

FOOD LAW SERIES

Directors: Luigi Costato - Ferdinando Albisinni

LA TUTELA INTERNAZIONALE DELLE INDICAZIONI
GEOGRAFICHE DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI

Il volume raccoglie i contributi di vari Autori che presero parte all'importante iniziativa congressuale che trovò luogo a Firenze il 10 dicembre 2021 sul tema de "La tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari" e vide una partecipazione numerosa a testimonianza della centralità del tema per gli studiosi oltre che per gli operatori del settore.

Un profilo, quello in esame, che sembra oggi tanto più necessario quanto più il tema delle produzioni agroalimentari di qualità si intreccia a livello internazionale con le nuove sfide dettate dai fenomeni collegati alla globalizzazione dei mercati, alle questioni geopolitiche che condizionano anche gli approvvigionamenti alimentari e le relazioni tra gli Stati, senza contare i cambiamenti climatici e talune tematiche ambientali che intervengono a loro volta su queste produzioni.

Un tema che presenta una molteplicità di questioni sul piano giuridico che coinvolgono i negoziati in sede WTO e, in particolar modo, la valenza attuale dell'Accordo TRIPS, oltre alla disciplina sulla proprietà intellettuale in sede WIPO a cui si collega anche la più recente adesione dell'Unione europea all'Atto di Ginevra dell'Accordo di Lisbona che determina un sistema di protezione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche attraverso l'iscrizione nei registri internazionali tenuti presso la WIPO. Uno scenario complesso segnato da qualche anno dal passaggio dal multilateralismo al bilateralismo attraverso la definizione di accordi di libero scambio tra l'Unione europea e gli Stati terzi, alcuni dei quali già conclusi e altri in corso di definizione, che sembra aver aperto una nuova fase della politica commerciale europea sempre più protesa a creare aree protette del mercato a livello globale, di cui le produzioni di qualità non sembrano essere estranee.

Nicola Lucifero, è Professore associato di Diritto agrario presso l'Università degli Studi di Firenze dove insegna Diritto agrario dell'Unione europea e Diritto agroalimentare. Avvocato esperto del settore agroalimentare. Autore di numerose pubblicazioni è responsabile di diversi progetti di ricerca, a livello nazionale e internazionale, membro di comitati scientifici e associazioni accademiche e delle principali riviste del settore, è altresì accademico ordinario dell'Accademia dei Geografi e dell'Accademia di Scienze Forestali.

CEDAM

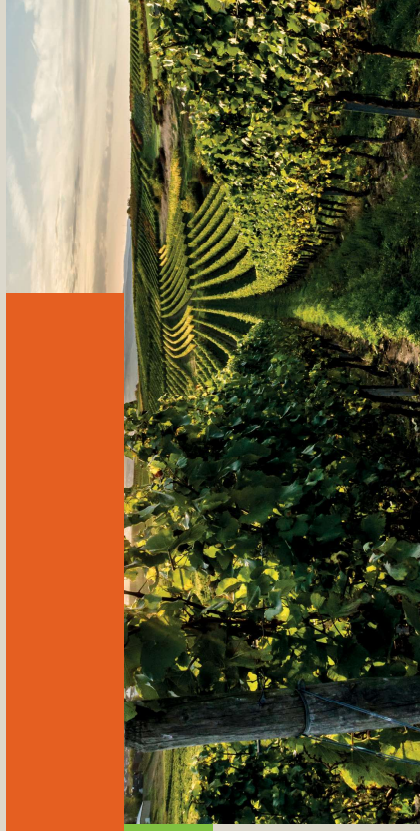
a cura di
N. LUCIFEROLA TUTELA INTERNAZIONALE DELLE INDICAZIONI
GEOGRAFICHE DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI

CEDAM SCIENZE GIURIDICHE

DIRITTO ALIMENTARE - FOOD LAW SERIES

Collana diretta da Luigi Costato e Ferdinando Albisinni

7

a cura di
Nicola LUCIFEROLA TUTELA
INTERNAZIONALE
DELLE INDICAZIONI
GEOGRAFICHE
DEI PRODOTTI
AGROALIMENTARI

Wolters Kluwer



€ 41,00 I.V.A. INCLUSA

N. LUCIFERO (a cura di), *La tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari.*

CEDAM SCIENZE GIURIDICHE
DIRITTO ALIMENTARE - FOOD LAW SERIES

Collana diretta da Luigi Costato e Ferdinando Albisinni

7

a cura di
Nicola LUCIFERO

LA TUTELA
INTERNAZIONALE
DELLE INDICAZIONI
GEOGRAFICHE
DEI PRODOTTI
AGROALIMENTARI



Wolters Kluwer

La pubblicazione del presente volume è stata resa possibile con il contributo del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze e rientra nell'ambito del progetto di ricerca dal titolo "La tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari" (Responsabile Prof. Nicola Lucifero).

Copyright 2023 Wolters Kluwer Italia S.r.l.
Via dei Missaglia n. 97, Edificio B3, 20142 Milano

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633. Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale - cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale - e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: www.clearedi.org

*Questo titolo può essere acquistato direttamente su shop.wki.it
You can buy this book directly on shop.wki.it*

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.

Stampato da GECA s.r.l.
Via Monferrato, 54 - 20098 San Giuliano Milanese (MI)

INDICE

Prefazione, Simone Orlandini	p.	VII
Introduzione, Nicola Lucifero	p.	IX

PRIMA PARTE

LE INDICAZIONI GEOGRAFICHE NEL MERCATO INTERNAZIONALE

<i>Globalizzazione, identità, tutela</i> , Luigi Costato	»	3
<i>La tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari</i> , Paolo Borghi	»	7
<i>Il regime di tutela delle indicazioni geografiche a livello europeo e internazionale</i> , Irene Canfora	»	19
<i>Gli effetti dei cambiamenti climatici sulla disciplina delle indicazioni geografiche: criticità e prospettive</i> , Alessandra Di Lauro	»	31
<i>The decisions adopted by the Dispute Settlement Body within the WTO system on GIs and the protection of quality of agrifood products</i> , Carola Ricci	»	59
<i>La giurisprudenza della Corte di Giustizia nella definizione del sistema di tutela delle indicazioni geografiche</i> , Silvia Bolognini	»	69

SECONDA PARTE

LE INDICAZIONI GEOGRAFICHE A LIVELLO INTERNAZIONALE E GLI ACCORDI COMMERCIALI DELL'UE CON I PAESI TERZI

<i>Indicazioni geografiche e tutela internazionale e transfrontaliera: nuovi scenari, tra condivisione e contaminazione</i> , Ferdinando Albisinni	»	125
<i>Australian eu free trade agreement. Australia potentially broadening its horizons in the geographical indication field</i> , Stephen Stern	»	147
<i>Accordi preferenziali di nuova generazione e fragilità nella cooperazione</i>		

<i>fra unione europea e stati membri: alcune riflessioni sul caso “ceta” e la tutela delle indicazioni geografiche dei prodotti alimentari, Vito Rubino</i>	»	157
<i>Il modello europeo sulle indicazioni geografiche a seguito dell’adesione dell’UE all’Atto di Ginevra dell’Accordo di Lisbona per la registrazione e la protezione internazionale delle indicazioni geografiche, Nicola Lucifero</i>	»	195

INTERVENTI

<i>Gli accordi bilaterali in materia di IG e il loro legame con il WTO come chiave di lettura, Leonardo Fabio Pastorino</i>	»	225
<i>La protezione delle indicazioni geografiche nel contesto digitale, Matteo Ferrari</i>	»	237
<i>Produzioni di qualità e standard pubblici e privati, Roberto Saija</i>	»	251
<i>La legittimazione a proporre opposizione alle richieste di registrazione di una DOP o IGP o modifica del disciplinare: la nozione europea di interesse legittimo, di Mario Mauro</i>	»	289
<i>L’accordo di partenariato UE-Giappone: l’impatto sull’agricoltura e sulla filiera alimentare, Giulia Torre</i>	»	309

CONCLUSIONI

<i>Indicazioni geografiche: una disciplina in cammino in un mondo che cambia, Ferdinando Albisinni</i>	»	349
--	---	-----

MARIO MAURO *

LA LEGITTIMAZIONE A PROPORRE OPPOSIZIONE ALLE RICHIESTE DI REGISTRAZIONE DI UNA DOP O IGP O MODIFICA DEL DISCIPLINARE: LA NOZIONE EUROPEA DI INTERESSE LEGITTIMO

SOMMARIO: 1. Il problema. – 2. La procedura di registrazione di una indicazione geografica, la modifica del disciplinare e il subprocedimento di opposizione. – 3. La legittimazione a proporre opposizione, tra silenzio del legislatore e giurisprudenza della CGUE. – 4. Rilievi critico-sistematici. – 5. Prospettive future e profili conclusivi.

