento (UE) 1169/2011 e legalmente fabbricato o commercializzato in un altro Stato membro dell'UE o in Turchia, oppure fabbricato in uno Paese appartenente all'Associazione europea di libero scambio (EFTA), partecipante all'Accordo sullo Spazio Economico Europeo.

---

<sup>62</sup> Art. 1 D.lgs. 145/2017.



La ratio in questo caso è garantire l'osservanza del principio di libera circolazione delle merci previsto dal diritto comunitario nonché i diversi obblighi posti dagli accordi commerciali internazionali.

#### **2.4 Le pratiche commerciali scorrette**

Un'ulteriore forma di tutela del consumatore è stata fornita nel 2005 da una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>63</sup> recante il divieto di attuare pratiche commerciali scorrette, da intendere come le pratiche commerciali contrastanti norme di diligenza professionale o inficanti la libertà di scelta del consumatore medio (o del membro medio di un gruppo di consumatori) cui sono dirette.

Lo scopo di tale direttiva è armonizzare la materia, in modo da evitare che divergenze troppo marcate tra le legislazioni nazionali ostacolino la libera circolazione delle merci nel mercato interno e creino incertezza in merito ai diritti dei consumatori agenti nello stesso, aumentandone la sfiducia.

È tuttavia specificato che in virtù del principio di sussidiarietà i legislatori dei Paesi membri potranno comunque continuare a normare la materia, seppur in necessaria conformità alle disposizioni previste a livello comunitario. Vengono inoltre fatte salve la direttiva 84/450/CEE – riguardante le forme di pubblicità ingannevoli per le imprese ma non per i consumatori e le forme di pubblicità comparativa illecita – e le pratiche pubblicitarie e di marketing “generalmente ammesse” (vengono menzionati a scopo esemplificativo il *product placement* consentito, la differenziazione del marchio e gli incentivi capaci di influenzare legittimamente le scelte dei consumatori).

La direttiva propone in primo luogo una differenziazione interna alle pratiche commerciali scorrette, distinguendo tra quelle “ingannevoli” e quelle “aggressive”.

Le prime sono da considerarsi quelle che attraverso informazioni false inducono in errore il consumatore, portandolo a compiere una scelta commerciale che in altre circostanze non avrebbe fatto: tali pratiche possono anche avere natura omissiva, come nel caso in cui il produttore non indichi dati necessari ai fini di una decisione cosciente del consumatore, nasconda o presenti “in modo oscuro” tali dati o non espliciti il suo obiettivo commerciale. I dati rilevanti che non possono venir omessi sono ad esempio la natura del bene, le sue caratteristiche principali, la portata degli impegni del professionista, il prezzo, la necessità di manutenzione, i diritti del professionista e quelli del consumatore.

Le pratiche aggressive riducono invece la capacità decisionale del consumatore medio attraverso l'uso di molestie, coercizione, forza fisica o indebito condizionamento (quest'ultimo da intendersi come un'insistenza perpetrata illegittimamente dal professionista seppur senza impiegare o minacciare l'uso della forza fisica).

---

<sup>63</sup>Direttiva 2005/29/CE dell'11 maggio 2005 relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio (“direttiva sulle pratiche commerciali sleali”).

Vengono inoltre tutelati esplicitamente i consumatori considerati “vulnerabili”, sostenendo la necessità di valutare le pratiche oggetto d’indagine nell’ottica di chi - a causa di età, infermità fisica o mentale o ingenuità - abbia una maggiore probabilità di cadere vittima di pratiche commerciali scorrette.

Infine, nonostante il divieto di natura generale a portare avanti questo genere di pratiche commerciali (che consente una protezione dei consumatori flessibile, in quanto indipendente dalle fattispecie ad oggi espressamente riconosciute) vengono elencate alcune attività da reputarsi sempre e comunque sleali<sup>64</sup>: tra esse figura ad esempio l’esibire un marchio di fiducia, un marchio di qualità o un marchio equivalente senza aver prima ottenuto la necessaria autorizzazione.

Il primo Paese membro ad aver adeguato il proprio ordinamento interno alla direttiva 2005/29/CE è stato proprio l'Italia: attraverso il D.lgs. 146/2007 essa ha infatti inserito nel suo Codice del Consumo il concetto di pratica commerciale sleale, applicabile a “qualsiasi azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale ivi compresi la pubblicità e il marketing, posta in essere da un professionista, in relazione alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto ai consumatori”<sup>65</sup>.

## ***2.5 I Centri Europei dei Consumatori***

La rete dei Centri Europei dei Consumatori nasce nel 2005, in seguito all’unione - operata dalla Commissione europea in collaborazione con i governi dei Paesi membri - delle due forme di tutela dei consumatori precedentemente esistenti: gli Eurosportelli per i consumatori (centri d’informazione nati nel 1992) e la c.d. rete europea extragiudiziale (creata nel 2001 allo scopo di appoggiare i consumatori nella salvaguardia transfrontaliera dei loro diritti).

Ad oggi si contano ben trenta Centri - uno in ogni singolo Stato membro, uno in Norvegia e uno in Islanda - che cooperano tra loro, con la Commissione europea e con le varie istituzioni nazionali preposte alla tutela dei consumatori al fine di consapevolizzare i consumatori stessi sui diritti loro garantiti dall’Unione. A tale scopo emettono aggiornamenti e delucidazioni in merito alla normativa comunitaria di riferimento, in modo da alimentare la fiducia dei cittadini e incoraggiare conseguentemente il commercio nel mercato interno: il principale freno alle compravendite transfrontaliere è infatti proprio il timore degli acquirenti di venir penalizzati da disparità di trattamento, causate da eventuali divergenze giuridiche negli ordinamenti dei singoli Stati membri.

Nel caso poi in cui sorgano effettivamente controversie tra consumatori e professionisti provenienti da Paesi membri diversi, i CEC si preoccupano di valutare i singoli casi, di mettere in contatto le parti (fornendo ai consumatori gli aiuti linguistici e tecnico-giuridici necessari a rendere i loro reclami maggiormente incisivi) e

---

<sup>64</sup> Allegato 1 alla direttiva 2005/29/CE, denominato “Pratiche commerciali considerate in ogni caso sleali”.

<sup>65</sup> Capo 1, art. 2, lett. d della direttiva 2005/29/CE.

di farle pervenire a soluzioni amichevoli individuando – se necessario - organi extragiudiziali nazionali capaci di farlo.

Questi Centri analizzano inoltre le differenze tra le legislazioni nazionali in materia di consumo e le diverse problematiche espresse dai consumatori, al fine di stilare studi statistici utili a delineare politiche e normative – tanto comunitarie quanto nazionali - efficaci e capaci di prevenire futuri contenziosi.

### Capitolo 3

#### LE INDICAZIONI GEOGRAFICHE COMUNITARIE: INQUADRAMENTO, REQUISITI E RICONOSCIMENTO

Una speciale ed ulteriore forma di tutela della qualità dei beni alimentari è quella accordata dall'Unione ai prodotti caratterizzati primariamente dalla loro specifica origine: quest'ultima - individuata da un toponimo – è da intendersi come un vasto e complesso insieme di elementi che evocano “il contesto ambientale e climatico, nonché determinate qualità organolettiche, ma altresì aspetti tradizionali, storici e culturali della comunità locale”<sup>66</sup> capaci di rendere il prodotto stesso unico e irriproducibile altrove.

Le origini di questa peculiare forma di salvaguardia qualitativa risalgono a tempi particolarmente lontani: già nel 1516 il “Reinheitsgebot” voluto da Guglielmo IV di Baviera prevedeva infatti standard produttivi e il concetto di provenienza geografica (anche se non ancora il peculiare nesso tra nome e origine dell'alimento).

È però appena nel XIX secolo che la protezione delle indicazioni geografiche inizia a delinearsi concretamente: nel 1824 la Francia stabilisce per prima il reato di commercio di prodotti con falsa indicazione di provenienza<sup>67</sup>, mentre nel 1883 viene emanata la Convenzione di Parigi per la Protezione della Proprietà Industriale (tutt'oggi in vigore, nei ben 173 Paesi firmatari) che prevede una generica protezione delle “indicazioni di provenienza” e delle “denominazioni di origine”, da attuarsi però secondo il c.d. Principio del trattamento nazionale<sup>68</sup>.

Seguono nel 1891 l'Accordo di Madrid sulla repressione delle false o ingannevoli indicazioni di provenienza e nel 1958 l'Accordo di Lisbona per la protezione e la registrazione internazionale delle denominazioni di origine: quest'ultimo accordo in particolare definisce in maniera univoca il concetto di Denominazione di origine, istituendo peraltro il Registro internazionale delle denominazioni da tutelare al fine di proteggere le denominazioni stesse da qualsiasi forma di “usurpazione” o “imitazione”.

Tuttavia, essendo i citati accordi stati firmati da un numero molto limitato di Stati, il contesto normativo in materia di certificazioni di qualità risultava enormemente disomogeneo e determinava pertanto un'alterazione del principio di concorrenza necessario al buon funzionamento del mercato interno. A fine anni '70 è apparsa quindi doverosa un'armonizzazione legislativa, convinzione rafforzata specialmente quando la Corte di giustizia della Comunità europea - nell'ambito della c.d. sentenza *Cassis de Dijon*<sup>69</sup> - ha sancito il principio del mutuo riconoscimento: tale principio infatti, prevedendo che i beni legalmente prodotti in uno Stato

---

<sup>66</sup> N. Lucifero, “La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio”, in *Trattato di diritto agrario*, a cura di L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, Torino, UTET Giuridica, 2011, volume 3, p. 337.

<sup>67</sup> «Loi du 28 juillet 1824 relative aux altérations ou suppositions de noms sur les produits fabriqués».

<sup>68</sup> Principio secondo cui ogni Stato membro tratta i prodotti importati alla stregua di quelli locali, in applicazione delle norme interne di tutela dei diritti di proprietà industriale.

<sup>69</sup> Causa 120/78.

membro possano in linea di massima essere commercializzati anche negli altri Paesi membri, “rischiava di condurre ad una banalizzazione dei prodotti ed ad un abbassamento qualitativo”<sup>70</sup>.

Nonostante già nel 1969 fosse stata prevista la soppressione delle misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione<sup>71</sup>, e nel 1970 la protezione comunitaria dei vini di qualità prodotti in zone determinate<sup>72</sup>, è quindi solo dopo il 1979 che iniziano ad apparire le prime norme realmente significative: fondamentali sono ad esempio la direttiva 79/112/Cee del Consiglio sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari e la comunicazione 89/271 emanata dalla Commissione relativamente alla libera circolazione dei prodotti alimentari all'interno della Comunità.

La vera svolta avviene però nel 1992, quando il Consiglio europeo prevede la possibilità per i produttori di registrare presso la Commissione europea il nome di determinati prodotti allo scopo di assicurarsi – tramite la corrispondente apposizione in etichetta di un simbolo comunitario – un sostanziale diritto di privativa nell'ambito di un mercato interno basato sul principio di equa concorrenza.

In particolare, i Regolamenti introdotti - relativi alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine<sup>73</sup> e alle attestazioni di specificità dei prodotti agricoli ed alimentari (in seguito definite Specialità Tradizionali Garantite)<sup>74</sup> - pongono regole precise in merito al disciplinare di produzione dei prodotti candidati ad ottenere un logo comunitario, alla loro procedura di registrazione, alle strutture di controllo, alla tutela da abusi e contraffazioni e al pagamento delle tasse necessarie agli Stati membri per finanziare i costi sostenuti nel corso dei procedimenti.

L'attuazione tuttavia spesso lenta e problematica delle norme previste, causata soprattutto dalle difficoltà derivanti dal progressivo ampliamento dell'Unione e dai contenziosi promossi da Stati Uniti ed Australia nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (nel nome di una presunta incompatibilità dei Regolamenti comunitari con l'organizzazione in questione), hanno spinto il Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea a riformare la materia nel 2006.

I più importanti meriti dei due nuovi Regolamenti<sup>75</sup> introdotti sono stati l'aver razionalizzato le modalità di certificazione accorciando i tempi per le opposizioni e l'aver introdotto la possibilità di registrare anche i prodotti extraeuropei già tutelati in maniera analoga nel loro Stato di provenienza.

---

<sup>70</sup> F. Gencarelli, “La politica di qualità alimentare nella nuova PAC”, in *Rivista di diritto alimentare* [e-journal], gennaio-marzo 2009, anno III, n. 1. Disponibile presso: <http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2009-01/GENCARELLI2.pdf> [Ultimo accesso 12 giugno 2018].

<sup>71</sup> Direttiva 70/50/Cee.

<sup>72</sup> Reg. CEE n. 817/70.

<sup>73</sup> Reg. CE n. 2081/92.

<sup>74</sup> Reg. CE n. 2082/92.

<sup>75</sup> Reg. CE n. 509/2006 relativo alle specialità tradizionali garantite e Reg. CE n. 510/2006 sulla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine.

La materia è stata in seguito riformata nuovamente nel 2012 con l'introduzione del Regolamento UE 1151/2012 – meglio conosciuto come “Pacchetto Qualità” - ispirato ai principi delineati dalla già citata riforma Europa 2020: proprio in attuazione di quest'ultima - finalizzata tra le altre cose a raggiungere “un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale”<sup>76</sup> – il nuovo Regolamento in materia si prefigge di fornire ai “produttori gli strumenti che consentano loro di identificare e promuovere meglio i prodotti aventi caratteristiche specifiche e (...) proteggere tali produttori dalle pratiche sleali”<sup>77</sup>.

Il legislatore europeo mette infatti in luce quanto “la qualità e la varietà della produzione agricola, ittica e dell'acquacoltura dell'Unione rappresentano un punto di forza e un vantaggio competitivo importante per i produttori dell'Unione”<sup>78</sup>, grazie alla lungimiranza degli agricoltori comunitari che – tenendo conto del desiderio dei consumatori di acquistare prodotti agroalimentari tradizionali e di alta qualità - “hanno saputo preservare le tradizioni pur tenendo conto dell'evoluzione dei nuovi metodi e materiali produttivi”<sup>79</sup>.

In questo senso il riconoscimento di specifiche certificazioni di qualità – oltre ad essere un'evidente vantaggio per i consumatori, che potranno beneficiare della garanzia di ulteriori standard qualitativi - costituisce di fatto un “complemento alla politica di sviluppo rurale e alle politiche di sostegno dei mercati e dei redditi nell'ambito della PAC”<sup>80</sup> configurandosi come un incentivo per i produttori stessi a continuare ad offrire una ricca diversificazione dei beni agricoli comunitari: tale diversificazione risulta infatti essenziale ai fini della competitività del mercato agroalimentare interno, dal momento che la qualità rappresenta ormai “l'unica, vera arma per affrontare la globalizzazione dei mercati”<sup>81</sup>

Sulla stessa linea si pongono anche l'ordinamento nazionale italiano<sup>82</sup>, l'accordo TRIPS<sup>83</sup> e la giurisprudenza comunitaria, che hanno collocato le certificazioni di qualità tra i diritti di proprietà industriale in modo da tutelare i produttori da eventuali contraffazioni.

Tra le novità del Pacchetto Qualità si annoverano un'ulteriore velocizzazione delle procedure di riconoscimento, un generale rafforzamento del ruolo dei produttori, delle associazioni di categoria e dei Consorzi di tutela, la previsione delle nuove indicazioni facoltative “Prodotto di montagna” e “Prodotto dell'agricoltura delle isole” e l'inclusione di nuovi alimenti nell'elenco dei prodotti autorizzati ad ottenere una certificazione comunitaria.

---

<sup>76</sup> Considerando n. 5 al Reg. UE n. 1151/12.

<sup>77</sup> Considerando n. 5 al Reg. UE n. 1151/12.

<sup>78</sup> Considerando n. 1 al Reg. UE n. 1151/12.

