

LA TUTELA INTERNAZIONALE
DELLE INDICAZIONI GEOGRAFICHE DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI

Ferdinando Albisinni

*Indicazioni geografiche e tutela:
nuovi scenari, tra condivisione e contaminazione*

ABSTRACT

Meno di due settimane fa, a Reggio Calabria, analizzando la nuova disciplina in tema di pratiche commerciali sleali nel mercato agroalimentare, è stato posto in rilievo il ruolo di *Laboratorio di innovazione* svolto dal diritto alimentare, anche con riferimento ad altri settori disciplinari e ad altre tipologie di prodotti.

Questa considerazione sembra certamente riproponibile nell'incontro di oggi, in cui siamo chiamati a confrontarci in tema di *indicazioni geografiche e tutela a livello internazionale*.

Gli strumenti tradizionali di intervento nel settore sono gli *accordi internazionali* – ed i relatori ne hanno discusso secondo una pluralità di prospettive – ma a fianco di questi accordi opera una pluralità di altri strumenti.

Ed opera, soprattutto, a definire lo stesso campo di gioco, oltre che le regole del gioco, la giurisprudenza, internazionale, ma anche unionale e nazionale.

Sul piano delle fonti, alle peculiarità dell'oggetto e degli interessi tutelati con riferimento alle indicazioni geografiche ed ai segni di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, si accompagna la peculiarità di una disciplina, che in misura crescente si va organizzando per principi oltre che per regole, superando gli incerti interventi del legislatore nazionale, ordinario e costituzionale.

In questo percorso di elaborazione di nuovi modelli, il *diritto agrario ed alimentare* si rivela esemplare del processo di costruzione di un *ordinamento multilivello*, che assegna un ruolo centrale al diritto di fonte comunitaria ed unionale, ma si propone insieme come luogo di integrazione di una molteplicità di fonti regolatrici, di fini, di strumenti di intervento, di soggettività e competenze pubbliche e private.

Non si sono in ipotesi sostituite le fonti di diritto nazionale con quelle europee, e queste con le fonti di diritto internazionale, ma si è dato spazio ad un ampio tessuto, all'interno del quale si colloca una pluralità di fonti, non riducibili a partizioni e gerarchie tradizionali, ma congiuntamente e coevamente operanti in ragione di oggetto e competenze.

Alla crescente complessità della regolazione di fonte legislativa (od a questa equiparata) si accompagna il ruolo esplicito di *rule making* assegnato alla giurisdizione.

È sufficiente in proposito richiamare la ben nota giurisprudenza della Corte di

giustizia e della nostra Corte costituzionale sui marchi nazionali e regionali di origine e di qualità, le decisioni del Panel in sede WTO, e le decisioni degli stessi giudici nazionali, ordinari e amministrativi, sempre più spesso chiamati ad intervenire su casi e questioni difficilmente collocabili in griglie regolatrici risalenti.

Sicché, la dimensione giurisdizionale, non soltanto per l'*imperium* che si accompagna alla *iurisdictio*, ma anche e soprattutto per la *fattualità* (Grossi, 2014), che è propria del contenzioso e che rende le decisioni giudiziali insieme prodotto e produttore di dati di realtà, ha segnato, in più occasioni, attraverso decisioni e ricostruzioni innovative, momenti di passaggio verso una costruzione originale degli strumenti di tutela.

All'interno di questo percorso giova ricordare la sentenza della Corte di giustizia del 2017¹ che, accogliendo il ricorso della Commissione sostenuta dal Parlamento Europeo, ha dichiarato illegittima la decisione del Consiglio UE 8512/15 del 7 maggio 2015, che aveva autorizzato l'avvio di negoziati sulla revisione dell'accordo di Lisbona e sull'adesione all'Atto di Ginevra basandosi sull'art. 114 TFUE anziché sull'art. 218 TFUE.

Commissione e Parlamento nel ricorso avevano insistito sulla circostanza che la tutela delle indicazioni geografiche è materia di competenza esclusiva della UE, rientrando appieno nella *politica commerciale comune* ex art. 3.1. TFUE.

Il caso ricorda quello, notissimo, deciso dalla Corte di giustizia nel 2000 in riferimento al Regolamento (CE) n. 820/97 che aveva introdotto le nuove regole in tema di tracciabilità ed etichettatura di origine per la carne bovina, ma nella controversia decisa nel 2017 sull'adesione all'Atto di Ginevra, prima ancora che un problema di delimitazione di confini tra istituzioni europee (quale quello insorto in riferimento al regolamento del 1997 relativo alla carne bovina), si è posto il problema, centrale nell'intero disegno costituzionale europeo, del ruolo e della competenza dell'Unione Europea in comparazione con il ruolo e le competenze assegnate agli Stati membri.