1. Il problema

La registrazione di una nuova DOP o IGP ⁽¹⁾, come anche la modi-

* Università degli Studi di Firenze

⁽¹⁾ Nell'economia del presente lavoro, le DOP e le IGP sono certificazioni di diritto pubblico, il cui riconoscimento avviene per effetto di un provvedimento della Commissione Europea. Esse appartengono al mondo delle produzioni di qualità e descrivono uno specifico legame tra produzione e territorio, dove quest'ultimo, grazie alle sue tipiche condizioni ambientali e alle tecniche di lavorazione tradizionali, è in grado di conferire specifiche proprietà organolettiche all'alimento. Esse trovano la loro generale regolamentazione nel Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, fermo restando che i vini e le bevande spiritose hanno la loro disciplina rispettivamente nel Reg. (UE) 1308/2013 (come modificato dal Reg. (UE) 2117/2021) e nel Reg. (UE) 787/2019. Senza entrare nel merito delle singole specificità, basti qui sottolineare che le qualità o caratteristiche delle DOP sono essenzialmente o esclusivamente dovute ad un particolare ambiente geografico ed ai suoi intrinseci fattori naturali ed umani, laddove per le IGP all'origine geografica sono essenzialmente attribuibili una data qualità o anche la sola reputazione; con una rilevante differenza sistemica, da cui segue - sul piano disciplinare - la previsione che per le DOP si prescrive che il ciclo produttivo venga svolto all'interno dei confini di un determinato territorio mentre per le IGP è sufficiente che una fase della produzione si svolga all'interno del territorio. Va peraltro ricordato, per completezza, che il disciplinare di una IGP molto nota, quella dell'Olio Toscano, prevede che tutte le fasi dalla produzione delle olive, alla molitura, all'imbottigliamento si svolgano nella zona determinata. Nell'ambito della disciplina delle DO, un ruolo determinate svolge il discipli-

fica del relativo disciplinare, sono procedimenti che possono incidere su una molteplicità di interessi riferibili a una eterogeneità di soggetti. Se l'obiettivo delle imprese stanziate sul territorio protetto dalla denominazione è proteggere e valorizzare una loro specifica produzione locale, ciò potrebbe inevitabilmente comportare tutta una serie di ripercussioni sull'intero mercato di riferimento e incidere sulla competizione tra operatori concorrenti. Il fenomeno non è da guardare con disvalore, anzi. In un mercato dinamico e in continua evoluzione, dove gli equilibri mutano di continuo, quanto descritto è del tutto fisiologico e va letto in funzione di stimolare un sistema concorrenziale, nella direzione di una sempre maggiore efficienza. D'altra parte, se il disciplinare di produzione è anche lo strumento deputato a custodire e descrivere le tradizionali tecniche produttive di un alimento praticate in un determinato territorio, è ben possibile che tali tradizioni possano mutare nel corso del tempo, per essere al passo con le innovazioni tecnologiche che incidono sui processi produttivi, garantire un maggiore rispetto dell'ambiente e del paesaggio, rispondere sempre di più alla domanda di produzioni di qualità da parte dei consumatori, assicurare un'adeguata differenziazione sul mercato delle produzioni, tutti effetti compatibili con gli obiettivi individuati dai trattati europei ⁽²⁾.

nare di produzione, documento che contiene tutte le prescrizioni da rispettare affinché un prodotto possa essere presentato con quella specifica denominazione. In dottrina, il tema è vasto e affrontato sotto differenti profili, in argomento v. almeno M. GIUFFRIDA, voce *Segni degli alimenti: DOP, IGP, STG*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, XI, Milano, 2018, p. 435; A. DI LAURO, *Le denominazioni di origine protette (DOP) e le indicazioni geografiche protette (IGP)*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO e L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Milano, 2021, p. 46; N. LUCIFERO, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, vol. III *Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, p. 321. Tra la manualistica, cfr. F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, op. cit., p. 291; A. GERMANÒ e M.P. RAGIONIERI, *Diritto agroalimentare*, Torino, p. 139; L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA e L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2019, p. 287.

⁽²⁾ Primo fra tutti l'art. 3 TUE, laddove il paragrafo 3 funzionalizza l'instaurazione del mercato interno a determinati obiettivi e ne individua i limiti, ma anche l'art. 39 TFUE che traccia le finalità della politica agricola europea. Tutti gli aspetti menzionati da tali norme sono poi ripresi, più nel dettaglio, nei primi considerando del Reg. (UE) 1151/2012. Ad esempio, per il considerando 1, la qualità e la varietà della produzione agricola europea «rappresentano un punto di forza e un vantaggio competitivo importante per i produttori dell'Unione e sono parte integrante del suo patrimonio culturale e gastronomico vivo» e tale merito deve essere riconosciuto «alle competenze e alla determinazione degli agricoltori e dei produttori dell'Unione, che hanno saputo preservare le tradizioni pur tenendo conto dell'evoluzione dei nuovi metodi e materiali produttivi». Il considerando 2 si focalizza sui consumatori, «sempre di più, i cittadini e i consumatori dell'Unione chiedono qualità e prodotti tradizionali e si preoccupano del mantenimento

Esiste, però, anche la possibilità che la registrazione di una nuova denominazione protetta o la modifica del relativo disciplinare possano essere strumentalizzate in funzione di ottenere un indebito e ingiustificato vantaggio concorrenziale, che opererebbe a danno non solo delle imprese concorrenti ma anche dei consumatori, pregiudicando così l'efficiente funzionamento del mercato ⁽³⁾.

Non è dunque un caso che il Reg. (UE) 1151/2012 ⁽⁴⁾ sulla protezione generale delle DOP e delle IGP, ma lo stesso dicasi anche per il Reg. (UE) 1308/2013 ⁽⁵⁾ nella sua parte dedicata ai vini, nonché per il Reg. (UE) 787/2019 ⁽⁶⁾ sulla protezione delle bevande spiritose, tutti da ultimo modificati dal Reg. (UE) 2117/2021 che disciplina la nuova PAC ⁽⁷⁾, nelle rispettive sezioni sul procedimento per registrare o modi-

della varietà della produzione agricola dell'Unione. Queste esigenze determinano una domanda di prodotti agricoli o alimentari con caratteristiche specifiche riconoscibili, in particolar modo quelle connesse all'origine geografica». Il considerando 3 poi rammenta che «i produttori possono continuare a produrre una gamma diversificata di prodotti di qualità solo se i loro sforzi sono equamente ricompensati. Ciò presuppone che essi possano comunicare agli acquirenti e ai consumatori le caratteristiche dei propri prodotti in condizioni di concorrenza leale e che i prodotti possano essere identificati correttamente sul mercato».

⁽³⁾ Per rendere l'idea, basti citare il recente caso del Prosek, un vino croato da dessert e simile al passito, ricavato da vitigni autoctoni della Croazia. Tale vino è stato oggetto di una domanda di registrazione per una nuova DOP e il fascicolo è stato trasmesso alla Commissione. Laddove la richiesta di registrazione fosse accolta, i primi a subire un potenziale pregiudizio potrebbero essere proprio i produttori del Prosecco, bevanda nota in tutto il mondo e che nulla ha a che fare con il Prosek. Non è infatti da escludersi che molti consumatori potrebbero associare il Prosek al Prosecco, così potendo essere indotti in errore. Su tale richiesta, pertanto, l'Italia ha notificato l'opposizione alla Commissione Europea e le consultazioni sono ancora in corso.

⁽⁴⁾ Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari

⁽⁵⁾ Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio.