<sup>79</sup> Considerando n. 1 al Reg. UE n. 1151/12.

<sup>80</sup> Considerando n. 2 al Reg. UE n. 1151/12.

<sup>81</sup> M. Benelli, L. Cianfoni, “La politica di qualità dei prodotti agricoli e alimentari dell'Unione Europea”, in *Istituzioni del Federalismo* [e-journal], 2015, numero speciale, pp. 125. Disponibile presso: [http://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/Supplemento%20\\_2015/Benelli.pdf](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Supplemento%20_2015/Benelli.pdf) [Ultimo accesso 12 giugno 2018].

<sup>82</sup> Art. 1 c.p.i. e art. 29 c.p.i.

<sup>83</sup> The Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (in italiano “Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale”), 1994.

In Italia i dispositivi procedurali necessari alla concreta attuazione del Regolamento UE 1151/2012 sono specificati dal d.m. del 14 ottobre 2013<sup>84</sup>, emanato dal MIPAAF in collaborazione con le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano.

Importante infine precisare che l'attuale ordinamento comunitario non prevede la possibilità per i Paesi membri (e per le singole regioni degli stessi) di istituire marchi collettivi di origine dei prodotti agricoli: questi rischierebbero infatti di avvantaggiare eccessivamente i singoli Stati o regioni, violando di fatto il divieto delle misure equivalenti alle restrizioni quantitative alle importazioni contenuto nell'art. 34 TFUE e compromettendo di conseguenza il fondamentale principio di concorrenza.

Anche gli orientamenti di Commissione e Corte di Giustizia sembrano confermare un divieto in tal senso, divieto che comunque non ha precluso l'uso della dicitura "Made in Italy": ritenuta questa essere una semplice indicazione commerciale d'origine e non un vero e proprio simbolo registrato, potrà apparire sull'etichetta dei prodotti a condizione di verità e qualsiasi suo falso uso sarà perseguibile penalmente ex art. 517 c.p. (sulla vendita di prodotti industriali con segni mendaci).

### ***3.1 Le Denominazioni di Origine Protetta (DOP) e le Indicazioni Geografiche Protette (IGP)***

La più diffusa delle certificazioni riconosciute dall'Unione è la c.d. Denominazione di Origine Protetta, definita dal Regolamento UE 1151/2012 come "un prodotto originario di un luogo, regione o, in casi eccezionali, di un paese determinato la cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico ed ai suoi intrinseci fattori naturali e umani, e le cui fasi di produzione si svolgono nella zona geografica delimitata"<sup>85</sup>.

Un bene agroalimentare potrà quindi vantare la sigla DOP esclusivamente se la sua produzione e successiva lavorazione hanno luogo in un'area geografica circoscritta: il vincolo territoriale rappresenta in questo senso una condizione ferrea.

Si precisa tuttavia che alcuni nomi saranno equiparabili a denominazioni di origine anche se i relativi beni sono stati prodotti usando materie prime (intese come animali vivi, carni o latte) provenienti da una zona geografica più ampia della zona geografica delimitata o diversa da essa, purché "la zona di produzione delle materie prime sia delimitata, sussistano condizioni particolari per la produzione delle materie prime, esista un regime di controllo atto a garantire l'osservanza delle condizioni di cui alla lettera e le suddette denominazioni

---

<sup>84</sup> Decreto 14 ottobre 2013 recante disposizioni nazionali per l'attuazione del Reg. (UE) 1151/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli alimentari in materia di DOP, IGP e STG.

<sup>85</sup> Art. 5 comma 1 del Reg. UE n. 1151/2012.

di origine siano state riconosciute come denominazioni di origine nel paese di origine anteriormente al 1° maggio 2004”<sup>86</sup>.

L’Indicazione Geografica Protetta viene invece definita dallo stesso Regolamento come “un prodotto originario di un determinato luogo, regione o paese alla cui origine geografica sono essenzialmente attribuibili una data qualità, la reputazione o altre caratteristiche, e la cui produzione si svolge per almeno una delle sue fasi nella zona geografica delimitata”<sup>87</sup>. Un prodotto potrà quindi vantare il simbolo IGP se la sua produzione ha luogo almeno in parte in una precisa area geografica, senza che però tutti i fattori necessari alla creazione del prodotto stesso debbano provenire da tale area.

A differenza quindi della sigla DOP – concessa ai soli beni integralmente prodotti ed elaborati in un determinato territorio d’origine – quella IGP garantisce che solo le fasi più rilevanti del processo produttivo (o quelle più caratterizzanti il prodotto) hanno avuto luogo nella zona d’origine dichiarata.

Nonostante questa intrinseca differenza, il processo di registrazione<sup>88</sup> è lo stesso per le due sigle ed ha inizio quando un gruppo - inteso come “qualsiasi associazione, a prescindere dalla sua forma giuridica, costituita principalmente da produttori o trasformatori che trattano il medesimo prodotto”<sup>89</sup> – presenta la domanda di registrazione.

Qualora la domanda si riferisca ad un’area geografica di uno Stato membro, andrà depositata presso le autorità di tale Stato membro: in Italia essendo i diritti di proprietà industriale ricompresi tra le competenze esclusive statali<sup>90</sup> la richiesta va presentata al Ministero delle politiche agricole e forestali (MIPAAF), anche se - essendo la materia considerata altresì agricola - sarà ammessa la competenza residuale delle Regioni<sup>91</sup>.

Per essere valida la domanda non deve essere manifestamente infondata e deve necessariamente riportare il nome e l’indirizzo del gruppo richiedente, quello delle autorità o degli organismi che verificano la conformità al disciplinare di produzione, il disciplinare di produzione ed un documento unico contenente tanto gli elementi principali del disciplinare (nome e descrizione del prodotto e una breve descrizione della zona geografica limitata) quanto l’esposizione del legame che il prodotto vanta con l’ambiente geografico o con l’origine geografica<sup>92</sup>.

Si può vedere in particolare come il disciplinare di produzione ricopra un ruolo fondamentale in questa fase: si tratta di un documento, elaborato in vista della domanda di registrazione, che reca le regole relative alla

---

<sup>86</sup> Art. 5 comma 3 del Reg. UE n. 1151/2012.

<sup>87</sup> Art. 5 comma 2 del Reg. UE n. 1151/2012.

<sup>88</sup> Normato dagli artt. da 49 a 52 del Reg. UE n. 1151/2012.

<sup>89</sup> Art. 3 Punto 2 del Reg. UE n. 1151/2012.

<sup>90</sup> Art. 117 Cost.

<sup>91</sup> Come formalmente riconosciuto dal d.m. MIPAAF 21 maggio 2007 (relativo alla procedura a livello nazionale per la registrazione delle DOP-IGP ai sensi del Reg. 510/2006) ed in seguito dal d.m. MIPAAF 14 ottobre 2013 recante disposizioni nazionali per l’attuazione del Reg. (UE) 1151/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli alimentari in materia di DOP, IGP e STG.

<sup>92</sup> Art. 8 comma 1 del Reg. UE n. 1151/2012.



creazione dell'alimento. Esso deve necessariamente contenere il nome del prodotto agroalimentare in questione, la sua descrizione (tramite l'indicazione delle materie prime e delle principali caratteristiche fisiche, chimiche, microbiologiche e organolettiche), la definizione della zona geografica di origine, gli elementi che dimostrino l'origine del prodotto in tale zona, la descrizione del metodo di produzione (e di confezionamento, qualora si giustifichi la necessità di confezionare il prodotto nella zona geografica delimitata), il legame fra le caratteristiche del prodotto e l'ambiente geografico (o il legame fra una data qualità, la reputazione o un'altra caratteristica del prodotto e l'origine geografica) e qualsiasi altra regola specifica per l'etichettatura<sup>93</sup>.

Oltre ai citati requisiti, il d.m. del 14 ottobre 2013 prevede che nella domanda di registrazione figurino anche l'atto costitutivo o lo statuto del gruppo che la presenta e la delibera assembleare nel quale emerge la volontà di chiedere la registrazione stessa. Tale decreto prevede inoltre l'obbligatoria presentazione da parte dei produttori di una "relazione storica atta a comprovare la produzione per almeno venticinque anni anche se non continuativi del prodotto in questione, nonché l'uso consolidato, nel commercio o nel linguaggio comune, del nome del quale si richiede la registrazione"<sup>94</sup>.

È fondamentale infine che il nome candidato ad essere registrato come DOP o IGP non sia generico (non deve cioè essere il nome comune di un prodotto nell'Unione, pur riferendosi al luogo, alla regione o al paese in cui il prodotto era originariamente ottenuto o commercializzato<sup>95</sup>), omonimo di un nome già iscritto (a meno che le condizioni d'uso e di presentazione locali e tradizionali del nome omonimo registrato successivamente e quelle del nome già iscritto nel registro divergano in maniera sufficiente), confliggente col nome di una varietà vegetale o di una razza animale e capace di indurre in errore il consumatore in merito alla vera origine o, in ultimo, un nome la cui registrazione - tenuto conto della notorietà, della reputazione e della durata di utilizzazione di un marchio - ingannerebbe il consumatore rispetto alla vera identità del prodotto<sup>96</sup>.

In virtù del d.m. del 14 ottobre 2013, la conformità al Regolamento UE 1151/2012 dei nomi candidati ad ottenere una sigla comunitaria di qualità andrà verificata dal MIPAAF assieme alla/e Regione/i in cui si trova la denominazione interessata.

Una volta pervenuta allo Stato la domanda si aprirà quindi la procedura nazionale: in Italia essa consiste innanzitutto nell'esame della richiesta stessa, il cui eventuale esito positivo darà luogo alla riunione di pubblico accertamento (volta ad assicurare che il disciplinare di produzione sia conforme ai "metodi leali e costanti previsti dal Regolamento UE 1151/2012"<sup>97</sup>).

---

<sup>93</sup> Art. 7 par. 1 del Reg. UE n. 1151/2012.

<sup>94</sup> Art. 6 par. 3 punto "e" del d.m. 14 ottobre 2013.

<sup>95</sup> Art. 3 punto 6 del Reg. UE n. 1151/2012.

<sup>96</sup> Art. 6 del Reg. UE n. 1151/2012.

<sup>97</sup> Art. 8 del d.m. 14 ottobre 2013.

È avviata poi una procedura nazionale di opposizione, durante la quale ogni persona fisica o giuridica avente un interesse legittimo e stabilita o residente sul suo territorio potrà fare opposizione alla domanda stessa entro un termine ragionevole previsto dal Paese<sup>98</sup>: in Italia tale termine è stato fissato a 30 giorni dalla pubblicazione.

Lo Stato (nel caso italiano il MIPAAF, spesso in collaborazione al gruppo interessato e alla/e Regione/i) esaminerà quindi l'effettiva ricevibilità delle opposizioni ricevute alla luce delle condizioni poste dal Regolamento UE 1151/2012<sup>99</sup> e - qualora ritenga che la domanda sia in realtà conforme a tale Regolamento – presenterà comunque alla Commissione il fascicolo di domanda, comunicandole “le opposizioni ricevibili presentate da una persona fisica o giuridica che abbia commercializzato legalmente i prodotti di cui trattasi, utilizzando in modo continuativo tali nomi almeno per i cinque anni che precedono la data della pubblicazione”<sup>100</sup>.

Lo Stato si occupa inoltre di rendere pubblica la propria decisione favorevole (cosicché ogni persona fisica o giuridica avente un interesse legittimo possa presentare ricorso) e - una volta trasmessa tutta la documentazione alla Commissione – può decidere di affidare la protezione nazionale transitoria del prodotto ad un apposito Consorzio di Tutela: tale protezione cessa il giorno stesso in cui verrà adottata la decisione finale, o eventualmente il giorno in cui verrà ritirata la domanda. In Italia, il d.m. del 14 ottobre 2013 prevede che l'istituzione di detta protezione spetti al MIPAAF (in seguito alla richiesta del gruppo interessato) e che il nome in questo lasso di tempo sia utilizzabile soltanto dai produttori sottoposti al sistema di controllo.

Se anche secondo l'esame della Commissione – lungo al massimo sei mesi, salvo che la Commissione stessa fornisca motivazione scritta del ritardo - il prodotto soddisfa i requisiti posti dalla normativa comunitaria si procederà al suo inserimento nel “Registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette” e alla pubblicazione del documento unico e del riferimento della pubblicazione del disciplinare sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

Entro tre mesi da detta pubblicazione qualsiasi Stato membro, Paese terzo o persona fisica o giuridica avente un interesse legittimo e stabilita in un Paese terzo potrà presentare alla Commissione una notifica di opposizione. Una persona fisica o giuridica avente un interesse legittimo e stabilita o residente in uno Stato membro diverso da quello di presentazione della domanda potrà invece presentare una notifica di opposizione allo Stato membro in cui è stabilita, entro un termine che consenta a quest'ultimo di presentare l'opposizione. In ogni caso, la notifica dovrà necessariamente recare – pena la sua nullità - una dichiarazione secondo cui la domanda potrebbe non essere conforme alle condizioni stabilite nel Regolamento UE 1151/2012.

---

<sup>98</sup> Art. 49 par. 3 del Reg. UE n. 1151/2012.

<sup>99</sup> Art. 10 par. 1 del Reg. UE n. 1151/2012.

<sup>100</sup> Art. 49 par. 4 del Reg. UE n. 1151/2012.

La Commissione informerà quindi l'autorità o l'organismo che ha presentato la domanda in merito all'eventuale notifica d'opposizione, e valuterà la ricevibilità della dichiarazione di opposizione motivata (che andrà presentata al massimo due mesi dopo alla notifica di opposizione).

Qualora il ricorso sia ritenuto ammissibile, entro due mesi la Commissione inviterà lo Stato o persona che ha presentato opposizione e l'autorità o organismo che ha presentato la domanda ad una “sorta di tentativo di conciliazione”<sup>101</sup>, indicando delle consultazioni nel corso delle quali gli interessati si trasmetteranno le informazioni necessarie a valutare la conformità della domanda di registrazione ai sensi del Regolamento UE 1151/2012.

Se poi entro tre mesi – prorogabili dalla Commissione per un massimo di altri tre mesi – viene raggiunto un accordo, la Commissione provvederà alla registrazione del nome tramite atto esecutivo. Qualora invece l'accordo non venga raggiunto le informazioni scambiate dalle parti verranno trasmesse anche alla Commissione, che si occuperà di decidere in merito alla registrazione. Naturalmente, nel caso non pervengano notifiche di opposizione né dichiarazioni di opposizione motivate ricevibili la Commissione provvederà da subito a registrare il nome.

Come accennato in precedenza, anche prodotti provenienti da Paesi terzi possono venir iscritti nel registro. In questo caso la domanda - riguardante appunto una zona geografica situata in un Paese terzo – dovrà altresì contenere la prova che il nome del prodotto sia protetto nel suo paese di origine, e verrà presentata alla Commissione “direttamente o tramite le autorità del Paese terzo di cui trattasi”: se accettata, in virtù di un accordo internazionale contratto dall'Unione il prodotto extraeuropeo verrà inserito nel registro come indicazione geografica protetta (a meno che non sia espressamente identificato nel citato accordo come denominazione di origine protetta ai sensi del Regolamento UE 1151/2012)<sup>102</sup>.

Dal momento della registrazione, qualsiasi bene agroalimentare conforme al disciplinare del prodotto riconosciuto come DOP o IGP potrà vantare in etichetta il simbolo corrispondente.