La Corte di giustizia, nell'accogliere il ricorso, ha così motivato la propria decisione:

"70. Tenuto conto di questo meccanismo di registrazione unica, occorre considerare che l'accordo internazionale prefigurato dal progetto di accordo riveduto avrà come effetto diretto e immediato di modificare le condizioni nelle quali sono organizzati gli scambi commerciali tra l'Unione e le altre parti di tale accordo internazionale, dispensando i fabbricanti che partecipano a tali scambi dall'obbligo in cui essi versano attualmente, per far fronte ai rischi giuridici ed economici correlati a tali scambi, di dover depositare una domanda di registrazione delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche da essi utilizzate presso le autorità competenti di ciascuna delle parti contraenti. ...

74. Risulta dunque dall'esame di tale progetto, da un lato, che quest'ultimo è essenzialmente destinato a facilitare e a disciplinare gli scambi commerciali tra l'Unione e tali Stati terzi, e, dall'altro, che esso è idoneo ad avere effetti diretti e immediati su tali scambi, sicché la sua negoziazione rientra nella competenza esclusiva che l'articolo 3, paragrafo 1, TFUE attribuisce all'Unione nel settore della politica commerciale comune contemplata dall'articolo 207, paragrafo 1 TFUE.

75. Pertanto, il Consiglio ha errato là dove ha ritenuto che la decisione impugnata

¹) Corte di giustizia, Grande Sezione, 25 ottobre 2017, causa C- 389/15, *Commissione europea e Parlamento europeo c/ Consiglio dell'Unione europea*.

fosse riconducibile al ravvicinamento delle legislazioni nel settore del mercato interno e rientrasse dunque in una competenza concorrente dell'Unione e dei suoi Stati membri, e là dove ha fondato tale decisione sull'articolo 114 TFUE nonché sull'articolo 218, paragrafi 3 e 4, TFUE.

76. Tale errore non può essere considerato come un semplice vizio di forma, contrariamente a quanto sostiene il Consiglio. Infatti, esso ha in particolare portato tale istituzione a violare le disposizioni procedurali specialmente previste dall'articolo 207, paragrafo 3, TFUE per la negoziazione di accordi internazionali rientranti nel settore della politica commerciale comune, e al primo posto quelle relative alla conduzione dei negoziati da parte della Commissione, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 86 e 89 delle sue conclusioni. ...

77. Ne consegue che il ricorso deve essere accolto e che la decisione impugnata va annullata, ...".

La sentenza dichiaratamente sottolinea la competenza esclusiva dell'Unione Europea in tema di *Politica commerciale comune*, in questa includendo gli *aspetti commerciali della proprietà intellettuale*, e così perviene a conclusioni che determinano esiti rilevanti nel definire l'assetto costituzionale della relazione fra Unione e Stati membri; conclusioni che risultano ancor più significative, ove si consideri che tutti gli Stati intervenuti in giudizio (ben 12, fra i quali Germania, Francia, Regno Unito, Italia, Spagna, Paesi Bassi, Austria) avevano sostenuto la legittimità della decisione del Consiglio.

Sicché la pronuncia opera nel senso di una dichiarata valorizzazione dell'Unione, quale soggetto direttamente ed esclusivamente legittimato ad operare nelle politiche internazionali di tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche.

In esito a questa sentenza, il Consiglio UE nel 2019, al fine di consentire l'adesione europea all'Atto di Ginevra dell'Accordo di Lisbona, ha adottato un'altra decisione², questa volta ai sensi degli artt. 3, 207 e 208 del TFUE.

Pochi giorni dopo Parlamento e Consiglio hanno approvato il Regolamento (UE) 2019/1753³, che ha stabilito norme e procedure per l'azione dell'Unione Europea a tutela delle DOP e IGP, a seguito dell'adesione all'Atto di Ginevra.