⁽⁶⁾ Regolamento (UE) 2019/787 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativo alla definizione, alla designazione, alla presentazione e all'etichettatura delle bevande spiritose, all'uso delle denominazioni di bevande spiritose nella presentazione e nell'etichettatura di altri prodotti alimentari, nonché alla protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose e all'uso dell'alcol etilico e di distillati di origine agricola nelle bevande alcoliche, e che abroga il regolamento (CE) n. 110/2008

⁽⁷⁾ Regolamento (UE) 2021/2117 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti

ficare una DOP o IGP, si dedichino anche alle opposizioni, le quali possono essere presentate da chi abbia un “interesse legittimo”⁽⁸⁾.

L’interesse legittimo è dunque il criterio per selezionare chi abbia o meno la legittimazione a proporre opposizione. Il problema è che detto criterio è un contenitore privo di contenuti, mancando una definizione normativa. Certo è che, per sgombrare il campo da possibili ambiguità, detta nozione non sembra aver nulla a che vedere con quella italiana di cui all’art. 24 Costituzione, né sembra che possa essere d’aiuto mutuare la relativa teorizzazione, la cui funzione principale, in ultima analisi, è determinare la competenza del giudice amministrativo e non selezionare il soggetto che ha titolo per formulare una determinata domanda. Detta diversamente, nonostante l’identica formulazione, non sembra un’operazione ermeneuticamente corretta ritenere che possa esistere una sorta di coincidenza tra le due nozioni. Il sistema italiano è diverso da quello europeo e non tutti gli Stati membri conoscono la nozione di interesse legittimo su cui, peraltro, non esiste nemmeno uniformità di vedute⁽⁹⁾.

vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell’agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell’Unione

⁽⁸⁾ Nel precedente reg. 1992, non si parlava di interesse legittimo ma di interesse economicamente legittimo, restringendo ulteriormente l’ambito applicativo della norma. Il Considerando 25 del Reg. (UE) 1151/2012 precisa invece che «la procedura di registrazione a livello di Unione dovrebbe permettere a qualsiasi persona fisica o giuridica avente un interesse legittimo di uno Stato membro diverso da quello della domanda, oppure di un paese terzo, di far valere i propri diritti notificando la propria opposizione».

⁽⁹⁾ La nozione italiana di interesse legittimo è con tutta probabilità una delle più discusse e controverse, che trova il proprio fondamento nell’art. 24 Costituzione. Se in prima battuta esso riguarda un bene della vita che non è garantito dalla legge in modo diretto ma richiede l’intermediazione del potere amministrativo, un importante contributo alla sua teorizzazione è stato dato da Cass., 22 luglio 1999, n. 500, le cui osservazioni sono state poi condivise anche dal Cons. St., ad. pl., 23 marzo 2011, n. 3, che hanno definito l’interesse legittimo come una situazione soggettiva, direttamente protetta dall’ordinamento, che si sostanzia in una serie di facoltà processuali e sostanziali, in grado di condizionare l’azione amministrativa. Tale impostazione sembra recepire la teoria normativa di Nigro, per cui ci si troverebbe innanzi a una posizione sostanziale direttamente protetta dalla legge, e ciò perché la norma attributiva del potere alla P.A. ha, tra i suoi obiettivi, non solo la tutela dell’interesse pubblico ma anche quelli dei privati incisi dal potere amministrativo (M. NIGRO, *Ma che cos’è questo interesse legittimo? Interrogativi vecchi e nuovi spunti di riflessione*, in *Foro it.*, 1987, c. 470). Altra dottrina, invece, ha identificato l’interesse legittimo come interesse alla legittimità del provvedimento, da leggersi come pretesa del privato a che la pubblica amministrazione si comporti legittimamente (P. VIRGA, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, Milano, 1982, p. 21 ss.). Possono invece ormai ritenersi superate, proprio a seguito della citata giurisprudenza, quelle posizioni che consideravano l’interesse legittimo come interesse occasionalmente protetto o come semplice pretesa processuale all’annullamento dell’atto amministrativo. Per una bibliografia essenziale sull’argomento cfr. almeno e senza alcuna pretesa di esaustività F.G. SCOCA, *Interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino,

Nel diritto europeo, dove convergono diverse tradizioni giuridiche, il concetto di interesse legittimo sembrerebbe invece rinviare a qualcosa di meno astratto e di più specifico e concreto, che sia realmente in grado di selezionare, in base a un criterio da tutti condiviso e che tutti possano comprendere. La determinazione del suo contenuto è così un compito delicato che spetterà così all'interprete, dalle cui scelte dipenderà l'individuazione di quei soggetti che saranno titolari del diritto a poter presentare un'opposizione.

Affiora così l'opportunità di provare a ricostruire, limitatamente al settore delle produzioni alimentari di qualità, la nozione europea di interesse legittimo per verificare come esso rilevi e quale ruolo abbia nel procedimento di registrazione e modifica. Se è pur vero che DOP e IGP sono considerate certificazioni di diritto pubblico per le implicazioni che possono avere in diversi settori che sono considerati strategici dall'Unione Europea ⁽¹⁰⁾, tanto che il procedimento per il loro riconoscimento ha un carattere essenzialmente amministrativo ed è governato dalla Commissione Europea, è anche vero che la loro protezione e tutela si intreccia con interessi che sono marcatamente di diritto privato, riferibili non solo alle imprese stanziate sul territorio della IG ma di cui possono essere titolari, ad esempio, anche imprese concorrenti che commerciano prodotti fungibili, basate non solo in Europa ma anche al di fuori dei confini UE ⁽¹¹⁾, o finanche consumatori ⁽¹²⁾.

2017; ID., *Attualità dell'interesse legittimo?*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, p. 379; F. TRIMARCHI BANFI, *L'interesse legittimo: teoria e prassi*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, p. 1005 ss.

⁽¹⁰⁾ Ad esempio, ricorda il considerando 4 del Reg. 1151/2012 che «contribuire attraverso regimi di qualità a ricompensare gli sforzi dispiegati dai produttori per ottenere una gamma diversificata di prodotti di qualità può avere ricadute positive per l'economia rurale», aggiungendo che «i regimi di qualità sono in grado di fornire un contributo e un complemento alla politica di sviluppo rurale e alle politiche di sostegno dei mercati e dei redditi nell'ambito della politica agricola comune (PAC)».

⁽¹¹⁾ Sul tema della protezione delle IG al di fuori dei confini europei si è svolto a Firenze, il 10 dicembre 2021, un convegno dal titolo *La tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari*, i cui contributi sono in corso di pubblicazione.

⁽¹²⁾ In tal senso, basti rilevare che diversi sono i considerando del Reg. (UE) 1151/2012 che valorizzano la posizione del consumatore. Tra questi vale menzionare il considerando 3 («I produttori possono continuare a produrre una gamma diversificata di prodotti di qualità solo se i loro sforzi sono equamente ricompensati. Ciò presuppone che essi possano comunicare agli acquirenti e ai consumatori le caratteristiche dei propri prodotti in condizioni di concorrenza leale e che i prodotti possano essere identificati correttamente sul mercato») ed il 18 («la protezione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche persegue gli obiettivi specifici di garantire agli agricoltori e ai produttori un giusto guadagno per le qualità e caratteristiche di un determinato prodotto o del suo metodo di produzione, e di fornire informazioni chiare sui prodotti che possie-

Da qui, il problema affrontato nel presente scritto: nel settore delle produzioni alimentari di qualità, isolare chi siano i soggetti che possono proporre un'opposizione alla registrazione di una nuova IG o alla modifica del relativo disciplinare e, dunque, tra una platea di soggetti potenzialmente indefinita e indeterminata, quale contenuto abbia la nozione di interesse legittimo introdotta dal legislatore europeo e quale selezione operi.

Come già accennato, il tema non è circoscritto alla sola applicazione del Reg. (UE) 1151/2012 ma tocca anche il Reg. (UE) 1308/2013 che riguarda il settore vitivinicolo, e il Reg. (UE) 787/2019 sugli *spirits*, nella loro attuale formulazione. Anche queste discipline, sebbene di adozione più recente rispetto al Reg. (UE) 1151/2012 ma da cui traggono ispirazione, confermano che l'opposizione avverso una domanda di registrazione o di modifica del disciplinare di produzione possa essere promossa solo da chi vanti un "interesse legittimo", senza ancora una volta darvi una definizione.