I prodotti comunitari commercializzati con la denominazione registrata dovranno obbligatoriamente recare in etichetta e nello stesso campo visivo i simboli relativi allo status di cui godono<sup>103</sup>; sarà invece facoltativa l'apposizione delle designazioni “denominazione di origine protetta” o “indicazione geografica protetta” (o le relative abbreviazioni “DOP” o “IGP”), come anche qualsiasi rappresentazione grafica della zona di origine o qualsiasi testo o simbolo riferito allo Stato membro e/o alla regione in cui si trova detta zona di origine. Nel caso poi in cui una DOP o una IGP faccia parte degli ingredienti di un prodotto composto, viene sottolineata<sup>104</sup> la necessità di considerare la Comunicazione della Commissione definita “Orientamenti sull'etichettatura dei

---

<sup>101</sup> N. Lucifero, “La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio”, in *Trattato di diritto agrario* di L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, Torino, UTET Giuridica, 2011, volume 3, p. 388.

<sup>102</sup> Art. 11 par. 2 del Reg. UE n. 1151/2012.

<sup>103</sup> Articolo 12 punto 3 del Reg. UE n. 1151/12.

<sup>104</sup> Considerando n. 32 del Reg. UE n. 1151/12.

prodotti alimentari ottenuti da ingredienti a denominazione di origine protetta e a indicazione geografica protetta”<sup>105</sup>: essa prevede che per inserire la certificazione di qualità nella denominazione di vendita, nell’etichetta, nella presentazione o nella pubblicità di un prodotto composto sarà necessario che tale prodotto non presenti nessun altro ingrediente comparabile (ossia capace di sostituire del tutto o in parte l’ingrediente che gode del simbolo DOP o IGP), che contenga una quantità dell’ingrediente DOP/IGP tale da caratterizzarlo in maniera specifica e che presenti nella propria denominazione di vendita o nell’elenco ingredienti l’esatta percentuale dell’ingrediente DOP/IGP in esso contenuta.

Ciononostante, la Commissione - di propria iniziativa o su richiesta di qualsiasi persona fisica o giuridica avente un interesse legittimo – avrà sempre la possibilità di cancellare la registrazione di una denominazione di origine protetta o di un’indicazione geografica protetta: ciò potrà avvenire nel caso in cui le condizioni stabilite dal disciplinare non siano più garantite, non sia stato immesso in commercio per almeno sette anni alcun prodotto che benefici di tale DOP/IGP o se i produttori del prodotto interessato lo richiedono<sup>106</sup>.

Inoltre, qualsiasi gruppo avente un interesse legittimo potrà richiedere alla Commissione di modificare un disciplinare: la domanda dovrà contenere le modifiche desiderate e le relative motivazioni. Se le alterazioni proposte sono minori, la Commissione approverà o respingerà la domanda; se invece esse non sono considerate minori (in quanto riferite alle caratteristiche essenziali del prodotto, alteranti il legame tra la qualità o le caratteristiche del prodotto e l’ambiente geografico o il legame tra una data qualità, la reputazione o un’altra caratteristica del prodotto e l’origine geografica, contenenti una modifica totale o parziale del nome del prodotto, riguardanti la zona geografica delimitata o rappresentanti un aumento delle restrizioni relative alla commercializzazione del prodotto o delle sue materie prime<sup>107</sup>) la domanda sarà sottoposta alla regolare procedura di registrazione.

In Italia in particolare il d.m. 14 ottobre 2013 prevede che siano legittimati a presentare la domanda di modifica il “consorzio di tutela incaricato dal Ministero” o in sua assenza i “soggetti immessi nel sistema di controllo della denominazione per la quale si chiede la modifica”<sup>108</sup>. Nel caso-limite poi in cui la necessità di modificare il disciplinare sia data da una concreta mancanza di produzione (causata ad esempio da un’estrema difficoltà a rispettare il disciplinare) si considereranno legittimati i 2/3 dei produttori iscritti all’organismo di controllo. Nel caso di modifiche non minori, come previsto a livello comunitario la procedura sarà identica a quella di registrazione: l’unica specificità è che la riunione di pubblico accertamento avverrà soltanto se tali modifiche riguardino la zona geografica di DOP e IGP o se la richiesta è fatta senza che esista un consorzio di tutela.

---

<sup>105</sup> 2010/C 341/03.

<sup>106</sup> Art. 54 del Reg. UE n. 1151/2012.

<sup>107</sup> Art. 53 par. 2 del Reg. UE n. 1151/2012.

<sup>108</sup> Art. 13 par. 1 del d.m. 14 ottobre 2013.

### 3.2 Le Specialità Tradizionali Garantite (STG)

Al fine di accordare - tramite la messa in evidenza del loro “valore aggiunto”<sup>109</sup> - una più significativa tutela dei prodotti tradizionali, colmando di fatto il divario “tra le semplici denominazioni merceologiche e i segni distintivi di qualità legati al territorio di provenienza”<sup>110</sup>, l’ordinamento comunitario riconosce la categoria delle Specialità Tradizionali Garantite.

Per avvalersi di tale titolo, un nome dovrà designare “un prodotto o alimento ottenuto con un metodo di produzione, trasformazione o una composizione che corrispondono a una pratica tradizionale per tale prodotto o alimento, o ottenuto da materie prime o ingredienti utilizzati tradizionalmente”<sup>111</sup>. Tale nome dovrà inoltre “essere stato utilizzato tradizionalmente in riferimento al prodotto specifico o designare il carattere tradizionale o la specificità del prodotto”<sup>112</sup> e non potrà in alcun caso riferirsi ad “affermazioni di carattere generale (...) ovvero previste da una particolare normativa dell’Unione”<sup>113</sup>. Se poi durante la procedura di opposizione si dimostra l’utilizzo dello stesso nome in un altro Stato membro o in un paese terzo, esso potrà essere completato dall’affermazione «fatto secondo la tradizione di» immediatamente seguito dal nome di un paese o di una sua regione, in modo da differenziarlo da prodotti comparabili o prodotti che condividono un nome identico o analogo<sup>114</sup>.

La denominazione STG è quindi riservata a prodotti legati non tanto ad un luogo geografico delimitato quanto ad una peculiare tradizione, lunga almeno trent’anni<sup>115</sup>.

Il suo processo di registrazione è tuttavia in prevalenza uguale a quello vigente per le DOP e le IGP, eccetto qualche lieve differenza: prima tra tutte, il fatto che per venir presentata alle autorità di uno Stato membro la domanda non dovrà riguardare una precisa zona geografica di quello Stato membro bensì provenire da un gruppo stabilito in tale Stato<sup>116</sup>. Secondo il d.m. del 14 ottobre 2013, il MIPAAF sarà responsabile dell’individuazione del gruppo: esso dovrà scegliere in particolare quello che dimostri l’uso comprovato del metodo di produzione sul territorio per il maggior numero di anni.

Il gruppo che formula la domanda può comunque essere stabilito anche in un Paese terzo, nel qual caso presenterà la domanda direttamente o tramite le autorità di tale Paese<sup>117</sup> (in questo caso le Regioni in Italia avranno un ruolo meramente facoltativo, dal momento che le STG non presuppongono la centralità di un preciso territorio associabile ad una specifica Regione competente).

---

<sup>109</sup> Considerando n. 34 del Regolamento (UE) 1151/2012.

<sup>110</sup> I. Canfora, “Le specialità tradizionali garantite”, in *Trattato di diritto agrario*, a cura di L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, Torino, UTET Giuridica, 2011, volume 3, p. 74.

<sup>111</sup> Art. 18 par. 1 del Reg. UE n. 1151/2012.

<sup>112</sup> Art. 18 par. 2 del Reg. UE n. 1151/2012.

<sup>113</sup> Art. 18 par. 4 del Reg. UE n. 1151/2012.

<sup>114</sup> Art. 18 par. 3 del Reg. UE n. 1151/2012.

<sup>115</sup> Art. 3 par. 3 del Reg. UE n. 1151/2012.

<sup>116</sup> Art. 49 par. 2 del Reg. UE n. 1151/2012.

<sup>117</sup> Art. 49 par. 5 del Reg. UE n. 1151/2012.

La domanda deve necessariamente citare nome e indirizzo del gruppo richiedente ed il disciplinare di produzione<sup>118</sup>: quest'ultimo deve a sua volta indicare il nome di cui è proposta la registrazione, una descrizione del prodotto completa delle sue principali caratteristiche fisiche, chimiche, microbiologiche od organolettiche, la descrizione del metodo di produzione e gli elementi fondamentali che attestano il carattere tradizionale del prodotto<sup>119</sup>.

Anche nel caso delle STG sono tuttavia possibili modifiche del disciplinare: se queste sono minori (in quanto non riferite alle caratteristiche essenziali del prodotto, non introducenti modifiche sostanziali del metodo di ottenimento e non comprensive di una modifica totale o parziale del nome del prodotto<sup>120</sup>) la Commissione approverà o respingerà direttamente la domanda; in caso contrario, quest'ultima sarà sottoposta alla normale procedura di registrazione.

Eventuali opposizioni alla registrazione saranno ammissibili solo se fatte pervenire alla Commissione entro il termine stabilito e se giustificate in maniera opportuna: a tale scopo dovranno includere una motivazione convincente del mancato rispetto del Regolamento UE 1151/2012, oppure la dimostrazione che il nome in questione è già usato "legittimamente, notoriamente e in modo economicamente significativo per prodotti agricoli o alimentari analoghi"<sup>121</sup>.

Qualora la Commissione ritenga la domanda conforme alla normativa comunitaria, si occuperà di pubblicare nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il relativo disciplinare.

Importante ricordare, infine, che ex Regolamento CE 509/2006<sup>122</sup> era possibile registrare una STG sia con riserva del nome (assicurandogli in tal modo una tutela comunitaria come diritto di proprietà intellettuale) che senza: in quest'ultimo caso si registrava il metodo di produzione illustrato dal disciplinare, senza che però il nome in sé fosse tutelato. Al momento di redigere il Regolamento UE 1151/2012 – che prevede per le STG l'obbligo di riserva del nome - diversi Stati membri hanno quindi chiesto di includervi una procedura semplificata transitoria<sup>123</sup> volta a registrare i nomi delle STG registrate in passato senza tale riserva, per evitare che queste perdessero il riconoscimento. La Commissione ha accordato tale misura, stabilendo che un Paese membro avrebbe potuto presentare le domande esclusivamente entro il 4 gennaio 2016, su istanza di parte (vale a dire su richiesta del gruppo di produttori interessato) e dopo aver avviato una procedura di opposizione. Anche un gruppo di un Paese terzo avrebbe potuto presentare tali nomi, direttamente oppure tramite le autorità del proprio Paese. La Commissione avrebbe quindi pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea – entro massimo due mesi dal ricevimento - i nomi ed i relativi disciplinari, che a questo punto sarebbero stati equiparabili a quelli delle STG riconosciute con la procedura ordinaria. I nomi registrati senza

---

<sup>118</sup> Art. 20 par. 1 del Reg. UE n. 1151/2012.

<sup>119</sup> Art. 19 par. 1 del Reg. UE n. 1151/2012.

<sup>120</sup> Art. 53 par. 2 del Reg. UE n. 1151/2012.

<sup>121</sup> Art. 21 par. 1 del Reg. UE n. 1151/2012.

<sup>122</sup> Art. 13 del Reg. CE n. 509/2006.

<sup>123</sup> Art. 26 del Reg. UE n. 1151/2012.

riserva del nome in relazione ai quali non sia stata richiesta la procedura semplificata di approvazione sono invece utilizzabili solo fino al 4 gennaio 2023.

Ad ogni modo è interessante notare – come evidenza del resto lo stesso Regolamento UE 1151/2012<sup>124</sup> - che l'uso delle denominazioni STG è stato finora estremamente limitato: nel caso dell'Italia ad esempio, gli unici alimenti che ad oggi possono vantare tale sigla comunitaria sono la Pizza Napoletana e la Mozzarella (sull'etichetta di quest'ultima peraltro la sigla STG non sarà applicabile dopo il 4 gennaio 2023, visto che soltanto i produttori di Pizza Napoletana hanno richiesto la registrazione semplificata del nome). I motivi di questo scarso successo sono da ricercarsi in alcuni aspetti intrinseci alla denominazione in questione, primo tra tutti il fatto che - non essendoci una specifica qualificazione geografica dell'origine - i produttori dell'area da cui il prodotto proviene non avranno l'esclusiva dell'uso del simbolo.

### **3.3 La protezione giuridica delle DOP, delle IGP e delle STG**

Per quanto riguarda i prodotti DOP e IGP, tra i principali pregi del c.d. Pacchetto Qualità figura l'aver introdotto la loro protezione *ex officio* (svincolata cioè dall'esigenza di un'apposita azione di parte).

La necessità di prevedere una tale protezione era stata resa particolarmente evidente dalle conclusioni della c.d. sentenza *Parmesan II*<sup>125</sup>, di cui tratterò specificatamente nel prossimo capitolo: in quell'occasione infatti la Corte di Giustizia affermò che l'obbligo di bloccare la vendita di un prodotto evocativo di una DOP spetta esclusivamente allo Stato membro dove tale DOP è prodotta, conclusione a dir poco inconveniente ai fini di un efficace controllo del regime comunitario.

Grazie al Regolamento UE 1151/2012 è ora invece previsto che i Paesi membri adottino “le misure amministrative e giudiziarie adeguate per prevenire o far cessare l'uso illecito delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette (...) prodotte o commercializzate in tale Stato membro”, potendo peraltro istituire a tale scopo “Le autorità incaricate di adottare tali misure”<sup>126</sup>. Ciascuno Stato membro dovrà quindi assicurare il rispetto di tutti i prodotti recanti un simbolo europeo di qualità, anche nel caso in cui tali prodotti provengano da altri Paesi membri: a tale scopo dovrà designare delle autorità oggettive ed imparziali, preposte all'adozione delle misure richieste dall'Unione secondo procedure definite a livello nazionale.

I nomi registrati come DOP o IGP saranno in particolare tutelati da eventuali impieghi commerciali per prodotti non registrati (comparabili o che sfruttino la notorietà del nome protetto), usurpazioni, imitazioni, evocazioni, indicazioni false o ingannevoli sulla provenienza, origine, natura o qualità essenziali del prodotto,

---

<sup>124</sup> Considerando n. 34 del Reg. UE n. 1151/2012.

<sup>125</sup> Causa C-132/05.

<sup>126</sup> Art. 13 par. 3 del Reg. UE n. 1151/12.

impiego di confezioni che possano indurre il consumatore in errore sull'origine e da qualsiasi altra pratica che possa indurre tale errore<sup>127</sup>.

Da parte sua, anche l'ordinamento nazionale italiano tutela queste denominazioni: l'art. 30 par. 1 del Codice della Proprietà Industriale in particolare stabilisce che “è vietato, quando sia idoneo ad ingannare il pubblico, l'uso di indicazioni geografiche e di denominazioni di origine, 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 di origine, oppure che il prodotto presenta le qualità che sono proprie dei prodotti che provengono da una località designata da un indicazione geografica”.

È particolarmente interessante evidenziare poi come questa protezione di carattere pubblico –finalizzata a preservare l'interesse collettivo al mantenimento delle produzioni locali - accordata dall'Unione a DOP e IGP risulti rafforzata rispetto alla tutela riservata ai marchi d'impresa privatistici: si specifica infatti che se un prodotto è stato correttamente registrato come una delle indicazioni geografiche in questione, la registrazione di un marchio che comporti una delle violazioni anzidette e riguardante un prodotto dello stesso tipo dovrà venir rigettata qualora la presentazione della domanda di registrazione del marchio stesso sia successiva a quella della domanda di registrazione della DOP o IGP in questione presso la Commissione.

Se invece un marchio colpevole di una delle citate violazioni è oggetto di una richiesta di registrazione, è stato registrato o “nei casi in cui ciò sia previsto dalla legislazione pertinente, acquisito con l'uso” in buona fede in un momento precedente al deposito presso la Commissione della richiesta di registrazione di una DOP o IGP, esso potrà continuare a venir usato purché “non sussistano motivi di nullità o decadenza del marchio ai sensi del Regolamento (CE) n. 207/2009 del Consiglio, del 26 febbraio 2009, sul marchio comunitario, o ai sensi della direttiva 2008/95/CE”<sup>128</sup> (il marchio in questione dovrà quindi necessariamente coesistere con la normativa vigente in materia).