Alcune singolari contraddizioni sembrano tuttavia segnare tale Regolamento, proprio per confronto all'esclusiva competenza della UE solennemente affermata dalla Corte di Giustizia ed in riferimento all'impianto centralizzato del riconoscimento di DOP e IGP in sede europea:

a) Non tutte le DOP e IGP (vini e non vini), riconosciute in sede UE, sono iscritte a cura dell'Unione Europea nel registro internazionale, ma soltanto quelle per le quali venga presentata apposita richiesta da parte dei singoli Stati membri interessati (v. art. 2 Reg. 2019/1753). Appare davvero singolare che, dopo aver riaffermato la competenza esclusiva dell'Unione Europea in tema di *politica commerciale comune* e di *aspetti commerciali della proprietà intellettuale*, si retroceda ai singoli Stati membri l'iniziativa per la tutela, e la si limiti a singoli prodotti, peraltro già iscritti nei registri UE, anziché prevederne l'estensione d'ufficio a tutti i prodotti già riconosciuti in sede

²) Decisione (UE) 2019/1754 del Consiglio del 7 ottobre 2019, relativa all'adesione dell'Unione europea all'atto di Ginevra dell'accordo di Lisbona sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche.

³) Regolamento (UE) 2019/1753 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, relativo all'azione dell'Unione a seguito della sua adesione all'atto di Ginevra dell'accordo di Lisbona sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche.

UE ed iscritti nel registro *e-Ambrosia*.

b) Le tasse per le registrazioni internazionali delle DOP e IGP non sono sostenute dall'Unione, ma dagli Stati membri, che a loro volta si rivalgono su persone fisiche o giuridiche o beneficiari della IGs. L'Atto di Ginevra prevede delle tasse di iscrizione, ma è facoltà delle parti contraenti rivalersi o meno di tali tasse sui beneficiari. Il regolamento UE ha spostato tali tasse sui singoli Stati membri. Si tratta anche in questo caso di una scelta di *rinazionalizzazione* della tutela, che appare in conflitto con la natura unionale e non nazionale delle DOP e IGP, riaffermata dalla richiamata decisione della Corte di giustizia.

c) In riferimento a possibili registrazioni nel registro internazionale di denominazioni di Paesi terzi esterni alla UE, il Regolamento (UE) 2019/1753 prevede una specifica procedura di opposizione innanzi alla Commissione entro un termine perentorio assai breve (quattro mesi dalla relativa registrazione – art 6). Sia il procedimento che le competenze decisorie sono accentrati nella Commissione Europea, e regolati ai sensi del Regolamento (UE) n. 182/2011⁴, così confermando la conformazione unionale di tali istituti, con conseguente marginalizzazione del ruolo assegnato agli Stati membri di origine delle denominazioni interessate, pur chiamati a sostenere le spese di registrazione.

Ne risulta insomma, allo stato, un assetto disciplinare europeo che, pur fortemente innovativo per la proiezione tendenzialmente *globale* assegnata alla tutela delle DOP e IGP, mantiene elementi e profili di irrisolta criticità, sul piano istituzionale come su quello operativo.

Il quadro della proiezione globale della tutela delle indicazioni geografiche europee non si esaurisce certo con l'adesione Atto di Ginevra, ma si accompagna ad una crescente *globalizzazione delle regole*, con un processo sempre più rapido di innovazione istituzionale, che per un verso si traduce nell'elaborazione e conclusione di *accordi internazionali* specificamente dedicati al commercio di prodotti agricoli ed alimentari di qualità e recanti indicazioni di origine, e per altro verso opera attraverso la comunicazione e contaminazione fra gli ordinamenti, con il meccanismo dei *legai transplants* da tempo individuato dai comparatisti (Kahn-Freund, 1974; Watson, 1974).

Quanto agli *accordi internazionali* – come ricordato dalle relazioni discusse nel corso di questa giornata – va emergendo un percorso alternativo che, preso atto della perdurante situazione di stallo dei Trattati multilaterali, tende a privilegiare Accordi bilaterali di Libero Scambio (ALS), secondo una pluralità di modelli e contenuti:

- a) accordi che riproducono la disciplina europea in riferimento alla generalità delle IG per i prodotti alimentari;
- b) accordi che riproducono la disciplina europea di protezione delle IG soltanto in relazione ai vini;
- c) accordi che investono l'area di espansione del Sud Est Asiatico e che assicurano protezione alle IG;
- d) accordi che disciplinano il rapporto fra protezione dei marchi e delle IG;
- e) accordi che proteggono le sole IG di prodotti vitivinicoli;

⁴) Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.

- f) altri accordi sui vini e le bevande spiritose;
- g) accordi che prevedono una speciale protezione per un'ampia lista di prodotti a indicazione di origine, vitivinicoli e non, specificamente individuati e menzionati;
- h) accordi bilaterali aventi portata generale, contenenti ampie e dettagliate previsioni in ordine al commercio dei prodotti alimentari, destinati a sostituire i precedenti accordi relativi a singoli settori.