2. La procedura di registrazione di una indicazione geografica, la modifica del disciplinare e il subprocedimento di opposizione.

Allo scopo di inquadrare meglio il problema nel suo contesto di riferimento, pare utile tracciare le linee essenziali della procedura che porta al riconoscimento di una nuova IG o alla modifica del relativo disciplinare di produzione. Tanto il Reg. (UE) 1151/2012, quanto il Reg. (UE) 1308/2013 e il Reg. (UE) 787/2019, introducono regole sostanzialmente sovrapponibili, che si sviluppano attraverso una preliminare fase nazionale e una successiva fase europea ⁽¹³⁾.

Durante la fase nazionale lo Stato membro riceve la domanda di registrazione, ne esamina il contenuto per verificare che sia conforme alle prescrizioni normative e, qualora queste siano soddisfatte, pubblicherà la domanda. All'esito di tale pubblicazione, risolte le eventuali opposizioni

dono caratteristiche specifiche connesse all'origine geografica, permettendo in tal modo ai consumatori di compiere scelte di acquisto più consapevoli»).

⁽¹³⁾ Sul problema del riparto di competenze tra Stati membri e Commissione nelle procedure di registrazione delle DOP e IGP, cfr. I. CANFORA, *I disciplinari di produzione DOP e IGP: ripartizione di competenze tra Stati membri e organi comunitari*, op. cit., p. 16; C. GERNONE, *Le modifiche al disciplinare di produzione DOP o IGP e la ripartizione di competenze tra Commissione e Stati membri*, in *Riv. dir. giur. agr. alim. amb.*, 2020, 4, p. 1. Il tema è stato affrontato anche da diverse pronunce, tra cui CGCE, 6 dicembre 2001, in causa C-267/99, cit., CGUE, 2 luglio 2009, C-343/07, *Bavaria NV e Bavaria Italia s.r.l.*, CGUE, 29 gennaio 2020, C-785/18, *GAEC Jeanningros contro Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) e altri*.

pervenute, potrà adottare una decisione favorevole e trasmettere alla Commissione il relativo fascicolo. Ricevuto il fascicolo di domanda, la Commissione esaminerà se questa sia motivata, se soddisfatti i requisiti di legge e se siano stati presi in considerazione anche gli interessi degli operatori stabiliti al di fuori dello Stato membro. Qualora la valutazione abbia esito positivo, la richiesta sarà pubblicata nella GUUE e, entro i successivi tre mesi, i titolari di un interesse legittimo potranno notificare un'opposizione. Ove questa sia ritenuta ammissibile, si aprirà una fase di consultazione tra i diversi interessati, che dovrà risolversi entro i successivi tre mesi, con possibilità di rinnovazione del termine. Qualora sia raggiunto un accordo, la Commissione procederà alla pubblicazione di un atto di esecuzione conforme; in difetto, avvierà la c.d. procedura di comitato⁽¹⁴⁾.

Per quanto concerne i rapporti tra fase nazionale ed europea, la CGUE ha chiarito che la registrazione di una nuova denominazione può essere adottata dalla Commissione solo a condizione che lo Stato membro interessato abbia presentato una domanda e che il medesimo Stato membro ne abbia verificato la fondatezza, con il corollario che l'eventuale invalidazione della fase nazionale comprometterà il buon esito della successiva fase europea, impedendone la prosecuzione⁽¹⁵⁾.

Passando alla modifica del disciplinare, l'originaria procedura tracciata dal Reg. (UE) 1151/2012 è stata sostituita dal Reg. (UE) 2117/2021⁽¹⁶⁾. Ai sensi della regolamentazione attuale, per tutte le DOP e

⁽¹⁴⁾ Si tratta di una procedura che prevede il parere preventivo di un comitato, composto da rappresentanti di tutti i paesi dell'UE i quali forniranno un parere formale, di regola sotto forma di votazione, sugli atti esecutivi da adottare proposti dalla Commissione. Se la maggioranza qualificata (il 55% degli Stati membri in rappresentanza di almeno il 65% della popolazione totale dell'UE) vota a favore della proposta di atto di esecuzione, la Commissione deve adottare l'atto; se la maggioranza qualificata vota contro l'atto proposto, la Commissione può non adottare l'atto; se non vi è una maggioranza qualificata né a favore né contro l'atto proposto, la Commissione ha la facoltà di adottarlo o di presentare una nuova versione modificata. La procedura è meglio descritta all'art. 5 del 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, cui rinvia l'art. 57 del Reg. (UE) 1151/2012.

⁽¹⁵⁾ CGCE, 6 dicembre 2001, C-269/99, cit.; CGUE, 29 gennaio 2020, C-785/18, *GAEC Jeanningros contro Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) e altri*, dove si chiarisce che le ragioni di una fase nazionale risiedono nella circostanza che la registrazione presuppone la verifica di un certo numero di requisiti e conoscenze approfondite di elementi particolari, che possono essere meglio verificati solo dalle autorità competenti dello Stato membro interessato.

⁽¹⁶⁾ Nella formulazione precedente, si distingueva tra modifiche minori e non mino-

IGP (art. 53), per le produzioni di qualità vitivinicole (art. 105) e per gli *spirits* (art. 31) si distingue tra modifiche dell'Unione e modifiche ordinarie⁽¹⁷⁾. Le prime seguono le stesse regole per la registrazione; per converso, quando si discorre di modifiche ordinarie, la loro approvazione e pubblicazione avviene nell'ambito di una procedura individuata e gestita dallo Stato membro e la decisione finale sarà poi comunicata alla Commissione.

Nell'ambito di questi procedimenti per sommi capi tracciati⁽¹⁸⁾, avverso la registrazione di una nuova IG e avverso le modifiche dell'Unione è concesso di poter presentare un'opposizione a tutte le persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private, che dimostrino di essere i titolari di un *interesse legittimo*: una prima opposizione può essere formulata innanzi all'autorità designata dallo Stato membro incaricata di esaminare la domanda e predisporre la valutazione preliminare; una seconda opposizione può essere depositata alla Commissione entro il termine perentorio di tre mesi dalla pubblicazione della domanda di registrazione nella GUUE. Vale poi sottolineare che le menzionate discipline parlano di interesse legittimo anche per l'impugnazione giurisdizionale avente a oggetto la decisione favorevole del singolo Stato membro⁽¹⁹⁾.

Provando a entrare più nel dettaglio, le opposizioni formulate nel corso della fase nazionale possono essere proposte da «ogni persona fisica o giuridica» residente nel territorio dello Stato membro ove la do-

ri del disciplinare (art. 53). Pur dovendo essere entrambe approvate dalla Commissione, quelle non minori seguivano lo stesso *iter* previsto per la registrazione; quelle minori, invece, potevano essere approvate e respinte direttamente dalla Commissione.

⁽¹⁷⁾ È modifica dell'Unione quella che a) include una modifica del nome della denominazione d'origine protetta o dell'indicazione geografica protetta, o dell'uso di tale denominazione; b) rischia di alterare il legame di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), per le denominazioni d'origine protette o il collegamento di cui all'articolo 5, paragrafo 2, lettera b), per le indicazioni geografiche protette; c) riguarda una specialità tradizionale garantita; d) comporta ulteriori restrizioni sulla commercializzazione del prodotto. Applicando poi un criterio residuale, tutte le altre sono modifiche ordinarie.

⁽¹⁸⁾ Per ulteriori approfondimenti sulla procedura di registrazione di una IG, cfr. in luogo di molti, M. GIUFFRIDA, voce *Segni degli alimenti: DOP, IGP, STG*, op. cit., p. 440; A. DI LAURO, *Le Denominazioni d'Origine Protette (DOP) e le Indicazioni Geografiche Protette (IGP)*, op. cit., p. 433.