Tuttavia, come precedentemente ricordato, nel caso in cui il marchio anteriore sia notorio la DOP o IGP non saranno registrabili nel caso in cui la registrazione stessa potrebbe indurre in errore il consumatore relativamente alla vera identità del prodotto; qualora nonostante l'impedimento la DOP o IGP sia comunque registrata, non si potrà però avviare la procedura di cancellazione (possibile come si è visto solo in determinate casistiche): in assenza di una specifica norma, secondo una giurisprudenza consolidata farà fede l'art. 263 comma 4 TFUE grazie al quale “qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre (...) un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente”.

In definitiva, è chiaro quindi che – non valendo in quest'ambito un criterio temporale – i vantaggi connessi alle DOP e alle IGP di fatto non si possono paragonare, a livello comunitario, ai normali diritti di proprietà intellettuale: come già emerso, essi sono piuttosto mezzi volti a raggiungere la valorizzazione delle politiche

---

<sup>127</sup> Art. 13 par. 1 del Reg. UE n. 1151/2012.

<sup>128</sup> Art. 14 par. 2 del Reg. UE n. 1151/2012.



agricole nazionali, la tutela delle produzioni locali e la sicurezza dei consumatori (quindi scopi particolarmente ampi e lodevoli, di interesse generale).

Per quanto riguarda invece le STG, il Regolamento 1151/2012 si limita a tutelarle “contro qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione o contro qualsiasi altra pratica tale da indurre in errore il consumatore”<sup>129</sup>, aggiungendo che i Paesi membri dovranno garantire che denominazioni di vendita usate a livello nazionale non provochino confusione con i nomi registrati.

In Italia il d.m. del 14 ottobre 2013 assegna la responsabilità di effettuare i controlli ufficiali relativi al rispetto delle norme comunitarie in materia di DOP, IGP e STG al Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione delle frodi dei prodotti agroalimentari facente capo al MIPAAF, specificando che i controlli in questione dovranno riguardare tanto la verifica del rispetto dei disciplinari quanto il monitoraggio dell'uso dei nomi registrati<sup>130</sup>.

### ***3.4 I Prodotti di montagna e i Prodotti dell'agricoltura delle isole***

Come accennato il Pacchetto Qualità ha previsto due ulteriori indicazioni geografiche facoltative, vale a dire i Prodotti di montagna ed i Prodotti dell'agricoltura delle isole.

La prima dicitura potrà caratterizzare “tutti i prodotti destinati al consumo umano (...) in merito ai quali le materie prime e gli alimenti per animali provengono essenzialmente da zone di montagna”<sup>131</sup>; se il prodotto è trasformato, anche la trasformazione dovrà avvenire in tali zone.

In particolare, si potranno ritenere zone di montagna tutte quelle situate a nord del 62° parallelo, alcune aree ad esse adiacenti e tutte le superfici previste all'articolo 18, paragrafo 1, del Regolamento (CE) n. 1257/1999; quest'ultimo ricomprende nella citata categoria qualsiasi zona in cui sia notevolmente limitata la possibilità di utilizzazione delle terre e in cui il costo del lavoro risulti notevolmente aumentato, a causa:

- di condizioni climatiche rese molto difficili dall'altitudine, che si traducono in un periodo vegetativo nettamente abbreviato
- in zone di altitudine inferiore, di forti pendii presenti nella maggior parte del territorio che rendono impossibile la meccanizzazione o richiedono l'impiego di materiale speciale assai oneroso
- di una combinazione dei due fattori, quando lo svantaggio derivante da ciascuno di essi risulta meno accentuato, ma la loro combinazione comporta uno svantaggio equivalente.

---

<sup>129</sup> Art. 24 par. 1 del Reg. UE n. 1151/2012.

<sup>130</sup> Art. 31 del d.m. 14 ottobre 2013.

<sup>131</sup> Art. 31 del Reg. UE n. 1151/2012.

Se il prodotto è di un Paese terzo, si considereranno invece zone di montagna le aree ufficialmente designate come zone di montagna dal Paese terzo stesso o rispondenti a criteri equivalenti a quelli enunciati dal Regolamento (CE) n. 1257/1999.

Per quanto riguarda invece la seconda dicitura richiamata, il Pacchetto Qualità prevede che entro il 4 gennaio 2014 la Commissione presenti una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'opportunità di creare - affiancandola eventualmente a pertinenti proposte legislative - l'indicazione facoltativa "Prodotto dell'agricoltura delle isole": essa andrà apposta ai soli "prodotti destinati al consumo umano le cui materie prime provengano dalle isole. Inoltre, affinché tale indicazione possa essere applicata ai prodotti trasformati, è necessario che anche la trasformazione avvenga in zone insulari nei casi in cui ciò incide in misura determinante sulle caratteristiche particolari del prodotto finale"<sup>132</sup>.

Tale relazione è stata pubblicata nel 2013<sup>133</sup> sulla base di numerose valutazioni attuate dalla Commissione stessa al fine di avere una visione più ampia e precisa sull'agricoltura delle isole negli Stati membri: oltre ad aver organizzato un seminario<sup>134</sup> esclusivamente concentrato sull'etichettatura dei prodotti dell'agricoltura e delle industrie alimentari insulari, essa ha infatti più volte consultato Stati membri e *stakeholders* e sviluppato dibattiti nell'ambito del Gruppo consultivo della politica di qualità e gruppo di esperti sulla sostenibilità e la qualità dell'agricoltura e dello sviluppo rurale.

### **3.5 Un "tertium genus": le Indicazioni Geografiche Semplici (IGS)**

È da ultimo necessario fare un breve accenno ad un'ulteriore categoria riconosciuta in materia, le c.d. Indicazioni Geografiche Semplici: esse qualificano i prodotti tramite l'indicazione della loro provenienza, senza tuttavia implicare un "legame qualificato tra la denominazione o l'indicazione e il territorio d'origine del prodotto"<sup>135</sup> (non presuppongono cioè che l'informazione relativa a tale territorio d'origine rifletta precise caratteristiche o qualità dell'alimento).

Nonostante le IGS non siano in realtà contemplate dall'ordinamento comunitario, la giurisprudenza della Corte di Giustizia le ha ritenute compatibili col principio di libera circolazione delle merci: tale posizione si è basata soprattutto su una certa interpretazione ampia dell'art. 36 TFUE, che giustifica "divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito resi necessari da motivi di (...) tutela della proprietà industriale e commerciale", purché tali divieti o restrizioni non costituiscano "un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri"; altre motivazioni della tutela delle IGS fornite

---

<sup>132</sup> Art. 32 del Reg. UE n. 1151/2012.

<sup>133</sup> COM(2013)888 final.

<sup>134</sup> Siviglia, 13 e 14 giugno 2013.

<sup>135</sup> N. Lucifero, "La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio", in *Trattato di diritto agrario*, a cura di L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, Torino, UTET Giuridica, 2011, volume 3, pp. 408-409.

nel tempo hanno invece poggiato piuttosto sulla volontà di tutelare i prodotti che negli anni si sono costruiti una reputazione pur senza vantare un particolare legame agro-ambientale col luogo d'origine, oltre che sulla necessità di evitare danni ai consumatori.

A livello nazionale, la tutela delle IGS è invece da ricercare nell'art. 2598 c.c. in materia di concorrenza sleale: tale articolo stabilisce infatti il divieto di usare “nomi o segni distintivi idonei a produrre confusione con i nomi o i segni distintivi legittimamente usati da altri, o imita servilmente i prodotti di un concorrente, o compie con qualsiasi altro mezzo atti idonei a creare confusione con i prodotti e con l'attività di un concorrente”.

### ***3.6 Deroghe igienico-sanitarie riservate ai prodotti alimentari con caratteristiche tradizionali***

L'attuale normativa in materia di igiene dei prodotti alimentari prevede la possibilità per i Paesi membri di adottare misure nazionali in deroga alle disposizioni previste, nel caso in cui tali misure siano finalizzate a “consentire l'utilizzazione ininterrotta di metodi tradizionali in una qualsiasi delle fasi della produzione, trasformazione o distribuzione degli alimenti; o tener conto delle esigenze delle imprese alimentari situate in regioni soggette a particolari vincoli geografici”<sup>136</sup>.

Le precise modalità d'attuazione di tale previsione sono state fornite dal Regolamento 2074/2005<sup>137</sup>: esso precisa innanzitutto l'oggetto delle norme interessate, individuandolo nei “prodotti alimentari che, nello Stato membro in cui sono tradizionalmente fabbricati, sono storicamente riconosciuti come prodotti tradizionali; o fabbricati secondo riferimenti tecnici codificati o registrati al processo tradizionale o secondo metodi di produzione tradizionali; o protetti come prodotti alimentari tradizionali dalla legislazione comunitaria, nazionale, regionale o locale”.

Le deroghe – individuali o generali - in tale ambito potranno essere relative agli standard igienici previsti per i locali in cui i prodotti sono lavorati, preparati o trasformati (che potranno eccezionalmente presentare pareti, soffitti e porte non costituiti da materiali lisci, impermeabili, non assorbenti o resistenti alla corrosione e pareti, soffitti e pavimenti geologici naturali) e agli strumenti e alle attrezzature per la preparazione, l'imballaggio e il confezionamento dei prodotti stessi.

I Paesi membri saranno tenuti ad informare la Commissione e gli altri Stati membri entro dodici mesi dalla concessione delle deroghe concesse, tramite una notificazione che descriva brevemente le disposizioni adottate e indichi i prodotti alimentari, gli stabilimenti interessati e ogni altra informazione pertinente. Dal momento della notifica, gli altri Stati membri avranno tre mesi di tempo per inviare eventuali osservazioni scritte alla Commissione: quest'ultima potrà (o dovrà, nel caso in cui riceva dette osservazioni da uno o più Stati membri)

---

<sup>136</sup> Art. 13 par. 3 del Reg. CE n. 852/2004.

<sup>137</sup> Art. 7 del Reg. CE n. 2074/2005.

consultare il Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, prima di decidere se le misure in questione possano essere attuate<sup>138</sup>.

In Italia, le deroghe verranno concesse dal Ministero della Salute, previa consultazione del MIPAAF.

### ***3.7 I benefici economici portati ai produttori comunitari dalle indicazioni geografiche di qualità***

Accanto alle inevitabili spese necessarie ad ottenere e successivamente usufruire della protezione comunitaria di una denominazione (devolute ad esempio a consulenze tecniche e storiche per la compilazione del disciplinare, alle procedure di controllo del disciplinare stesso e agli adattamenti strutturali che quest'ultimo richiede), i produttori possono riscontrare diversi benefici connessi alla tutela dei loro prodotti locali e tradizionali.

In primis, la valorizzazione conferita dai loghi trasmette a tali prodotti un prestigio tale da poter spesso giustificare un aumento di prezzo: i consumatori saranno infatti disponibili a spendere un po' più in cambio di una maggiore qualità, ma anche in virtù di una minore offerta del bene stesso determinata dall'eliminazione dal mercato dei prodotti "falsi tipici".

Ciononostante, nella maggior parte dei casi il motivo che spinge i produttori a richiedere la tutela comunitaria di un nome non risponde ad una prospettiva basata direttamente sul concreto rapporto tra costi e ricavi: solitamente infatti l'obiettivo primario è tutelare tale nome da eventuali usi sleali, specie nel caso esso individui un bene agroalimentare con una reputazione consolidata (indifferentemente se riconosciuta solo in ambiti di nicchia, o se dovuta ad una denominazione considerata di per sé pregiata).

Altri aspetti vantaggiosi delle certificazioni comunitarie sono il loro fornire un'assicurazione sulle peculiarità del bene agroalimentare ai clienti "intermedi professionali"<sup>139</sup> (che, a differenza di quelli finali, hanno un'effettiva conoscenza della normativa comunitaria in materia), un generale aumento della qualità dell'offerta interna (capace di potenziare le reti commerciali dell'Unione) e una valorizzazione dei territori molto utile alla riuscita dei programmi pubblici di sviluppo locale.

---

<sup>138</sup> Art. 13 par. 6 della Rettifica del Reg. CE n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari.

<sup>139</sup> G. Belletti e A. Marescotti, "Costi e benefici delle denominazioni geografiche (DOP e IGP)", in *Agriregionieuropa* [e-journal], marzo 2007, anno III, n. 8. Disponibile presso: <https://agiregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/8/costi-e-benefici-delle-denominazioni-geografiche-dop-e-igp?qt-eventi=0&page=0%252C0%252C3%2C0%2C2> [Ultimo accesso 12 giugno 2018].

## Capitolo 4

### USI IMPROPRI DELLE DENOMINAZIONI RICONOSCIUTE DALL'UNIONE: L'EMBLEMATICO CASO DEL FORMAGGIO "PARMESAN"

Tra le denominazioni riconosciute dall'Unione che nel tempo hanno subito il maggior numero di utilizzi impropri figura ai primi posti la celebre DOP italiana "Parmigiano Reggiano", all'estero frequentemente tradotta in "Parmesan" e apposta sull'etichetta di latticini a pasta dura non conformi al disciplinare di produzione registrato presso la Commissione.

Il presente capitolo si prefigge pertanto di inquadrare brevemente le origini storico-culturali di questa rinomata tipicità, per poi analizzare nello specifico gli esiti della più significativa sentenza di cui essa è stata oggetto a livello comunitario.

#### **4.1 Le origini italiane del "Parmigiano Reggiano": tra storia, cultura e tutela giuridica**

Questo popolare formaggio stagionato vede le sue origini nei territori emiliani del parmense e del reggiano, dove i monaci Benedettini e Cistercensi – dopo aver bonificato e dissodato le terre incolte – hanno lentamente dato vita ad un efficiente sistema di aziende agrarie, le cosiddette "grange": tra le attività di queste industrie figurava in particolare l'allevamento della pregiata vacca Reggiana Rossa, adatta tanto al lavoro da traino quanto alla produzione di carne e latte: è stata proprio la produzione di quest'ultimo – associata alla facile reperibilità di sale, prodotto nelle saline di Salsomaggiore – ad aver permesso la nascita del formaggio tipo grana, che gli stessi monaci inventarono (secondo alcuni ispirandosi ad un'antica ricetta etrusca) allo scopo di avere un prodotto caseario poco deperibile e quindi commercializzabile anche al di fuori della zona di produzione.

Questo formaggio infatti è riuscito a diffondersi rapidamente in tutto il paese: il più antico documento attestante la sua commercializzazione risale al lontano 1254, annata apposta su un atto notarile di compravendita stilato a Genova ed attestante la cessione di un'abitazione ad un monastero in cambio di – tra le varie cose – una certa dose di "Caseus Parmensis".

Perfino in letteratura si possono rinvenire molteplici riferimenti a questa tipicità italiana: l'illustre "Decamerone" di Giovanni Boccaccio ad esempio testimonia il largo uso che già nel XIV secolo veniva fatto di questa tipicità, nominando una "montagna di formaggio Parmigiano grattugiato sopra alla quale stava genti che niuna altra cosa facevan, che fare maccheroni, e raviuoli"<sup>140</sup>.

---

<sup>140</sup>"Decameron" di Giovanni Boccaccio, XIV secolo, Ottava giornata, Novella terza.

Nel corso del 1500 e del 1600 la vendita del Parmigiano, nel frattempo passata in parte nelle mani dei feudatari e delle “vaccherie padronali”<sup>141</sup> (proprietà di imprenditori di famiglia non nobile), continua a crescere e si diffonde in tutta Europa, specie in Germania, Francia e Spagna.