Accanto al diffondersi di questi accordi costituenti espressione di scelte negoziate, sempre più di frequente si assiste alla trasmissione di modelli di regolazione unilateralmente adottati da Stati esterni all'Unione Europea in ragione della loro riconosciuta efficacia operativa (i *legal transplants*, appunto), oltre che in ragione dell'evidente spinta degli operatori verso una condivisione di regole, che accompagni ed agevoli la globalizzazione del commercio.

Anche in assenza di una clausola di reciprocità, regole, modelli e istituzioni che emergono dall'esperienza europea e che sono finalizzati a garantire sicurezza e qualità dei prodotti alimentari, acquistano una dimensione ultranazionale e trasmettono il proprio modello originale di protezione ad altri sistemi giuridici.

Sicché, ad esempio, l'innovativo modello europeo di DOP e IGP è stato adottato volontariamente, in questi anni, da molti paesi terzi e introdotto nei sistemi giuridici nazionali, di talché la legislazione europea in materia è divenuta "*la legge nazionale di un altro Paese*" (Galvano, 2005).

In breve, nel settore del diritto agrario ed alimentare, l'Unione europea agisce come soggetto che introduce regole ed istituti innovativi nel proprio territorio, e nel contempo offre garanzie, anche per i prodotti ottenuti oltre i propri confini, promuovendo un modello che in sé stesso propone elementi transnazionali.

Il sistema europeo di diritto agrario ed alimentare sta così assumendo sempre più una dimensione ultranazionale, nei due aspetti di essere influenzato (e in alcuni casi diretto o addirittura modellato) da fonti esterne, e per converso di agire come fonte di regole che hanno effetto ben oltre i confini dell'Unione Europea (Ferrari-Izzo, 2012; Albisinni, 2020).

Come è stato sottolineato dagli studiosi di diritto comparato, la crescente globalizzazione, con la "*continuous coexistence of non-national legal systems with traditional systems and the interplay between them*" sta portando a cambiamenti radicali nel tradizionale processo legislativo: "*Systems can no longer be considered on a two-dimensional scale; it is necessary to take into account the supranational dimension which often acts as an umbrella.*" (Zeno-Zencovich, 2019).

All'interno di questo processo, negli ultimi anni sono emersi ulteriori elementi originali, che hanno coinvolto la stessa struttura delle fonti. Il confine tradizionale tra fonti di diritto pubblico e di diritto privato sta diventando difficile da tracciare, ed in molte aree (non soltanto commerciali, ma anche legate alla *food safety*) va emergendo una sorta di *primato del contratto*, pur se si tratta di contratti per i quali non vi è stata, né può esservi, alcuna negoziazione significativa (Van der Meulen, 2011; Verbruggen, 2014). Il diritto generato attraverso questi percorsi diventa ultra-nazionale e introduce a quello che è stato chiamato "*potere globale*" (Cassese, 2003; Casini, 2018). Ciò è particolarmente vero per il diritto agroalimentare, in cui le autorità di regolamentazione, le norme e le regole tecniche sono spesso transnazionali, e le discipline di fonte privata hanno un impatto

notevole e rilevante sulla *governance* del settore, dando luogo a ciò che è stato efficacemente qualificato come "*Hybridization of Food Governance*" (Verbruggen – Havinga, 2014).

Tutto ciò pone problemi di compatibilità e di integrazione fra istituti e modelli, secondo le linee anticipate: già oltre quaranta anni fa da un autorevole studioso di diritto comparato, formatosi in un paese di *civil law* e poi trasferitosi in Gran Bretagna, il quale, ben prima della globalizzazione quale la conosciamo oggi, nel suo scritto "*On Uses and Misuses of Comparative Law*" (Kahn-Freund, 1974), mise in guardia contro i pericoli dei "*Legal Transplants*".

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

Sembra dunque di dover concludere che un'analisi, pur sommaria, delle esperienze di questi anni, consente di individuare l'emergere, con evidenza crescente, di un *corpus giuridico multilivello*, con riferimento specifico alla *Tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti alimentari*, oggetto di questo incontro, che si traduce in una sorta di *laboratorio aperto* che muove verso un complesso sistema policentrico di regolazione.

Ne emerge una crescente tendenza alla comunicazione di modelli, a condividere risposte e possibili soluzioni sulla base di esigenze condivise, per un verso introducendo all'interno dei sistemi giudici domestici regole elaborate in altri ordinamenti, e per altro verso ponendosi quale fonte (o almeno come modello qualificato e da imitare) di regole che hanno effetto ben oltre i confini dell'Unione Europea.