⁽¹⁹⁾ Vale sottolineare che un'eventuale impugnazione innanzi alla CGUE non prevede la titolarità di un interesse legittimo, non trovando questo menzione all'art. 263 TFUE (e neppure all'art. 265 TFUE) che si limita a prevedere che «qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione». Va però sottolineato che l'art. 40 dello Statuto della CGUE riconosce un diritto di intervenire a qualsiasi persona, se questa può dimostrare di avere un interesse alla soluzione della controversia.

manda è stata depositata. Per quanto il Reg. (UE) 1151/2012 ed il Reg. (UE) 787/2019 richiedano di informare la Commissione delle opposizioni presentate da chi «abbia commercializzato legalmente i prodotti di cui trattasi utilizzando in modo continuativo tali nomi per i cinque anni che precedono la data di pubblicazione», il requisito parrebbe funzionale a prestare maggiore attenzione a determinate contestazioni. La norma lascia comunque intendere che l'interesse legittimo è nozione anche di tipo economico-commerciale, di cui possono essere titolari quegli imprenditori che abbiano commercializzato un prodotto con lo stesso nome per cui si intende registrare una denominazione; non è però da escludersi che titolari di un interesse legittimo possano essere anche altri soggetti, non esclusa un'associazione di consumatori. D'altra parte, la nozione non sembrerebbe esaurirsi in una valutazione meramente economica, tanto che il Reg. 1308/2013 non contiene una disposizione di analogo tenore e, anzi, ha una portata più ampia, obbligando gli Stati membri a informare la Commissione «delle eventuali disposizioni ricevibili presentate nel quadro della procedura nazionale», dunque non solo quelle presentate da chi ha commercializzato un prodotto a denominazione omonima nei precedenti cinque anni.

Certo è che, durante la fase nazionale, solo i soggetti residenti o stabiliti nel territorio dello Stato membro possono presentare opposizione e il suo esame nel merito, con relativa decisione, dovrà avvenire secondo la procedura interna definita dal medesimo Stato, con la precisazione che sarà poi precluso all'opponente in fase nazionale inviare una successiva opposizione alla Commissione. Tuttavia, ma su tale aspetto si avrà modo di tornare, i menzionati regolamenti consentono a ogni persona fisica e giuridica avente un interesse legittimo, senza in tal caso introdurre alcuna limitazione territoriale, di impugnare giudizialmente la decisione favorevole dello Stato membro che sarà poi trasmessa alla Commissione.

Passando alla fase europea, l'opposizione innanzi alla Commissione potrà essere presentata solo dalle Autorità di uno Stato membro o di un paese terzo, nonché da ogni persona fisica o giuridica residente o stabilita in un paese terzo ⁽²⁰⁾. Si prevede altresì che l'opposizione possa essere presentata anche da ogni persona fisica o giuridica residente o stabilita in uno stato membro diverso da quello di presentazione della domanda,

⁽²⁰⁾ In particolare, il Reg. (UE) 1151/2012 e il Reg. (UE) 787/2019 prevedono che il procedimento abbia inizio con una notifica di opposizione, cui farà seguito l'opposizione vera e propria. Diversa è invece la soluzione adottata dal Reg. (UE) 1308/2013 che elimina la fase preliminare di notifica e prevede l'invio della sola dichiarazione di opposizione motivata.

con l'ulteriore specificazione che la dichiarazione dovrà essere inviata per il tramite delle autorità dello Stato dove è residente o stabilito l'opponente. Valga poi aggiungere che i Reg. (UE) 1151/2012 e 787/2019 riconducono le ragioni di opposizione a specifici motivi, che non trovano invece menzione nel Reg. (UE) 1308/2013, il quale richiede semplicemente che l'opposizione sia motivata ⁽²¹⁾. Ed allora, sebbene non esista una coincidenza tra motivi di opposizione e interesse legittimo, la tipizzazione dei motivi di opposizione potrebbe essere comunque uno strumento utile per poter orientare l'interprete.

Al di là delle singole specificità, coordinando insieme la fase nazionale e quella innanzi alla Commissione, tutte le opposizioni sono accomunate dallo stesso presupposto: chiunque intenda contestare la domanda di registrazione di una nuova IG, e lo stesso dicasi per la modifica del relativo disciplinare, dovrà dimostrare di avere uno specifico *interesse legittimo*, che non sembrerebbe essere una nozione dal contenuto solo economico. A conferma, il legislatore prevede un'ampia legittimazione attiva che, in base alla natura e alla provenienza geografica del soggetto, dovrà essere avanzata in precise fasi del procedimento, secondo determinate forme e nel rispetto di specifiche preclusioni. Tuttavia, è proprio questa ampia legittimazione attiva a suggerire che la nozione di interesse legittimo abbia una portata piuttosto estesa, ma che potrà trovare adeguata soddisfazione solo all'esito di un procedimento le cui ragioni di contestazione sono predeterminate dal legislatore, della cui esistenza bisognerà dare adeguata evidenza.

3. La legittimazione a proporre opposizione: la nozione di interesse legittimo, tra silenzio del legislatore e giurisprudenza della CGUE.

A fronte delle poche indicazioni -e dei conseguenti molti dubbi- che emergono dal dato legislativo, ci si aspetterebbe un massiccio intervento da parte della giurisprudenza. Al contrario, le pronunce della CGUE rinvenute sono in numero esiguo, soprattutto se rapportate all'alto numero

⁽²¹⁾ Ai sensi dell'art. 10 del Reg. (UE) 1151/2012 e, in termini sostanzialmente analoghi, anche ai sensi dell'art. 28 del Reg. (UE) 787/2019, possono essere fatti valere i seguenti motivi di opposizione: mancata osservanza dei requisiti per la registrazione di una DOP o IGP od omissione di uno degli elementi essenziali del disciplinare; conflitto con nomi di varietà vegetali e di razze animali, con omonimi e marchi; pregiudizio a un prodotto omonimo o parzialmente omonimo o a un marchio o a un prodotto che si trova legalmente sul commercio da almeno cinque anni; genericità del nome per cui si chiede la registrazione.

di opposizioni che regolarmente viene notificato, quasi a significare che, almeno sotto questo profilo, tanto la Commissione quanto gli Stati membri seguono una prassi che non introduce particolari limitazioni all'ingresso, a prescindere poi da come le opposizioni saranno risolte nel merito.

Nella sentenza *GAEC Jeanningros* ⁽²²⁾ la Corte ha ricordato che le procedure di registrazione e di modifica del disciplinare sono da considerarsi identiche, ferma la precisazione che per le modifiche minori non è prevista una fase di opposizione, il che vale *-mutatis mutandis-* per quelle che oggi sono definite modifiche ordinarie, di competenza esclusiva dello Stato membro ⁽²³⁾. Guardando invece alla registrazione e alle modifiche dell'Unione, se identica è la procedura, allora è da ritenersi che identica dovrebbe essere anche la nozione di interesse legittimo ⁽²⁴⁾, anche perchè i motivi che vengono in rilievo non sono sostanzialmente differenti.

Ferma questa precisazione, è ora importante provare a descrivere il perimetro della nozione di interesse legittimo. Secondo la pronuncia *Codorniu c. Consiglio* ⁽²⁵⁾, affinché un soggetto possa essere considerato *interessato*, dunque portatore di un interesse, è necessario che sia toccato direttamente dall'atto controverso, a motivo di determinate qualità personali o di una situazione di fatto che lo distingua da qualsiasi altra persona. Se ciò spiega cosa sia un interesse, non chiarisce però quando questo sia o meno *legittimo*.

Per trovare una risposta alla domanda, bisogna allora richiamare la pronuncia *Hengstengberg GmbH & Co. KG c. Spreewaldverein eV* del 2021, relativa a una modifica non minore del disciplinare. Nello specifico, il giudice *a quo* domandava se titolari di un interesse legittimo fossero solamente gli operatori che fabbricano prodotti comparabili a quelli per i quali è registrata una denominazione protetta, chiedendo poi se il novero dei legittimati dovesse essere ulteriormente circoscritto ai soli stanziati sul territorio ed escludendo ogni legittimazione a favore di soggetti non autoctoni ⁽²⁶⁾.

⁽²²⁾ CGUE, 29 gennaio 2020, C-785/18, cit.

⁽²³⁾ Il che non significa che non possano essere formulate opposizioni ma la procedura da seguire sarà quella indicata dal singolo Stato e all'interno di esso si dovrà risolvere. Laddove lo Stato non intenda definire una procedura alternativa, il provvedimento finale potrà essere sottoposto all'ordinario procedimento di impugnazione amministrativa, ferma la possibilità di rivolgersi all'occorrenza in via pregiudiziale alla CGUE.