Proprio l’esigenza di tutelare questo formaggio tanto apprezzato all’estero da eventuali contraffazioni spinge un grande produttore di grana - il duca di Parma Ranuccio I Farnese – ad emettere il 7 agosto 1612 un atto in virtù del quale si sarebbero potuti definire “di Parma” solo i formaggi prodotti negli stabilimenti del Ducato elencati nell’atto stesso: si tratta a tutti gli effetti della prima tutela ufficiale della denominazione, una “sorta di DOP *ante litteram*”<sup>142</sup>.

È tuttavia appena tre secoli dopo che si sviluppano più significativi tentativi di salvaguardia del prodotto: nel 1901 la Camera di Commercio di Reggio Emilia promuove la creazione di un sindacato comune rappresentante i caseifici produttori, mentre nel 1909 le Camere di Commercio di Parma, Reggio, Modena e Mantova discutono la possibilità di applicare sulle forme di grana prodotte nei loro territori un marchio capace di contraddistinguerle.

Al tempo gli esiti della discussione si sono tuttavia rivelati poco soddisfacenti, soprattutto per il sopraggiungere del primo conflitto mondiale. Al termine di quest’ultimo però – in virtù di un aumento dei casi di contraffazione - il dibattito è riaffiorato, facendo emergere con particolare forza la questione del nome che il formaggio in questione dovrà assumere (“Parmigiano” o “Reggiano”) ed il marchio che bisognerà imprimervi ai fini di un’efficace caratterizzazione.

La Camera di Commercio di Parma in particolare stabilisce che sul suo “Parmigiano” figureranno la sigla F.P. (Formaggio Parmigiano) ed uno scudo sormontato dalla corona ducale, mentre la Camera di Commercio di Reggio Emilia prevede per il suo “Reggiano” la sigla G.R.R.E. (Grana Reggiano di Reggio Emilia) ed ottiene nel 1928 la creazione del Consorzio volontario per la difesa del Grana Reggiano.

Nel 1934 il citato Consorzio amplia il suo ambito di competenza oltre alla sola area reggiana, assumendo di conseguenza il nome di “Consorzio del Formaggio Parmigiano Reggiano” e riunendo tutti i caseifici produttori del formaggio grana.

Il primo riconoscimento strettamente giuridico appare quattro anni più tardi, col Regio Decreto Legge 17 maggio 1938 n. 1177 che - nell’assegnare ai formaggi autoctoni una certa componente minima di materia grassa - cita il grana parmigiano-reggiano, il grana lodigiano, il grana emiliano, il grana lombardo e il grana veneto, mettendo così in luce l’eterogeneità delle produzioni del grana stesso.

La prima tutela giuridica internazionale è stata invece fornita nel 1951 dalla Convenzione internazionale di Stresa sull’uso delle designazioni d’origine e delle denominazioni dei formaggi del 1951, in applicazione della

---

<sup>141</sup> [https://www.parmigiano-reggiano.it/come/storia/dalla\\_nascita\\_giorni\\_nostri.aspx](https://www.parmigiano-reggiano.it/come/storia/dalla_nascita_giorni_nostri.aspx).

<sup>142</sup> <https://www.innaturale.com/alla-scoperta-del-parmigiano-reggiano-tra-storia-e-cultura-gastronomica/>.

quale nel 1954 è stata emanata in Italia la legge sulla tutela delle denominazioni d'origine e tipiche dei formaggi<sup>143</sup>.

Sempre nel 1954 il Consorzio pertinente assume l'attuale nome di "Consorzio del Formaggio Parmigiano Reggiano": quest'ultimo – che nel 1964 ha inaugurato il celebre marchio "a puntini" che tutt'oggi contraddistingue il prodotto – deve assicurare l'applicazione dei contrassegni in conformità al disciplinare di produzione registrato presso la Commissione, garantire l'uso corretto della denominazione registrata e farsi carico della valorizzazione e promozione di questa tipicità tanto fruttuosa<sup>144</sup>.

Successivamente, ulteriori garanzie sono state fornite dal già citato Accordo di Lisbona del 1958, dai diversi accordi bilaterali che l'Italia ha stipulato in materia<sup>145</sup> e – a livello comunitario – dal riconoscimento ufficiale del Parmigiano Reggiano come Denominazione di Origine Protetta<sup>146</sup> nel 1996: quest'ultimo provvedimento in particolare implica che l'intero ciclo produttivo del bene possa avere luogo esclusivamente nelle zone d'origine riconosciute, vale a dire Parma, Reggio Emilia, Modena, Mantova destra fiume Po e Bologna sinistra fiume Reno.

I produttori che vorranno vantare tale titolo, oltre a dover rispettare attentamente il disciplinare di produzione registrato presso la Commissione, devono inoltre obbligatoriamente applicare sulla crosta dei loro formaggi la scritta a puntini "Parmigiano Reggiano", la scritta "Consorzio di tutela", la sigla "DOP", il mese e l'anno di produzione ed il numero di matricola del caseificio. Ciascuna forma prodotta deve inoltre veder esposta in superficie una placca di caseina recante la sigla "C.F.P.R" (Consorzio Formaggio Parmigiano Reggiano) ed un codice alfanumerico personale.

#### ***4.2 La Corte di Giustizia a difesa della DOP "Parmigiano Reggiano": la causa C-132/05***

Alla luce della diffusa commercializzazione nel mercato tedesco di formaggi stagionati a pasta dura recanti il nome "Parmesan" ma non conformi al disciplinare di produzione della DOP italiana "Parmigiano Reggiano", il 15 aprile 2003 la Commissione europea – su impulso di diversi operatori economici - ha formalmente richiesto alla Repubblica federale di Germania di imporre ai suoi organismi antifrode di perseguire la vendita di tali prodotti, in quanto dietro al termine "Parmesan" si celerebbe una traduzione letterale del nome "Parmigiano Reggiano".

Il 13 maggio 2003 la Germania ha però rigettato formalmente la richiesta, ritenendo che il termine "Parmesan" avesse negli anni assunto una connotazione generica e che fosse pertanto applicabile a qualsiasi formaggio a

---

<sup>143</sup> Legge 125/1954.

<sup>144</sup> Oltre 3,65 milioni di forme prodotte nel 2017 e vendute in tutto il mondo (www.ansa.it).

<sup>145</sup> Con Francia (29 maggio 1948 e 28 aprile 1964), Austria (1° febbraio 1952), Repubblica Federale di Germania (23 luglio 1963) e Spagna (9 aprile 1975).

<sup>146</sup> Reg. CE n. 1107/96.

pasta dura. La Commissione ha quindi risposto al governo tedesco con una lettera di diffida<sup>147</sup>, alla quale - non ritenendo idonee le spiegazioni<sup>148</sup> ricevute - il 30 marzo 2004 è seguito un parere motivato con l'invito ad adottare le misure necessarie a conformarsi entro due mesi dalla notifica.

Dal momento che la Germania ha confermato senza esitazioni la propria posizione<sup>149</sup>, l'esecutivo europeo - su impulso del Consorzio competente ed appoggiato dai governi di Italia e Repubblica ceca - il 21 marzo 2005 ha quindi presentato un ricorso per inadempimento ex art. 226 CE alla Corte di giustizia dell'Unione europea: il rifiuto tedesco di perseguire d'ufficio gli usi impropri della denominazione "Parmesan" all'interno dei propri confini nazionali avrebbe costituito infatti un favoreggiamento dell'"Usurpazione da parte di terzi della notorietà di cui gode il prodotto autentico, tutelato a livello comunitario" e pertanto una palese violazione del diritto comunitario in materia di indicazioni geografiche (al tempo individuato dal Regolamento CEE 2081/92).

Per valutare se l'uso di tale nome si potesse effettivamente considerare un'appropriazione indebita della denominazione "Parmigiano Reggiano" - riconosciuta come DOP - la Corte ha innanzitutto ritenuto necessario specificare l'estensione della peculiare tutela accordata a quest'ultima dall'ordinamento comunitario: essendo una denominazione composta, le garanzie si riferiscono solamente alla "forma precisa in cui è registrata" o possono godervi anche i suoi singoli elementi?

La Commissione europea in particolare appoggiava la seconda ipotesi, ritenendo necessario tutelare tutte le parti costituenti il nome registrato senza doverle registrare singolarmente; sosteneva inoltre che tale principio si sarebbe potuto derogare soltanto qualora il Paese membro avesse espressamente richiesto di escludere dalla tutela uno o più elementi della denominazione o nel caso - previsto dallo stesso Regolamento (CEE) 2081/92<sup>150</sup> - in cui uno di tali elementi si possa considerare generico (eventualità tuttavia esclusa nel caso in questione).

La Repubblica federale tedesca invece - sostenuta da Austria e Danimarca - si poneva nell'ottica opposta, ritenendo la tutela comunitaria valida solo per la precisa forma in cui la DOP è stata registrata originariamente: dal momento quindi che l'Italia non ha registrato la denominazione "Parmigiano", bensì quella "Parmigiano Reggiano", l'uso del termine "Parmesan" sarebbe da considerarsi legittimo.

In secondo luogo, era chiara l'esigenza di constatare se - come sostenuto dalle istituzioni tedesche - il termine "Parmesan" si potesse considerare intrinsecamente generico (in quanto divenuto "nel linguaggio corrente il nome comune di un prodotto agricolo o alimentare"<sup>151</sup>) o se al contrario si trattasse di un'effettiva evocazione della DOP italiana.

---

<sup>147</sup> 17 ottobre 2003.

<sup>148</sup> Contenute in una lettera del 17 dicembre 2003.

<sup>149</sup> Con lettera del 15 giugno 2004.

<sup>150</sup> Art. 13 par. 1 lett. d del Reg. CE n. 2081/92.

<sup>151</sup> Art. 3 par. 1 del Reg. CE n. 2081/92.



La Commissione in particolare lamentava l'uso improprio della DOP, considerando "Parmesan" una mera traduzione (francese, ma diffusasi poi in tutta l'Unione) di "Parmigiano Reggiano" nonché una sua illegittima evocazione, dal momento che il termine nel corso degli anni è rimasto strettamente legato alla sua origine, senza mai diventare generico: si sarebbe pertanto in presenza di un'evidente violazione del diritto comunitario, il quale tutela le denominazioni d'origine da "qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, anche se l'origine vera del prodotto è indicata o se la denominazione protetta è una traduzione (...)"<sup>152</sup>.

La Germania al contrario rigettava l'eventuale violazione del diritto comunitario sostenendo proprio l'acquisita genericità del termine "Parmigiano": "Parmesan", la traduzione letterale, agli occhi dei consumatori tedeschi caratterizzerebbe infatti qualsiasi "formaggio a pasta dura grattugiato o da grattugiare"<sup>153</sup>.

Infine, occorre giudicare in merito alla concreta efficacia della tutela accordata alla DOP in questione: ai fini del rispetto del diritto comunitario, si potevano ritenere sufficienti le misure applicate dal governo tedesco o sarebbe stato necessario predisporre organi *ad hoc* preposti alla tutela delle indicazioni geografiche?

La Germania – oltre a sostenere l'inesistenza fattuale di un obbligo comunitario inteso a predisporre sanzioni nazionali per le violazioni delle norme in materia – riteneva che gli obblighi di tutela delle DOP previsti dall'Unione implicassero la "mera emanazione di leggi nazionali sulla repressione dei segni di proprietà intellettuale e nella previsione di leggi nazionali volte a garantire rimedi in sede giurisprudenziale"<sup>154</sup>.

Nel caso in questione si proclamava quindi innocente e rispettosa degli obblighi europei in virtù – oltre che della diretta applicabilità dei regolamenti comunitari (quindi della loro diretta invocabilità davanti ai giudici nazionali) – del proprio ordinamento nazionale, specie di alcune sue specifiche norme riguardanti la lotta alla concorrenza sleale<sup>155</sup> e la tutela dei marchi<sup>156</sup>: queste sarebbero infatti capaci di garantire un'efficace tutela delle indicazioni geografiche, grazie anche alla possibilità di impugnare davanti ai giudici nazionali "ogni comportamento idoneo a ledere i diritti derivanti da una DOP" (spettante tanto ai titolari della stessa quanto ai concorrenti, alle associazioni d'impresa e alle associazioni dei consumatori)<sup>157</sup>.

Dati questi presupposti la Germania non reputava quindi necessario che le proprie istituzioni applicassero sanzioni d'ufficio contro gli usi impropri delle DOP, sostenendo che nemmeno il Regolamento (CEE) 2081/92

---

<sup>152</sup> Art. 13 lettera B del Reg. CE n. 2081/92.

<sup>153</sup> Sentenza Commissione c. Germania, punto 41.

<sup>154</sup> N. Lucifero, "La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio", in *Trattato di diritto agrario*, a cura di L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, Torino, UTET Giuridica, 2011, Volume 3, p. 397.

<sup>155</sup> Legge sulla lotta alla concorrenza sleale (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb) del 7 giugno 1909.

<sup>156</sup> Legge relativa alla tutela dei marchi e di altri segni distintivi (Gesetz über den Schutz von Marken und sonstigen Kennzeichen) del 25 ottobre 1994.

<sup>157</sup> Sentenza Commissione c. Germania, punto 64.

pone un obbligo in tal senso: nel caso di specie, tale obbligo sarebbe spettato piuttosto al Consorzio del Formaggio Parmigiano Reggiano, viste le origini italiane del prodotto in questione<sup>158</sup>.

#### 4.2.1 *Le risposte della Corte*

Con la sentenza del 26 febbraio 2008 la Corte ha fornito delle risposte puntuali alle questioni precedentemente esposte.

Riguardo alla specifica tutela garantita dall'Unione alle DOP, i giudici comunitari hanno dato ragione alla Commissione: le garanzie si estendono a ciascun elemento costituente una denominazione composta, mentre - come precedentemente stabilito nell'ambito della c.d. *Sentenza Chiciak e Fol*<sup>159</sup> - "le questioni relative alla tutela da accordare ai singoli elementi di una denominazione, e segnatamente quelle relative all'eventualità che si tratti di un nome generico" o di un elemento protetto contro le prassi previste dal Regolamento (CEE) 2081/92, figurano tra le responsabilità del giudice nazionale<sup>160</sup>.

La Corte inoltre - ponendosi sulla stessa linea dell'Avvocato generale Ján Mazák (secondo il quale la dimostrazione dell'inadempimento richiederebbe peraltro la produzione di elementi di prova di natura specifica, dal momento che il ricorso in questione riguarda l'attuazione di una disposizione nazionale da parte di uno Stato membro, e non il mero contenuto di una norma nazionale<sup>161</sup>) - ha dichiarato l'insufficienza delle prove fornite dal governo tedesco a favore della presunta genericità del termine, consistenti di fatto in "Citazioni tratte da dizionari e da letteratura specializzata<sup>162</sup>" poco significative ai fini di una corretta comprensione della percezione che i cittadini comunitari hanno del nome. Dalle informazioni ricevute emergerebbe tuttavia l'abitudine diffusa tra i produttori tedeschi di apporre frequenti richiami all'Italia sulle etichette dei loro formaggi "Parmesan", il che lascerebbe intuire l'origine istintivamente attribuita dai consumatori a tale genere di latticino<sup>163</sup>.

In definitiva, il termine "Parmigiano" - come peraltro già affermato in passato dalla Corte<sup>164</sup> - non può essere considerato generico ed ha diritto alla stessa tutela di cui gode il termine "Reggiano".

In relazione invece all'accusa di evocazione mossa dalla Commissione, la Corte ha ritenuto opportuno specificare il concetto che ne sta alla base: si può parlare di "evocazione" in tutti i casi in cui il nome scelto ai fini della caratterizzazione di un certo prodotto "incorpori una parte della denominazione protetta, di modo che il consumatore, in presenza del nome del prodotto, sia indotto ad avere in mente, come immagine di

---

<sup>158</sup> Sentenza Commissione c. Germania, punto 65.