⁽²⁴⁾ CGUE, 15 aprile 2021, C-935/19, cit.

⁽²⁵⁾ CGCE, 18 maggio 1994, C-309/89, *Codorniu c. Consiglio*

⁽²⁶⁾ CGUE, 15 aprile 2021, C-935/19, *Hengstengberg GmbH & Co. KG contro*

La Corte si muove in senso diametralmente opposto e ritiene, invece, che la legittimazione debba essere riconosciuta a chiunque, a seguito della registrazione o della modifica, possa subire un «pregiudizio, reale o potenziale, purchè non del tutto inverosimile». Provando a sintetizzare il ragionamento della Corte, a favore della proposta soluzione militano una eterogeneità di argomenti.

È in primo luogo la stessa lettera della legge che, nel riconoscere una legittimazione a qualunque persona fisica o giuridica, lascia intendere una volontà di non volere accogliere un'accezione restrittiva di tale cerchia. Se per la modifica del disciplinare si dovesse restringere il novero dei soggetti legittimati a formulare opposizione, si ammetterebbe la pos-

Spreewaldverein eV. In via preliminare, vale fin da subito precisare che la decisione è stata assunta senza il deposito delle conclusioni dell'Avvocato Generale, poiché si è ritenuto che la causa non sollevi nuove o particolari questioni di diritto (art. 20 statuto CGUE). Sintetizzando la fattispecie concreta, il caso nasce dalla domanda di modifica del disciplinare della IGP Spreewalder Gurken, una IGP registrata dal 19 marzo 1999 avente a oggetto cetrioli. Nello specifico, la domanda di registrazione prevedeva che il prodotto trasformato fosse composto per oltre il 70% da cetrioli prodotti nel territorio della Sprea (Spreewald), potendo impiegare quali ingredienti cipolle, aneto, erbe fresche e rafano. Con domanda del 18 febbraio 2021 l'Associazione dei produttori dei cetrioli dello Spreewald IGP (Spreewaldverein) ha depositato una richiesta di modifica del disciplinare, diretta soprattutto a rendere ammissibile l'impiego di ulteriori additivi e conservanti. Avverso tale richiesta di modifica ha formulato opposizione una società che, pur non essendo stanziata all'interno della Sprea, comunque opera nel medesimo settore. A sostegno della propria tesi, la reclamante ha dedotto che, a seguito della modifica, i prodotti non sarebbero più stati lavorati secondo i metodi tradizionali di conservazione e preparazione, così compromettendo quello specifico legame dell'alimento con la zona geografica descritto nel disciplinare e che legittima la protezione offerta dalla denominazione IGP, e producendo come effetto un ingiustificato vantaggio concorrenziale per i produttori stabiliti in quella specifica zona geografica a scapito degli altri concorrenti, tra cui la stessa reclamante. In altri termini, se attraverso la modifica del disciplinare la qualità o la reputazione di un determinato prodotto non fosse più riconducibile alla sua origine geografica, il produttore che si avvantaggia di una specifica DOP o IGP beneficerebbe di un ingiustificato vantaggio concorrenziale rispetto agli altri concorrenti. Tuttavia, il giudice nazionale tedesco, nel distinguere tra opposizione contro una domanda di registrazione e contro una domanda di modifica del disciplinare, ha respinto l'opposizione, adducendo che la reclamante non avrebbe avuto un "interesse legittimo" perché, non essendo un operatore autoctono della Sprea, non si sarebbe potuta servire della denominazione protetta e, dunque, non avrebbe avuto alcun interesse in ordine alla modifica. Impugnata la decisione presso il giudice di grado superiore, quest'ultimo rileva che manca nel diritto dell'Unione una nozione di interesse legittimo, da qui il rinvio alla CGUE. Valga poi aggiungere che i cetriolini della Sprea sono stati l'oggetto nel 2002 di un'altra pronuncia della CGUE a motivo della procedura semplificata adottata per la registrazione della denominazione, CGCE, 6 dicembre 2001, in causa C-267/99, *Carl Kubne e a. c. Jutro Konserverfabrik GmbH & Co. KG*, con nota di I. CANFORA, *I disciplinari di produzione DOP e IGP: ripartizione di competenze tra Stati membri e organi comunitari*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2002, p. 16

sibilità di ottenere, in un primo momento, la registrazione di un'indicazione geografica attraverso un disciplinare complesso e rigoroso, salvo poi indebolirla nel quadro di una procedura di modifica, dove i soggetti non autoctoni sarebbero privati della possibilità di fare opposizione.

L'esito è evidentemente inaccettabile e contraddetto dalla tipizzazione dei motivi che legittimano la possibilità di formulare opposizione, tra i quali vi è anche l'ipotesi in cui la registrazione o la modifica proposta possano arrecare pregiudizio all'esistenza di una denominazione o di un marchio che si trovano legalmente sul mercato da almeno cinque anni ⁽²⁷⁾.

Infatti, prosegue sempre la CGUE, dietro la protezione di una DOP o di una IGP vi è l'esigenza di tutelare una specifica plusvalenza dell'alimento, senza creare condizioni di concorrenza sleale, ed evitando strumentalizzazioni e usi abusivi della denominazione, tutti obiettivi palesemente incompatibili con una nozione restrittiva di interesse legittimo. Al contrario, solo una nozione estensiva può incoraggiare il rispetto di un elevato livello di qualità e delle modalità di produzione di alimenti specifici.

4. Rilievi critico-sistematici.

A fronte di un silenzio normativo, la soluzione interpretativa proposta dalla giurisprudenza della CGUE è da leggere con favore, laddove apre a una ampia legittimazione attiva, non circoscritta ai soli operatori autoctoni. D'altra parte, una modifica del disciplinare è destinata produrre effetti non solo all'interno del territorio della DOP e della IGP ma in tutto il mercato di riferimento dell'alimento, potendo così porsi in contrasto con gli interessi degli altri operatori concorrenti e incidere sull'autodeterminazione dei consumatori, tutti valori tutelati dai trattati europei.

La tesi, però, apre anche alcune problematiche che meritano di essere attenzionate, proprio per la soluzione ermeneutica proposta e le conseguenze che potrebbe produrre.

In primo luogo, sotto il profilo dogmatico, la nozione di interesse legittimo non appare sufficientemente determinata. La sua definizione, infatti, è fornita attraverso le conseguenze derivanti dalla sua violazione ma la Corte rinuncia a trovarne un contenuto immanente.

⁽²⁷⁾ Art. 10, par. 1, lett. c) del Reg. (UE) 1151/2012 e art. 28, par. 1, lett. C) del Reg. (UE) 787/2019.

Se alla base dell'interesse legittimo vi è un pregiudizio, ciò potrebbe portare a una potenziale confusione tra, da un lato, il titolo che legittima la facoltà a proporre un'opposizione e, dall'altro, una pretesa da far valere. E allora il rischio è che tale pretesa, che consente di formulare un'opposizione e che dunque viene allegata come esistente e potenzialmente fondata, potrebbe uscirne non soddisfatta all'esito del bilanciamento tra i differenti interessi che vengono in rilievo ⁽²⁸⁾. Ci sarebbe così da chiedersi quali siano le ragioni per cui viene dato riconoscimento a un pregiudizio, che legittima la facoltà di proporre opposizione, accettando però il rischio che a questo possa non essere data tutela e soddisfazione.

Gli esiti aporetici di tale linea ermeneutica suggeriscono una lettura della soluzione proposta dalla CGUE sotto un'angolatura differente. Sono comprensibili le ragioni per cui i giudici non si interessino a dare una sistemazione teorico-dogmatica alla nozione di interesse legittimo, consapevoli che tra i diversi Stati membri non esiste uniformità di posizioni ⁽²⁹⁾, per cui accedere a una specifica interpretazione avrebbe implicitamente comportato l'esclusione di soluzioni concorrenti, sacrificando gli

⁽²⁸⁾ Ad esempio, citando il recente riconoscimento della IGP del formaggio Halloum/Hellim, la Commissione afferma che i diritti di proprietà intellettuale riconosciuti in paesi terzi sono irrilevanti nel territorio dell'Unione, come altrettanto irrilevanti sono le norme di produzione di un formaggio avente la stessa denominazione ma differenti sotto il profilo sostanziale e formatesi all'esterno dell'UE, cfr. considerando 45 del Regolamento di Esecuzione (UE) 2021/591 della Commissione del 12 aprile 2021 recante iscrizione di un nome nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette («Χαλλούμι» (Halloumi)/«Hellim» (DOP).