<sup>159</sup> Sentenza della Corte del 9 giugno 1998, cause riunite C-129/97 e C-130/97.

<sup>160</sup> Sentenza Commissione c. Germania, punto 30.

<sup>161</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale del 28 giugno 2007, punti 63, 64, 86 e 87.

<sup>162</sup> Sentenza Commissione c. Germania, punto 54.

<sup>163</sup> Sentenza Commissione c. Germania, punto 55.

<sup>164</sup> Sentenza della Corte del 25 giugno 2002, causa C-66/00, *Bigi*, in *Raccolta*, p. I-5917.

riferimento, la merce che fruisce della denominazione”<sup>165</sup>, anche qualora manchi qualsiasi rischio di confusione dei prodotti.

Essa ha quindi dichiarato che il nome “Parmesan” costituisce effettivamente un’evocazione della famosa DOP italiana alla luce delle evidenti somiglianze concettuali, fonetiche e ottiche tra i due termini, stabilendo la lesività del suo utilizzo (senza addentrarsi nella questione della traduzione linguistica)<sup>166</sup>.

Per quanto riguarda infine l’ultimo punto, la Corte ha proceduto analizzando dettagliatamente il testo del Regolamento (CEE) 2081/92: esso in particolare stabilisce che gli Stati membri debbano assicurare lo sviluppo – entro un massimo di sei mesi dall’entrata in vigore del Regolamento stesso – di “strutture di controllo aventi il compito di garantire che i prodotti agricoli e alimentari recanti una denominazione protetta rispondano ai requisiti del disciplinare”<sup>167</sup>; inoltre, “qualora constatino che un prodotto agricolo o alimentare recante una denominazione protetta originaria del suo Stato membro non risponde ai requisiti del disciplinare, le autorità di controllo designate e/o gli organismi privati di uno Stato membro prendono i necessari provvedimenti per assicurare il rispetto del presente regolamento. Essi informano lo Stato membro delle misure adottate nell’esercizio dei controlli. Le decisioni prese devono essere notificate agli interessati”<sup>168</sup>.

La Corte – anche in questo caso in linea con le conclusioni dell’Avvocato Generale Mazák<sup>169</sup> – ha riconosciuto come destinatario dell’obbligo di attuare i provvedimenti anzidetti lo Stato membro di origine della DOP: nonostante tutti i Paesi membri debbano assicurare la tutela delle indicazioni geografiche anche al di fuori del loro territorio d’origine, essi saranno esonerati dal dover punire d’ufficio eventuali usi impropri delle stesse.

Nel caso in questione la responsabilità di assicurare il rispetto del disciplinare del “Parmigiano Reggiano” sarebbe spettata quindi all’Italia, non alla Germania.

Posto il dovere – espresso in passato dalla giurisprudenza<sup>170</sup> ed espressamente richiamato dalla Corte – che gli Stati membri hanno di adottare tutte le misure interne necessarie ad assicurare la piena applicazione del diritto comunitario, l’ordinamento normativo e giurisdizionale tedesco è stato giudicato adatto ad assicurare nel caso di specie tanto il rispetto della DOP quanto in generale gli interessi dei produttori e dei consumatori; pertanto, alla luce delle insoddisfacenti dimostrazioni presentate dalla Commissione relativamente alla presunta carenza della tutela offerta, la Germania non è stata ritenuta colpevole di una violazione del diritto dell’Unione.

Fatta salva la constatazione per cui la dicitura “Parmesan” può essere usata soltanto ai fini della commercializzazione estera dei formaggi conformi al disciplinare del “Parmigiano Reggiano”, il ricorso di

---

<sup>165</sup> Sentenza Commissione c. Germania, punto 44 e conclusioni dell’Avvocato generale del 28 giugno 2007, punto 55.

<sup>166</sup> Sentenza Commissione c. Germania, punti 46-50.

<sup>167</sup> Art. 10 par. 1 del Reg. CE n. 2081/92.

<sup>168</sup> Art. 10 par. 4 del Reg. CE n. 2081/92.

<sup>169</sup> Conclusioni dell’Avvocato generale del 28 giugno 2007, punti da 90 a 98.

<sup>170</sup> Cfr. C. Giust. CE, sentenza 20 marzo 1986, causa 72/85, *Commissione/Paesi Bassi*, in *Racc.*, p. 1219, punto 20.

infrazione è stato quindi respinto e la Commissione condannata a sostenere le spese legali del procedimento (Italia, Repubblica ceca, Danimarca e Austria avrebbero dovuto coprire le proprie).

#### 4.2.2 Valutazioni e critiche

Pur venendo ricordata in maniera positiva per aver evidenziato come l'evocazione di una DOP possa celarsi anche dietro il singolo elemento di una denominazione composta, la sentenza del 26 febbraio 2008 ha subito nel tempo numerose critiche.

C'è innanzitutto chi – pur condividendo il rigetto dell'argomentazione tedesca secondo cui la tutela della DOP riguarderebbe la sola forma con cui essa è registrata - ha contestato la descrizione stessa del termine “Parmigiano Reggiano” quale denominazione composta (e di conseguenza il richiamo della Corte alla c.d. sentenza *Chiciak e Fol*): si potrebbero infatti considerare composti soltanto i nomi costituiti da un termine destinato a designare il prodotto abbinato ad un altro termine contenente il riferimento geografico<sup>171</sup>; visto che però nel caso in questione entrambi gli elementi contengono sia il nome che il richiamo all'origine del prodotto, essi si sarebbero potuti registrare separatamente e qualsiasi valutazione della loro presunta genericità risulta di fatto insensata<sup>172</sup>.

È stato inoltre evidenziato come la Corte non abbia fornito delucidazioni sufficienti in merito alla potenziale genericità del termine “Parmesan”<sup>173</sup>: avendo semplicemente affermato che la Germania non è riuscita a dimostrare nel caso specifico un'evoluzione del termine verso una certa volgarizzazione, ed essendosi successivamente limitata a stabilire la violazione dei Regolamenti comunitari attuata da tale termine, essa ha attestato solo indirettamente la sua genericità<sup>174</sup>.

In questo modo però la Corte non ha escluso che in un probabile futuro la questione si ripresenti e che tale genericità venga efficacemente dimostrata (quindi conseguentemente proclamata dall'eventuale giudice interno chiamato a pronunciarsi, seppur limitatamente al territorio nazionale): la sentenza della Corte – ammettendo “la possibilità di trovare una diversa soluzione per lo stesso problema sostanziale”<sup>175</sup> - offre di fatto una soluzione incompatibile col principio di uniformità di applicazione del diritto comunitario,

---

<sup>171</sup> S. Ventura, “Il caso Parmesan visto dalla Corte di giustizia - Una sentenza deludente – A proposito della DOP «Parmigiano Reggiano» e del suo sinonimo «Parmesan»”, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, volume 47, fascicolo 2, p. 325 e F. Capelli, “La sentenza Parmesan della Corte di giustizia: una decisione sbagliata – nota alla sentenza in causa n. C-132/2005 del 26 febbraio 2008”, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, volume 47, fascicolo 2, p. 332.

<sup>172</sup> F. Capelli, “La sentenza Parmesan della Corte di giustizia: una decisione sbagliata – nota alla sentenza in causa n. C-132/2005 del 26 febbraio 2008”, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, volume 47, fascicolo 2, p. 333.

<sup>173</sup> V. Di Comite, “La Corte si pronuncia sulla tutela della DOP “Parmigiano Reggiano”, in *Sud in Europa* [e-journal a cura del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”], archivio, maggio 2008. Disponibile presso: <http://www.sudineuropa.net/la-corte-si-pronuncia-sulla-tutela-della-dop--parmigiano-reggiano-.html> [Ultimo accesso 12 giugno 2018].

<sup>174</sup> S. Ventura, “Il caso Parmesan visto dalla Corte di giustizia - Una sentenza deludente – A proposito della DOP «Parmigiano Reggiano» e del suo sinonimo «Parmesan»”, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, volume 47, fascicolo 2, p. 326.

<sup>175</sup> F. Capelli, “La sentenza Parmesan della Corte di giustizia: una decisione sbagliata – nota alla sentenza in causa n. C-132/2005 del 26 febbraio 2008”, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, volume 47, fascicolo 2, p. 331.

aumentando sensibilmente la probabilità che nei singoli Stati membri trovi spazio l' "ennesima pirateria ai danni di una DOP italiana"<sup>176</sup> ed obbligando pertanto gli operatori ad "agire sistematicamente in giustizia per ottenere la protezione della DOP"<sup>177</sup>.

Un altro aspetto critico della sentenza riguarda le valutazioni relative al sistema di controlli riservati a queste ultime: dalle conclusioni dell'Avvocato Generale emerge la necessità di "due tipi di controllo. (...) Da un lato, occorre monitorare sistematicamente il rispetto del disciplinare della DOP da parte dei produttori attivi nella zona di fabbricazione dei prodotti che recano detta DOP; dall'altro, occorre contrastare l'usurpazione delle DOP al di fuori della zona di produzione"<sup>178</sup>.

Se il primo genere di accertamento è posto a capo delle autorità previste dal Regolamento 2081/92, il secondo è lasciato al c.d. principio di autonomia procedurale degli Stati membri secondo cui il rispetto delle tre condizioni relative al risarcimento dei danni fissate dalla Corte di giustizia<sup>179</sup> dev'essere verificato dai giudici nazionali in base al diritto interno.

Tuttavia - nonostante dal punto di vista strettamente normativo non si possa contestare la mancata condanna della Germania per non aver punito d'ufficio gli usi impropri della denominazione (in virtù dell'idoneità del proprio ordinamento nazionale a proteggere tale denominazione in maniera efficace) - parte della dottrina ha definito "letterale e piuttosto formalista"<sup>180</sup> l'interpretazione dei Regolamenti data dalla Corte, evidenziando come ai fini di un'efficace salvaguardia dei consumatori sarebbe stato opportuno mettere in luce l'esigenza di una più effettiva tutela delle DOP.

La decisione dei giudici comunitari è stata ritenuta infatti "deludente"<sup>181</sup> e poco compatibile con l'obiettivo generale di proteggere e valorizzare le tipicità commercializzate nel mercato interno, sempre più colpito da "fenomeni anticoncorrenziali di imitazione servile da parte di operatori (...) che tendono ad "agganciare" i propri simil-prodotti ai diversi altri prodotti che legano il loro *nomen* e la loro reputazione ad una specifica origine geografica"<sup>182</sup>.

---

<sup>176</sup> S. Ventura, "Quando una DOP composta protegge anche i singoli elementi che la compongono: il caso del nome Grana", in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, volume 47, fascicolo 1, p. 88.

<sup>177</sup> S. Ventura, "Osservazioni in margine alle sentenze del tribunale di Oviedo, del tribunale regionale di Colonia e della Corte di appello di Berlino relative alla protezione della DOP «Parmigiano Reggiano»", in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2010, volume 49, fascicolo 3, p. 551.

<sup>178</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale citate, punto 93.

<sup>179</sup> Che la disposizione comunitaria violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli (1), che la violazione sia sufficientemente caratterizzata, da intendere quale violazione grave e manifesta (2) e che sussista un nesso di causalità tra violazione dell'obbligo imputato allo Stato membro e danno subito dal soggetto leso (3).

<sup>180</sup> F. Gencarelli, "Il caso «Parmesan»: la responsabilità degli Stati nella tutela delle DOP e IGP tra interventi legislativi e giurisprudenziali", in *Il diritto dell'Unione europea*, 2008, n.4, p. 831.

<sup>181</sup> S. Ventura, "Il caso Parmesan visto dalla Corte di giustizia - Una sentenza deludente - A proposito della DOP «Parmigiano Reggiano» e del suo sinonimo «Parmesan»", in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, volume 47, fascicolo 2, p. 328.

<sup>182</sup> N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio*, in *Trattato di diritto agrario*, a cura di Costato, Germanò, Rook Basile, Torino, UTET Giuridica, 2011, Volume 3, p. 398.

Il già accennato rischio è che - considerato peraltro il fatto che gli stessi ricorsi si rivelano spesso talmente onerosi e lunghi da rendere incerta la tutela delle denominazioni - la tutela delle DOP sia altrimenti affidata ai singoli agenti: ciò comporterebbe “un serio pregiudizio all’uniformità ed efficacia della protezione”<sup>183</sup>, determinando disparità di trattamento incompatibili con il principio di unicità del mercato.

Secondo alcuni ciò potrebbe determinare ricadute negative anche nell’ambito dell’OMC, dove i Paesi membri dell’Unione – difendendo la marcata distinzione tra indicazioni geografiche di natura pubblicistica ed i marchi privatistici - seguono un’impostazione confliggente con quella dei “Paesi del nuovo mondo” (ossia i Paesi che in materia di protezione delle indicazioni geografiche sostengono la posizione degli Stati Uniti d’America<sup>184</sup>).

L’esito della sentenza difatti indebolisce la natura pubblicistica delle indicazioni, rafforzando il parere di chi esclude il loro carattere particolare e rischiando così di indebolire la posizione sostenuta dall’Unione<sup>185</sup>.

---

<sup>183</sup> G. Castelli, *La nuova politica di qualità dell’Unione Europea per il settore vitivinicolo*, tesi di dottorato di ricerca in “Diritto dell’Unione Europea”, ciclo XXVI, Università degli Studi di Ferrara, anni 2011-2013, p. 107.

<sup>184</sup> G. Castelli, *La nuova politica di qualità dell’Unione Europea per il settore vitivinicolo*, tesi di dottorato di ricerca in “Diritto dell’Unione Europea”, ciclo XXVI, Università degli Studi di Ferrara, anni 2011-2013, p. 108.

<sup>185</sup> F. Albisinni, “Prodotti alimentari e tutela transfrontaliera”, in *Rivista di diritto alimentare* [e-journal], 2009, volume 3, fascicolo 2, pp. 7 e 8. Disponibile presso: <https://core.ac.uk/download/pdf/41155759.pdf> [Ultimo accesso 12 giugno 2018].

## CONCLUSIONI

Il presente lavoro fornisce un *excursus* dell'attuale normativa comunitaria in materia di qualità alimentare e indicazioni geografiche, contestualizzando la stessa nell'ambito della Politica Agricola Comune – una delle macro-politiche comunitarie maggiormente influenti dal punto di vista economico – e offrendo una panoramica della rete istituzionale posta a capo della tutela delle tipicità circolanti nel mercato interno.

Come si è visto, la registrazione delle indicazioni geografiche presso la Commissione comporta quotidianamente numerosi vantaggi tanto ai consumatori quanto ai produttori delle stesse: i primi possono godere di prodotti di altissima qualità, tracciabili e autentici (caratteristiche considerate essenziali davanti all'ampissima varietà di offerta messa a disposizione da un contesto sempre più globalizzato) mentre i secondi ottengono benefici prevalentemente economici, dati dal supplemento di prezzo che l'aggiunto valore reputazionale dei prodotti certificati giustifica.

Sono proprio i numerosi interessi sottostanti le sigle comunitarie di qualità ad aver fatto emergere l'esigenza di una congrua tutela delle stesse. Tuttavia, le disposizioni comunitarie previste a tale scopo non sono sempre state all'altezza della loro *ratio*: la sentenza “*Parmesan IP*” in precedenza esaminata ne è una prova lampante.

La normativa dell'Unione - come formalmente affermato dalla stessa Corte dei Conti Europea - non precisa infatti “i requisiti minimi in materia di verifica dei disciplinari da parte degli Stati membri”<sup>186</sup>, determinando gravi falle nei sistemi di monitoraggio nazionali. Falle accentuate ulteriormente dalla Commissione, accusata di non supervisionare attentamente le dinamiche interne di attuazione della normativa (tant'è che “non è stato sinora mai effettuato un audit del sistema delle IG”<sup>187</sup>).