⁽²⁹⁾ Senza alcuna pretesa di esaustività, secondo la tradizionale dottrina francese, la nozione di interesse, storicamente espressa dal brocardo *pas d'intérêt pas d'action*, era un limite alla possibilità di adire l'autorità giudiziaria, che vietava di azionare pretese prive di qualsivoglia utilità o rilevanza (Y. DESDEVICES, *Le contrôle de l'intérêt légitime. Essai sur les limites de la distinction du droit et de l'action*, Nantes, 1973; A. TRIBES, *Le rôle de la notion d'intérêt en matière civile*, Paris, II, 1975). Per la dottrina tedesca, invece, la nozione di interesse viene fatta coincidere con il bisogno di ottenere tutela giurisdizionale, espresso dal lemma *Rechtsschutzbedürfnis*, coniato da A. WACH, *Handbuch des deutschen Civilprozessrechts*, Leipzig, 1885 ripreso poi da R. POHLE, *Zur Lehre vom Rechtsschutzbedürfnis*, in *Festschrift für Lent*, München-Berlin, 1957, p. 195 ss. e, più di recente da W. BREHM, *Rechtsschutzbedürfnis und Feststellungsinteresse*, in K. Schmidt, *Festschrift 50 Jahre Bundesgerichtshof*, Band III, München, 2000, p. 89. In Italia, infine, si registrano due tesi differenti. Ragionando intorno all'art. 100 c.p.c., a mente del quale «per proporre una domanda o per contraddire alla stessa è necessario avervi interesse», a fronte di una prima posizione che disconosce portata precettiva alla norma (E. REDENTI, *Diritto processuale civile*, Milano, 1957, p. 62; E. ALLORIO, *Bisogno di tutela giuridica*, i in *Problemi di diritto. L'ordinamento giuridico nel prisma dell'accertamento giudiziale e altri studi*, I, Milano, 1957, p. 227), secondo altri il giudice dovrebbe sempre verificare la sussistenza di un interesse ad agire, ricercando quale sia il requisito causale secondo un criterio di meritevolezza, qualunque sia il tipo di azione esperita (F. CARNELUTTI, *Istituzioni del processo*

immanenti obiettivi di armonizzazione. La scelta di un criterio dal contenuto fortemente pragmatico rappresenta dunque una soluzione che, nonostante le sue ambiguità, può apparire un adeguato compromesso.

Una precisazione sembra però opportuna, rammentando che non è sufficiente allegare un qualsiasi pregiudizio ma che questo -prosegue sempre la CGUE- deve essere attuale o potenziale, comunque non inverosimile. Con tale espressione sembra essersi voluto sottolineare che il richiamo normativo all'interesse legittimo avrebbe la sola funzione di selezionare il novero dei soggetti legittimati ad agire ⁽³⁰⁾, attribuendo a questo la funzione di identificare, in via astratta, una situazione soggettiva suscettibile di essere compromessa dalla registrazione di una nuova denominazione protetta o modifica del disciplinare, espressamente tutelata dall'ordinamento, senza che ciò significhi garantire a questa protezione nel concreto ⁽³¹⁾, proprio perché la tutela passa attraverso la formulazione di specifici motivi di opposizione, la cui esistenza dovrà essere dimostrata. In altri termini, l'astratto riconoscimento di una legittimazione attiva non potrà mai essere garanzia per l'accoglimento della domanda, che si fonda su presupposti differenti.

Piuttosto, il richiamo all'interesse legittimo è condizione legittimante dell'azione. Esso sembra voler suggerire una lettura delle regole processuali in funzione di proteggere determinati interessi tutelati dall'ordinamento, che dovranno emergere all'interno di un determinato procedimento, considerato come lo strumento indispensabile per la tutela di una specifica posizione sostanziale, quella di evitare il pregiudizio prospettato laddove ritenuto nel concreto fondato ed esistente, sempre e comunque nel perimetro di quelle motivazioni già predeterminate dal legislatore ⁽³²⁾.

civile italiano, I, Roma, 1956, p. 324; M.F. GHIRGA, *La meritevolezza della tutela richiesta. Contributo allo studio dell'azione giudiziale*, Milano, 2004, p. 173).

⁽³⁰⁾ Secondo G. CHIOVENDA, *L'azione nel sistema dei diritti*, in *Saggi di diritto processuale*, Milano, I, 1993, p. 10 ss., la legittimazione ad agire, insieme alla possibilità di agire e all'interesse ad agire, costituiscono i presupposti dell'azione che il giudice deve verificare al momento dell'instaurazione del giudizio.

⁽³¹⁾ Il rapporto tra legittimazione ad agire e titolarità di un rapporto sostanziale è uno dei temi classici, che si pone a cavallo tra il diritto sostanziale e processuale, su cui v., su tutti, E. BETTI, *Legittimazione ad agire e rapporto sostanziale*, in *Giur. it.*, 1949, I, 1, p. 763; F. CARNELUTTI, *Titolarità del diritto e legittimazione*, in *Riv. dir. proc.*, 1952, II, p. 121; P. RESCIGNO, voce *Legittimazione (diritto sostanziale)*, in *Noviss. dig. it.*, IX, Torino, 1963, p. 613; A. DI MAJO, *Legittimazione negli atti giuridici*, in *Enc. Dir.*, XXIV, Milano, 1974, p. 67; D. DALFINO, voce *Legittimazione ad agire*, in *Enc. giur.*, Milano, 2007, p. 39; M.F. GHIRGA, *Sulla titolarità attiva e passiva del rapporto giuridico dedotto in giudizio*, in *Riv. dir. proc.*, 2017, p. 238

⁽³²⁾ Anche sul ruolo del processo quale luogo deputato a dare tutela a determinati

Muovendosi nella descritta procedura, l'interesse legittimo rappresenta così il presupposto che consente di azionare un procedimento di opposizione, il quale avrà però come oggetto di accertamento uno dei motivi indicati dal legislatore europeo. Certo è che le situazioni giuridiche, la cui lesione potrebbe creare un pregiudizio, potrebbero essere varie ed eterogenee. Sotto il profilo concreto, il novero dei legittimati a proporre opposizione è potenzialmente indeterminato e, per quanto tale aspetto in linea di principio abbia un valore nella procedura concertata di registrazione delle DOP o IGP, potrebbe però aprire la strada a numerose opposizioni, strumentali non solo a evitare un potenziale danno ma a ostacolare la richiesta del concorrente, con il risultato che gli opposenti non saranno disponibili a raggiungere un accordo e le procedure potrebbero subire significativi ritardi e rallentamenti, dove la decisione finale è rimessa alla Commissione.

E allora, se è pur vero che la valutazione sull'esistenza di un interesse legittimo deve essere fatta caso per caso⁽³³⁾, tale elemento di mitigazione sembrerebbe comunque lasciare eccessivi margini di discrezionalità alla pubblica amministrazione, libera di decidere *in limine* quali opposizioni ritenere ammissibili e quali meno, sacrificando quell'esigenza di certezza del diritto. Allo stesso tempo, laddove tale discrezionalità non sia esercitata, non è da escludersi un abuso dell'opposizione, esercitata solo per ragioni pretestuose.

Un'ulteriore criticità da segnalare è un problema di coordinamento tra l'opposizione formulata innanzi allo Stato membro e il ricorso giurisdizionale avverso la decisione favorevole dello Stato membro che, laddove accolta, potrebbe condizionare gli esiti della successiva fase innanzi alla Commissione⁽³⁴⁾. L'art. 49, par. 4, II co., del Reg. (UE) 1151/2012⁽³⁵⁾, a mente del quale «lo Stato membro assicura che (...) ogni persona

interessi sostanziali la letteratura è vastissima, tra questi v. almeno G. CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, I, Napoli, 1944, p. 50; F.P. LUISO, *Diritto processuale civile, I. Principi generali*, VII, Milano, 2013, p. 222; B. SASSANI, *Note sul concetto di interesse ad agire*, Rimini, 1983; I. PAGNI, *Linee e percorsi della tutela dei diritti dall'unificazione ad oggi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2012, p. 114.