Per porre rimedio a tali insufficienze la Corte dei Conti europea ha quindi incoraggiato la Commissione non solo a delineare gli anzidetti requisiti minimi per la verifica dei disciplinari, ma l'ha anche spronata ad obbligare ufficialmente i sistemi di controllo nazionali a portare avanti verifiche regolari e a prevedere un programma di sensibilizzazione dei potenziali richiedenti e consumatori delle indicazioni geografiche, così da “ricercare mezzi più efficaci per promuovere il sistema tra gli stessi”<sup>188</sup>.

Elementi di problematicità sono stati posti peraltro dagli stessi ordinamenti nazionali: nel caso italiano ad esempio, l'art. 29 del Codice di Proprietà Industriale non distingue chiaramente tra Indicazioni Geografiche e Denominazioni di Origine, negando pertanto alle suddette fattispecie una peculiare caratterizzazione e fisionomia. Tale articolo recita infatti: “Sono protette le indicazioni geografiche e le denominazioni di origine che identificano un paese, una regione o una località, quando siano adottate per designare un prodotto che ne

---

<sup>186</sup> Rapporto speciale n.11/2011 denominato “La concezione e la gestione del sistema delle Indicazioni Geografiche garantiscono la loro efficacia?”.

<sup>187</sup> *Ibidem*.

<sup>188</sup> *Ibidem*.

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”.

I requisiti richiamati dalla norma italiana non si possono considerare sufficientemente aderenti a quelli contenuti nel Regolamento (UE) n. 1151/2012, né per quanto riguarda le Indicazioni Geografiche né per quanto concerne le Denominazioni di Origine.

Nel primo caso infatti, l'ordinamento comunitario – in linea con l'accordo TRIPs<sup>189</sup> - prevede che all'origine geografica siano semplicemente “attribuibili” una data qualità, la reputazione o altre caratteristiche, il che presuppone una relazione meno stretta e specifica di quella della norma italiana (di fatto un “nesso diretto e stretto fra il dato qualitativo e il milieu<sup>190,191</sup>). Nel caso invece delle Denominazioni di Origine, il mero parametro reputazionale previsto dalla norma interna non può venir considerato sufficiente dal punto di vista comunitario.

Nonostante il successivo art. 30.1 c.p.i. – di cui si è parlato nel terzo capitolo - tuteli espressamente le convenzioni internazionali, facendo regredire l'art. 29 allo status di mera disposizione residuale, volta a tutelare nel caso concreto le indicazioni geografiche non godenti di alcuna altra forma di tutela (di fatto quelle originarie di Paesi terzi privi di qualsiasi vincolo internazionale con l'Italia in materia), una seria complicazione è data dal fatto che l'ordinamento italiano include le IG all'interno dei diritti di proprietà industriale non titolati: ciò esclude infatti che “la loro fattispecie acquisitiva consista nella registrazione”<sup>192</sup>.

Se anche - davanti alla difficoltà di individuare la fattispecie costitutiva delle IG - si supponesse legittimo (in virtù del principio di parità del trattamento nazionale) il riconoscimento automatico da parte dei Paesi membri della protezione vigente nello Stato di origine dell'indicazione, tali Paesi membri potrebbero trovarsi a dover tutelare denominazioni palesemente inconciliabili con il proprio ordinamento interno o con quello comunitario.

L'art. 30.1 del c.p.i. prevede inoltre il divieto di usare indicazioni geografiche, denominazioni di origine e qualsiasi altro mezzo di designazione nel caso ciò possa comportare il rischio di “ingannare il pubblico” relativamente alla vera origine o alle qualità che da essa derivano o di sfruttare indebitamente la reputazione della denominazione protetta: ci si può tuttavia immaginare che il verificarsi di un inganno o di uno sfruttamento indebito relativo a IG residuali (quali risultano di fatto quelle descritte dall'art. 29) sia plausibile solamente qualora tali IG siano già conosciute ed apprezzate nel nostro Paese.

Le misure italiane risultano quindi visibilmente fragili rispetto alla consistente tutela delineata dal Regolamento (UE) 1151/2012, di cui si è in precedenza ampiamente parlato: ciò è particolarmente grave se si

---

<sup>189</sup> Art. 22 dell'Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale (in inglese “The Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights”).

<sup>190</sup> Con “milieu” si intende la tradizione produttiva tipica locale.

<sup>191</sup> M. Ricolfi, *Trattato dei Marchi – Diritto europeo e nazionale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2015, capitolo ottavo, p. 1823.

<sup>192</sup> *Ibidem*.



considera che l'Italia è il Paese membro che può vantare il maggior numero di denominazioni registrate, capaci di produrre annualmente un fatturato mondiale di circa 15 miliardi di euro<sup>193</sup>.

È indiscutibile che i legislatori dell'Unione abbiano negli anni notevolmente perfezionato la normativa comunitaria in materia di indicazioni geografiche: si pensi al Regolamento UE 1151/2012, che - prevedendo un generale obbligo di tutela delle denominazioni certificate, a prescindere dalla loro origine in un determinato Paese membro - costituisce un enorme passo in avanti rispetto agli esiti della sentenza *Parmesan II*.

Tuttavia, ancora molto può essere fatto: controlli istituzionali più stringenti (sia a livello comunitario che nazionale), più ferme e definitive decisioni della Corte di Giustizia ma anche un più diffuso processo informativo, volto ad instillare nei cittadini comunitari la necessaria abitudine ad un consumo consapevole.

L'educazione alimentare potrebbe infatti offrire, a mio avviso, una forma di tutela indiretta, decentralizzata e a lungo termine capace di costituire un essenziale coadiuvante delle garanzie ufficiali e dirette applicate dalle istituzioni comunitarie, efficaci purtroppo nel solo brevissimo termine.

Specialmente il nostro Paese, che in gran parte vive proprio di tipicità ed eccellenze alimentari (non solo economicamente, ma anche culturalmente), vede essere i suoi cittadini ambasciatori e garanti indispensabili del proprio patrimonio agroalimentare, minacciato dal c.d. *Italian sounding*: nonostante tale fenomeno funga per certi versi da motore della crescita italiana, alimentando in tutto il mondo la concezione di raffinatezza e pregevolezza legata ai prodotti del Bel Paese, esso costituisce al tempo stesso uno dei più grossi freni allo sviluppo e va contenuto.

In caso contrario le tipicità, che dovrebbero essere baluardi delle tradizioni locali, rischiano di diventare sostanziali catalizzatori della globalizzazione, col risultato che - come affermato da Alberto Grandi nel libro *Denominazione di origine inventata – Le bugie del marketing sui prodotti tipici italiani*<sup>194</sup> - l'industria globale agroalimentare assume sempre più spesso la qualità di vera titolare dei millantati prodotti locali.

Occorre quindi riallineare le norme comunitarie – potenzialmente valide e innovative – con la loro più pura e originaria *ratio*, delineando un vero e proprio sistema di garanzia multilivello: al vertice i macro-difensori rappresentati dalle istituzioni europee e nazionali, immediatamente sotto a questi i meso-garanti (individuati dalle industrie e dalle loro politiche pubblicitarie) ed infine, alla base, i singoli cittadini, che nonostante vengano convenzionalmente definiti “micro-livello” costituiscono la struttura portante di qualsiasi fenomeno politico, giuridico, economico e sociale.

---

<sup>193</sup> XV Rapporto Ismea – Qualivita del 28 gennaio 2018.

<sup>194</sup> A. Grandi, *Denominazione di origine inventata – Le bugie del marketing sui prodotti tipici italiani*, Milano, Mondadori, 2018.

## BIBLIOGRAFIA

- ALBISINNI F., “Prodotti alimentari e tutela transfrontaliera”, in *Rivista di diritto alimentare* [e-journal], 2009, volume 3, fascicolo 2.  
Disponibile presso: <https://core.ac.uk/download/pdf/41155759.pdf> [Ultimo accesso 12 giugno 2018].
- BELLETTI G., MARESCOTTI A., “Costi e benefici delle denominazioni geografiche (DOP e IGP)”, in *Agriregionieuropa* [e-journal], marzo 2007, anno III, n. 8.  
Disponibile presso: <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/8/costi-e-benefici-delle-denominazioni-geografiche-dop-e-igp?qt-eventi=0&page=0%252C0%252C3%2C0%2C2> [Ultimo accesso 12 giugno 2018].
- BENELLI M., CIANFONI L., “La politica di qualità dei prodotti agricoli e alimentari dell’Unione Europea”, in *Istituzioni del Federalismo* [e-journal], 2015, numero speciale. Disponibile presso: [http://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/Supplemento%20\\_2015/Benelli.pdf](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Supplemento%20_2015/Benelli.pdf) [Ultimo accesso 12 giugno 2018].
- BENELLI M., D’ARRIGO A., “Qualità dei prodotti agricoli e alimentari in Italia: attuazione del Regolamento UE n. 1151/2012”, in *Le politiche europee per le Regioni: dalle policies alla regulation*, a cura di A. Ciaffi e C. Odone, dicembre 2016.
- CANFORA I., “Le specialità tradizionali garantite”, in *Trattato di diritto agrario*, a cura di Costato L., Germanò A., Rook Basile E., Torino, UTET Giuridica, 2011, volume 3, pp. 73-80.
- CAPELLI F., “La sentenza Parmesan della Corte di giustizia: una decisione sbagliata – nota alla sentenza in causa n. C-132/2005 del 26 febbraio 2008”, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, volume 47, fascicolo 2, pp. 329-333.
- CAPELLI F., KLAUS B., SILANO V., *Nuova disciplina del settore alimentare e autorità europea per la sicurezza alimentare*, Giuffrè Editore, 2006, pp. 85 e 86.
- CASTELLI G., *La nuova politica di qualità dell’Unione Europea per il settore vitivinicolo*, tesi di dottorato di ricerca in “Diritto dell’Unione Europea”, ciclo XXVI, Università degli Studi di Ferrara, anni 2011-2013.

- DI COMITE V., “La Corte si pronuncia sulla tutela della DOP «Parmigiano Reggiano»”, in *Sud in Europa* [e-journal a cura del Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”], archivio, maggio 2008. Disponibile presso: <http://www.sudineuropa.net/la-corte-si-pronuncia-sulla-tutela-della-dop--parmigiano-reggiano-.html> [Ultimo accesso 12 giugno 2018].
- GENCARELLI F., “La politica di qualità alimentare nella nuova PAC”, in *Rivista di diritto alimentare* [e-journal], gennaio-marzo 2009, anno III, n. 1.  
Disponibile presso: <http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2009-01/GENCARELLI2.pdf> [Ultimo accesso 12 giugno 2018].
- GENCARELLI F., “Il caso «Parmesan»: la responsabilità degli Stati nella tutela delle DOP e IGP tra interventi legislativi e giurisprudenziali”, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2008, n.4, pp. 825-834.
- GRANDI A., *Denominazione di origine inventata – Le bugie del marketing sui prodotti tipici italiani*, Milano, Mondadori, 2018.
- LOSAVIO C., “Le regole comunitarie e nazionali relative all’igiene dei prodotti”, in *Trattato di diritto agrario*, a cura di Costato L., Germanò A., Rook Basile E., Torino, UTET Giuridica, 2011, volume 3, pp. 183 – 208.
- LUCIFERO N., “La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio”, in *Trattato di diritto agrario*, in a cura di Costato L., Germanò A., Rook Basile E., Torino, UTET Giuridica, 2011, volume 3, pp. 321-421.
- RICOLFI M., *Trattato dei Marchi – Diritto europeo e nazionale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2015.
- UFFICIO DI BRUXELLES DELLA CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO E AGRICOLTURA DI NAPOLI, *Il processo di riforma della Politica Agricola Comune*, 1° luglio 2003, p. 1.
- VENTURA S., “Passato, presente e futuro della politica agricola comune”, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1999, volume 38, fascicolo 1, pp. 141 – 152.
- VENTURA S., “Incidenza degli accordi di Marrakech sulla politica agricola comune”, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1995, volume 34, fascicolo 3, pp. 759 – 771.

- VENTURA S., “Il caso Parmesan visto dalla Corte di giustizia - Una sentenza deludente – A proposito della DOP «Parmigiano Reggiano» e del suo sinonimo «Parmesan»”, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, volume 47, fascicolo 2, pp. 323-328.
- VENTURA S., “Osservazioni in margine alle sentenze del tribunale di Oviedo, del tribunale regionale di Colonia e della Corte di appello di Berlino relative alla protezione della DOP «Parmigiano Reggiano»”, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2010, volume 49, fascicolo 3, pp. 547-552.
- VENTURA S., “Quando una DOP composta protegge anche i singoli elementi che la compongono: il caso del nome «Grana»”, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, volume 47, fascicolo 1, pp. 81-88.

## SITOGRAFIA

- [www.ansa.it](http://www.ansa.it)
- [https://it.wikipedia.org/wiki/Politica\\_agricola\\_comune](https://it.wikipedia.org/wiki/Politica_agricola_comune)
- <https://it.wikipedia.org/wiki/Set-aside>
- [https://it.wikipedia.org/wiki/Centro\\_europeo\\_dei\\_consumatori](https://it.wikipedia.org/wiki/Centro_europeo_dei_consumatori)
- [https://it.wikipedia.org/wiki/Denominazione\\_di\\_origine\\_protetta](https://it.wikipedia.org/wiki/Denominazione_di_origine_protetta)
- [https://it.wikipedia.org/wiki/Denominazione\\_di\\_origine\\_protetta#Procedura\\_per\\_il\\_riconoscimento\\_della\\_DOP](https://it.wikipedia.org/wiki/Denominazione_di_origine_protetta#Procedura_per_il_riconoscimento_della_DOP)
- <http://www.treccani.it/enciclopedia/politica-agricola-comunitaria/>
- [http://www.treccani.it/enciclopedia/pac\\_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/pac_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/)
- [http://www.treccani.it/enciclopedia/agenda-2000\\_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/agenda-2000_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/)
- [http://www.treccani.it/enciclopedia/piano-di-mansholt\\_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/piano-di-mansholt_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/)
- <http://www.treccani.it/enciclopedia/indicazioni-di-provenienza-e-denominazioni-di-origine/>
- [https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/views/glossario\\_pac/cross-compliance](https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/views/glossario_pac/cross-compliance)
- [https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/views/glossario\\_pac/regime%20di%20pagamento%20unico%20%28Rpu%29](https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/views/glossario_pac/regime%20di%20pagamento%20unico%20%28Rpu%29)
- [https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/views/glossario\\_pac/organizzazione%20comune%20di%20mercato%20%28Ocm%29](https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/views/glossario_pac/organizzazione%20comune%20di%20mercato%20%28Ocm%29)
- <https://agrireregionieuropa.univpm.it/en/content/article/31/5/la-riforma-del-regolamento-cee-208192-sulla-protezione-delle-indicazioni>
- <https://agrireregionieuropa.univpm.it/en/content/article/31/8/costi-e-benefici-delle-denominazioni-geografiche-dop-e-igp>
- <https://www.simone.it/newdiz/newdiz.php?id=1250&action=view&dizionario=11>
- <https://www.simone.it/newdiz/newdiz.php?id=646&action=view&dizionario=11>
- <https://www.simone.it/newdiz/newdiz.php?action=view&dizionario=11&id=207>
- [https://europa.eu/european-union/topics/agriculture\\_it](https://europa.eu/european-union/topics/agriculture_it)
- [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-631\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_it.htm)
- <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/20150201PVL00004/Potere-legislativi>
- [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_3.2.7.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.2.7.html)
- [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=legisum:0302\\_1](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=legisum:0302_1)
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32005L0029>
- [https://ec.europa.eu/agriculture/cap-for-our-roots/cap-in-depth/index\\_it.htm](https://ec.europa.eu/agriculture/cap-for-our-roots/cap-in-depth/index_it.htm)
- [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/resolve-your-consumer-complaint/european-consumer-centres-network\\_it](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/resolve-your-consumer-complaint/european-consumer-centres-network_it)