⁽³³⁾ CGUE, 15 aprile 2021, C-935/19.

⁽³⁴⁾ CGUE, 29 gennaio 2020, C-785/18, cit. Non a caso, infatti, ogni Stato membro è obbligato a tenere aggiornata la Commissione sugli esiti delle impugnazioni della sua valutazione favorevole trasmessa alla Commissione.

⁽³⁵⁾ E in termini analoghi anche dall'art. 24, par. 7, del Reg. (UE) 787/2019. Analoga disposizione non è invece contenuta nel Reg. (UE) 1308/2013 ma non è da escludersi che il problema qui segnalato possa ugualmente porsi, proprio perché il diritto di accedere a una tutela giurisdizionale effettiva deve essere riconosciuto anche a soggetti che non sono basati sul territorio dello Stato membro, al di là di una espressa disposizione in tal senso.

fisica o giuridica avente un interesse legittimo possa fare ricorso», pone un tema di legittimazione. La norma europea richiama ancora una volta la nozione di interesse legittimo e, sebbene questo rilevi nell'ambito di una procedura giurisdizionale, non si intravedono ragioni per cui debba essere proposta una nozione differente da quella sopra vista, pena un'incoerenza del sistema normativo.

La criticità, piuttosto, parrebbe essere un'altra. Se l'opposizione innanzi allo Stato membro può essere proposta solo da soggetti stanziati sul territorio nazionale, il ricorso giurisdizionale potrebbe essere invece proposto da chiunque, legittimando così impugnazioni provenienti da soggetti extra UE o, comunque, non stabiliti nel territorio nazionale. Qualora così fosse, e non ci sono dati normativi che espressamente lo vietino, non è da escludersi un rischio di moltiplicazione delle opposizioni, proprio perché un soggetto non stanziato nel territorio dello Stato membro potrebbe comunque far valere le sue contestazioni, oltretutto innanzi alla successiva fase innanzi alla Commissione, anche attraverso un'impugnativa giudiziaria nazionale avente ad oggetto la decisione favorevole del singolo Stato. Detta diversamente, per quanto un paese terzo o una persona fisica o giuridica proveniente da un paese terzo che abbiano un interesse legittimo non possano proporre opposizione in sede nazionale, la norma non sembrerebbe escludere che questi possano poi adire le autorità giudiziarie nazionali ed è un'ipotesi tutta da verificare se il ricorso possa essere dichiarato irricevibile, visto e considerato che l'oggetto dell'impugnazione non è il rigetto dell'opposizione (mai proposta) ma la decisione favorevole dello Stato membro, da cui il ricorrente potrebbe essere pregiudicato.

Sotto tale profilo, si pone così un problema di individuare le condizioni dell'azione giudiziaria, da rinvenirsi tanto nella nozione di interesse legittimo prevista dal legislatore europeo nell'accezione sopra descritta ma, anche e soprattutto, nelle norme di procedura del singolo Stato, che potrebbero essere più rigorose. Basti prendere come esempio il sistema italiano, la decisione favorevole dello Stato membro dovrebbe essere impugnata innanzi al Tribunale Amministrativo, che è vero che può essere adito solo da chi si dimostri titolare di un interesse legittimo, ma si tratta di una nozione radicalmente diversa e più stringente rispetto a quella europea. Potrebbe così accadere che le norme procedurali interne siano di ostacolo a una concreta ed effettiva attuazione della disposizione UE, che sembra richiedere come unica condizione la titolarità di un interesse legittimo nei termini indicati dalla CGUE, ma aprendo così a un possibile conflitto con la disciplina interna. Per quanto il tema sia squisitamente processuale e trascenda il perimetro della presente indagine, le implicazioni che esso potrebbe avere nelle procedure di registrazione di

una DOP o IGP e di modifica del relativo disciplinare non sono da trascurare.

5. Prospettive future e profili conclusivi.

La disciplina sulle DOP e le IGP parrebbe destinata a essere sostituita a breve ⁽³⁶⁾. Ai fini che qui importano, la proposta di regolamento in corso di discussione, nei suoi tratti essenziali, non si discosta significativamente dalla normativa pregressa e prevede sempre una fase nazionale e una europea.

Focalizzandosi sul tema dell'opposizione, la procedura nazionale di opposizione deve garantire la pubblicazione della domanda di registrazione e prevedere un periodo di almeno due mesi dalla data di pubblicazione ⁽³⁷⁾ entro il quale qualsiasi persona fisica o giuridica avente un interesse legittimo e stabilita o residente nel territorio dello Stato membro di origine del prodotto in questione può presentare opposizione (art. 9, par. 4). Con una disposizione dal contenuto orientativo, finalizzata ad armonizzare le scelte dei singoli Stati, si chiarisce poi che la procedura nazionale potrà includere criteri di ammissibilità dell'opposizione, un periodo di consultazione tra l'associazione di produttori richiedente e ciascun opponente e la presentazione di una relazione sull'esito delle consultazioni, comprese eventuali modifiche apportate alla domanda di registrazione (art. 9, par. 5).

Si conferma invece la possibilità che ogni persona fisica o giuridica avente un interesse legittimo abbia la possibilità di presentare ricorso giurisdizionale avverso la decisione favorevole dello Stato membro (art. 9, par. 4), con obbligo da parte degli Stati di tenere aggiornata la Commissione sull'evoluzione di detti procedimenti (art. 18, par. 1).

Per quanto concerne la fase europea, non si registrano significative novità, salvo introdurre anche per i vini l'obbligo di ricondurre l'oppo-

⁽³⁶⁾ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo alle indicazioni geografiche dell'Unione europea di vini, bevande spiritose e prodotti agricoli e ai regimi di qualità dei prodotti agricoli, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013, (UE) 2017/1001 e (UE) 2019/787 e che abroga il regolamento (UE) n. 1151/2012. Provando a sintetizzare, la riforma vorrebbe introdurre procedure più semplificate di registrazione, ridurre le frodi online, più attenzione alla sostenibilità e più poteri alle associazioni di produttori. Sembra invece da ritenersi abbandonata l'idea di trasferire le competenze all'EUIPO che, di fatto, avrebbe fortemente avvicinato le DOP e le IGP ai marchi e ai brevetti.

⁽³⁷⁾ Mentre nel Reg. (UE) 1151/2012 il termine doveva essere "ragionevole", si prevede una durata minima della pubblicazione di almeno due mesi.

sizione a specifiche motivazioni predeterminate dal Regolamento, al pari di quanto già avviene per le bevande spiritose e tutte le altre DOP e IGP.

Vale così rilevare che la riforma non sembra particolarmente interessarsi al profilo delle opposizioni, mantenendo pressoché inalterata la precedente impostazione, e così riproponendo tutte le osservazioni critiche poco sopra formulate.

Identificando l'interesse legittimo in termini di pregiudizio, reale o potenziale, comunque non inverosimile, si introduce una condizione legittimante l'opposizione di portata talmente ampia da porsi in contrasto con l'esigenza di circoscrivere con sufficiente precisione i rispettivi diritti di opposizione e di ricorso giurisdizionale da azionare, potendo dare spazio a contestazioni pretestuose o abusive, proposte al solo ed esclusivo scopo di ritardare o procrastinare la registrazione di una indicazione geografica o la modifica del disciplinare.

Si ripropone così la tradizionale, e mai superata, contrapposizione tra effettività della tutela e certezza del diritto⁽³⁸⁾, con il dubbio se la soluzione interpretativa oggi seguita dalla CGUE – e che sembra riproporsi anche in futuro – garantisca un adeguato equilibrio e bilanciamento tra i differenti interessi in gioco.

⁽³⁸⁾ Su cui v., tra tutti, G. VETTORI, voce *Effettività delle tutele (diritto civile)*, in *Enc. dir.*, Milano, 2017, p. 381, il quale per l'appunto si sofferma sul ruolo che hanno le istituzioni nell'applicazione del diritto; G. BENEDETTI, *Fattispecie e altre figure di certezza*, in *Pers. merc.*, 2015, p. 67 che, nel parlare di eclissi della fattispecie, insiste sul ruolo che ha l'ermeneutica nel processo di determinazione dei valori, dei principi e delle clausole generali.