- <http://www.ecostat.unical.it/anania/PAUE0304/L'evoluzione%20della%20Politica%20Agricola%20Comune,%20sfondo%20bianco.pdf>
- <http://www.ecostat.unical.it/anania/PAUE%200506/La%20riforma%20del%202003%20di%20Fischler.pdf>
- [http://economia.unipv.it/pagp/pagine\\_personali/msassi/lavori\\_incorso/Siviglia/testi/De%2520Filippis\\_Health%2520check\\_Roma%252023.11.07\\_Def..pdf](http://economia.unipv.it/pagp/pagine_personali/msassi/lavori_incorso/Siviglia/testi/De%2520Filippis_Health%2520check_Roma%252023.11.07_Def..pdf)
- [http://www.uilapotenza.org/Health\\_Check.htm](http://www.uilapotenza.org/Health_Check.htm)
- <http://www.gruppo2013.it/working-paper/Documents/L%27Health%20check%20della%20Pac.pdf>
- <http://www.gruppo2013.it/working-paper/Documents/La%20nuova%20Pac%202014-2020.pdf>
- <http://www.pianetapsr.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/211>
- <http://portale.unibas.it/site/home/didattica/formazione-degli-insegnanti/documento3799.html>
- <https://agronotizie.imagelinenetwork.com/agricoltura-economia-politica/2013/06/27/la-nuova-pac-2014-2020-punto-per-punto/33797>
- [http://www.agrariosereni.it/as/pagine/reteita/1.L'evoluzione%20della%20PAC%20\(Felice%20Assenza\).ppt](http://www.agrariosereni.it/as/pagine/reteita/1.L'evoluzione%20della%20PAC%20(Felice%20Assenza).ppt)
- <http://www.agrariosereni.it/as/pagine/didattica/Fonti/Leo/LA%20QUALITA%20E%20LE%20CERTIFICAZIONI.pdf>
- <https://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/portale/web/saisa/-/la-politica-agricola-comune-pac>
- [https://www.unirc.it/documentazione/materiale\\_didattico/598\\_2009\\_214\\_5786.pdf](https://www.unirc.it/documentazione/materiale_didattico/598_2009_214_5786.pdf)
- <http://www.dizie.eu/dizionario/piano-mansholt/>
- [http://www.na.camcom.it/contents-sa/instance4/files/document/124IL\\_PROCESSO\\_%20DI\\_RIFORMA\\_DELLA\\_PAC.pdf](http://www.na.camcom.it/contents-sa/instance4/files/document/124IL_PROCESSO_%20DI_RIFORMA_DELLA_PAC.pdf)
- <https://www.to.camcom.it/book/export/html/7293>
- [http://www.re.camcom.gov.it/allegati/ucp\\_it\\_131114012600.pdf](http://www.re.camcom.gov.it/allegati/ucp_it_131114012600.pdf)
- <http://www.po.camcom.it/doc/news/eventi/2013/Stefanelli.pdf>
- <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19940094/201310150000/0.632.20.pdf>
- [www.diritto.it/l-autorita-garante-per-la-sicurezza-alimentare-nel-sistema-europeo-di-tutela-degli-alimenti/](http://www.diritto.it/l-autorita-garante-per-la-sicurezza-alimentare-nel-sistema-europeo-di-tutela-degli-alimenti/)
- <https://www.diritto.it/le-denominazioni-locali-e-la-circolazione-dei-corrispondenti-prodotti-nel-territorio-dell-unione-europea/>
- <http://www.manualehaccp.it/normativa/libro-verde-sicurezza-alimentare.htm>
- <http://www.rivistadiagraria.org/articoli/anno-2015/le-novita-introdotte-reg-ue-n-11692011-in-materia-di-etichettatura-degli-alimenti/>
- <http://www.confagricolturatreviso.it/tecnico/etichettatura-degli-alimenti-le-nuove-disposizioni-del-reg-ue-116911>

- <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4305>.
- [http://www.fosan.it/system/files/Anno\\_40\\_4\\_4.pdf](http://www.fosan.it/system/files/Anno_40_4_4.pdf)
- [http://www.salute.gov.it/imgs/c\\_17\\_opuscoliposter\\_215\\_allegato.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/c_17_opuscoliposter_215_allegato.pdf)
- <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/impresa/competitivita-e-nuove-impres/industria-alimentare/etichettatura-alimentare>
- <http://www.ilfattoalimentare.it/wp-content/uploads/2014/04/Etichettatura.pdf>
- <http://www.ilfattoalimentare.it/stabilimento-di-produzione-obbligatoria.html>
- <http://www.ilfattoalimentare.it/wp-content/uploads/2014/04/Etichettatura.pdf>.
- <http://www.veterinariaalimenti.marche.it/Articoli/d-lgs-2312017-nuova-disciplina-sanzionatoria-per-etichettatura>
- <http://www.ordiniveterinaripiemonte.it/rivista/03n06/05.htm>
- <http://www.altalex.com/documents/leggi/2016/07/28/legge-di-delegazione-europea-2015>
- <http://www.altalex.com/documents/leggi/2017/10/09/etichettatura-alimenti>
- <http://www.confcommerciocagliari.it/wp-content/uploads/2015/02/vademecum-etichettatura-FIDA.pdf>
- [http://www.tgcom24.mediaset.it/politica/etichettatura-prodotti-alimentari-l-italia-reintroduce-l-obbligo-tolto-dall-ue\\_3062208-201702a.shtml](http://www.tgcom24.mediaset.it/politica/etichettatura-prodotti-alimentari-l-italia-reintroduce-l-obbligo-tolto-dall-ue_3062208-201702a.shtml)
- <http://www.difesadelcittadino.it/wp-content/uploads/Europass-supporto-per-gli-operatori-del-settore-agroalimentare.pdf>
- <http://www.diritto24.ilsole24ore.com/art/dirittoCivile/2016-03-24/la-tutela-consumatore-diritto-agroalimentare-114934.php>
- <https://www.studiocataldi.it/articoli/22290-le-pratiche-commerciali-scorrette.asp>
- <http://www.euroconsumatori.org/82039d83408.html>
- <https://www.ecc-netitalia.it/it/chi-siamo/centro-ecc-net-italia>
- <https://www.ecc-netitalia.it/it/13-chi-siamo>
- <https://www.consumer.bz.it/it/20-anni-del-centro-europeo-consumatori>
- <http://www.agraria.org/prodottitipici/glossariodop.htm>
- [http://www.assolatte.it/it/home/salute\\_benessere\\_detail/1469702889008/1469705062980](http://www.assolatte.it/it/home/salute_benessere_detail/1469702889008/1469705062980)
- [http://www.gerograssi.it/cms2/cd1/testi/13/13\\_cap10\\_sch02.htm](http://www.gerograssi.it/cms2/cd1/testi/13/13_cap10_sch02.htm)
- [http://www.avvocatogaetanoforte.it/uploadfile//documenti/40-41\\_legislazione\\_QsA\\_aprile.pdf](http://www.avvocatogaetanoforte.it/uploadfile//documenti/40-41_legislazione_QsA_aprile.pdf)
- <http://www.marchiodimpresa.it/tutelaqualita/normativa.html>
- [http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/00672360b4d2dc27c12576900058cad9/124c8dd6f6d3aa13c1257c43004bf126/\\$FILE/18076\\_13\\_IT.pdf](http://www.parlamento.it/web/docuorc2004.nsf/00672360b4d2dc27c12576900058cad9/124c8dd6f6d3aa13c1257c43004bf126/$FILE/18076_13_IT.pdf)
- [https://lavoroefinanza.soldionline.it/come-ottenere-il-marchio-dop-194334.html#steps\\_0](https://lavoroefinanza.soldionline.it/come-ottenere-il-marchio-dop-194334.html#steps_0)
- [http://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/Supplemento%20\\_2015/Benelli.pdf](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Supplemento%20_2015/Benelli.pdf)

- [https://www.bugnion.it/propriet%C3%A0\\_industriale\\_intellettuale\\_det.php?m=Contributi&id=475&session\\_menu=Propriet%C3%A0\\_industriale%20e%20intellettuale](https://www.bugnion.it/propriet%C3%A0_industriale_intellettuale_det.php?m=Contributi&id=475&session_menu=Propriet%C3%A0_industriale%20e%20intellettuale)
- <https://www.tomshw.it/dop-igp-altri-marchi-tutela-consumatori-91996>
- <http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2009-01/GENCARELLI2.pdf>
- [https://www.parmigiano-reggiano.it/come/storia/dalla\\_nascita\\_giorni\\_nostri.aspx](https://www.parmigiano-reggiano.it/come/storia/dalla_nascita_giorni_nostri.aspx)
- <https://www.innaturale.com/alla-scoperta-del-parmigiano-reggiano-tra-storia-e-cultura-gastronomica/>



## ABSTRACT

The present work deals with the study of the Community legislation on food quality certifications, of which it tries to provide a detailed and updated overview.

To this end, the aim is not just that of exposing the basis of the current protection accorded to European agri-food products, but also that of highlighting its historical evolution, *ratio* and criticality: by doing so, this thesis tries to offer the most coherent and complete analysis possible, capable to constitute the theoretical foundation necessary to stimulate further reflections related to this fundamental but still confusing topic.

The research therefore focuses on the origins and subsequent developments of the Common Agricultural Policy - namely the essential macro-Community policy in which the specific provisions for typical local foodstuffs are framed - and in the second chapter moves on to the protection of the quality of products circulating in the European Union, drawing special attention on the dual nature of the said protection: as a matter of fact, it examines the concrete measures aimed at guaranteeing certain hygiene and food safety standards in the internal market, as well as the fundamental information obligations that producers are required to respect (which are capable of ensuring the traceability and transparency that citizens need to make informed consumption choices).

The commercial practices considered unfair and the institutional network aimed at assisting consumers in the fight against those practices are also examined.

The third chapter then specifically explores the key theme of this thesis, namely the protection of geographical indications recognized by the EU: it describes its history, which has extremely distant origins (as long ago as the fourteenth century William IV of Bavaria ordered the issuing of the "Reinheitsgebot", containing some production standards and the concept of geographical origin), and then moves on to describing the particular legal requirements laid down by the Union in this area.

The research investigates both the best known geographical indications - that is to say the Protected Designations of Origin (PDO), the Protected Geographical Indications (PGI) and the Traditional Specialties Guaranteed (TSG), very common and daily recognizable on the labels of the products that end up in our trolleys - and those that are less frequent but equally protected by the Union, such as the Mountain Products and the Products of Island Farming. A paragraph is also reserved for the so-called "Simple Geographical Indications", not formally recognized at Community level but still tolerated by the Court of Justice on the basis of a broad interpretation of the Treaties, compatible with the principle of free movement of goods.

It also considers the derogation scheme granted for traditional food products as regards food hygiene, as well as some other benefits - especially of an economic nature - that the producers of such goods can derive.

As a matter of fact, the registration of geographical indications not only brings numerous benefits to consumers - who can enjoy products of the highest quality, traceable and authentic (essential features in an increasingly

globalized context, characterized by a very wide offer) but also to producers, thanks to the price supplements that the added reputational value of the certified products justifies.

It is precisely the numerous interests underlying the Community quality certifications that have highlighted the need for their adequate protection. However, the EU provisions laid down to that end have not always lived up to their *ratio*.

In fact, the Community legislation - as formally stated by the European Court of Auditors – has not defined minimum requirements for the verification of product specifications, leading to serious flaws in the monitoring systems of member States. Those flaws have been further accentuated by the fact that the Commission itself does not carefully supervise the internal dynamics of implementation of the legislation (so much so that no GI- system audit has been carried out so far). To remedy these shortcomings, the European Court of Auditors therefore encouraged the Commission not only to outline the aforementioned minimum requirements, but also urged it to officially oblige the national control systems to carry out regular checks and sensitize potential applicants and consumers of geographical indications, so as to seek more effective means to promote the system.

Serious difficulties have also been placed by national laws: the Italian Industrial Property Code for example does not clearly distinguish between Geographical Indications and Designations of Origin (thus denying them a peculiar characterization and physiognomy) and establishes requisites not sufficiently adherent to those contained in the Community legislation. This fragility of Italian measures is particularly serious considering that Italy is the EU member State that counts the highest number of registered names, capable of providing its economy with a worldwide turnover of around 15 billion euros annually.

The last chapter is dedicated to the analysis of one of the most relevant judgments concerning the Community protection of geographical indications: the so-called *Parmesan II* judgment (Case C-132/05), very famous but also highly criticized for its ambiguous results.

Based on an infringement proceeding brought by the Commission against the Federal Republic of Germany, this ruling concerns an alleged violation of the Italian PDO "Parmigiano Reggiano": according to the accusation, German institutions had in fact refused to prosecute *ex officio* the sale of those aged cheeses not conforming to the production disciplinary of the famous Italian typicality, but still bearing the name "Parmesan" (which would conceal a literal translation of the name "Parmigiano Reggiano").

The Court, after a careful and detailed analysis of the case, decided to dismiss the Commission's appeal, which it considered to be based on insufficient evidence; the EU judges therefore declared the suitability of the German legal system to ensure both the respect of the PDO and the general interests of producers and consumers, stating that the obligation to punish *ex officio* violations of Community measures should be the responsibility of the member of origin of the PDO (in this case, Italy).

This result has been considered by many to be dangerous for the effective and uniform protection of geographical indications in the internal market: for this reason - after having ascertained the Italian origins of "Parmigiano Reggiano" through a brief description of its history and having exposed the answers given by the Court regarding the key points that emerged in the specific case study - a paragraph of the thesis is expressly dedicated to the analysis of the numerous motivations provided by the doctrine to support this critique, so as to offer readers some original points of reflection which are hopefully functional to increase their awareness of the depth of the problem discussed.

Anyway, it is indisputable that the Community legislation on geographical indications has been significantly improved over the years. EU Regulation 1151/2012 is evidence of this: establishing a general obligation to protect certified names - regardless of their origin in a determined member country – it constitutes a huge step forward compared to the outcome of the *Parmesan II* ruling.

However, much still can be done: more stringent institutional controls (both at Community and national level), more firm and definitive decisions of the Court of Justice but also a more widespread information process, aimed at instilling the necessary habit of conscious consumption in EU citizens.

As a matter of fact food education could, in my opinion, offer a form of indirect, decentralized and long-term protection able to constitute an essential aid to the official and direct protection implemented by Community institutions, which is unfortunately effective only in the very short term.

Especially in my country, Italy, which largely lives on typical traditional products and food excellences (not only from an economic viewpoint, but also from a cultural perspective), citizens should be everyday ambassadors and guarantors of the national agri-food heritage, threatened by the c.d. *Italian sounding*: even though this phenomenon acts in some ways as an engine of economic growth, feeding the concept of delicacy and finesse linked to Italian agri-food products all over the world, it also constitutes one of the biggest growth brakes and must therefore be contained.

Otherwise the typicalities, which should be bulwarks of local traditions, are likely to become substantial catalysts of globalization, with the result that - as stated by Alberto Grandi in his book *Denominazione di origine inventata – Le bugie del marketing sui prodotti tipici italiani*<sup>195</sup> - the global agri-food industry increasingly assumes the quality of true owner of the vaunted local products.

It is therefore necessary to realign the Community rules - potentially valiant and innovative - with their purest and original *ratio*, outlining a real multilevel guarantee system: at the top the macro-defenders represented by the European and national institutions, immediately below the meso-guarantors (identified by industries and

---

<sup>195</sup> A. Grandi, *Denominazione di origine inventata – Le bugie del marketing sui prodotti tipici italiani*, Milano, Mondadori, 2018.

their public policies) and finally, at the base, individual citizens, who - despite being conventionally called "micro-level" – constitute the backbone of any political, legal, economic and social phenomenon.