

Le modifiche al disciplinare di produzione DOP o IGP e la ripartizione di competenze tra Commissione e Stati membri

Corte di giustizia UE, Sez. IV 29 gennaio 2020, in causa C-785/18 - Vilaras, pres.; Rodin, est.; Campos Sánchez-Bordona, avv. gen. - GAEC Jeanningros c. Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) ed a.

Produzione, commercio e consumo - Protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli ed alimentari - Denominazione di origine protetta «Comté» - Modifiche minori del disciplinare di un prodotto - Richiesta di modifica impugnata dinanzi ai giudici nazionali - Giurisprudenza nazionale secondo cui l'impugnazione resta priva d'oggetto in caso di approvazione della modifica da parte della Commissione europea - Tutela giurisdizionale effettiva - Obbligo di pronuncia sull'azione giurisdizionale.

L'art. 53, par. 2, del regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, l'art. 6 del regolamento delegato (UE) n. 664/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2013, che integra il regolamento n. 1151/2012, nonché l'art. 10 del regolamento di esecuzione (UE) n. 668/2014 della Commissione, del 13 giugno 2014, recante modalità di applicazione del regolamento n. 1151/2012, nel combinato disposto con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che, laddove la Commissione europea abbia accolto la domanda dell'amministrazione di uno Stato membro volta ad una modifica minore del disciplinare di una denominazione di origine protetta, al giudice nazionale, dinanzi al quale sia stata proposta azione vertente sulla legittimità della decisione dell'amministrazione medesima relativa alla domanda stessa ai fini della sua trasmissione alla Commissione, ai sensi dell'art. 53, par. 2, del regolamento n. 1151/2012, non è consentito dichiarare, per tal sol motivo, che non vi sia più luogo a statuire sulla controversia dinanzi ad esso pendente.

Il testo della sentenza è pubblicato in www.osservatorioagromafie.it

1. - *I fatti e la questione pregiudiziale.* La sentenza in commento scaturisce da una questione pregiudiziale sottoposta alla Corte di giustizia europea da parte del *Conseil d'État* francese avente ad oggetto l'approvazione della modifica del disciplinare della DOP «Comté», formaggio francese a pasta semidura. In particolare, nel settembre 2017, il Ministro dell'agricoltura e dell'alimentazione, insieme al Ministro dell'economia e delle finanze, adottavano un decreto recante l'omologazione della modifica del disciplinare della DOP «Comté», come modificata su proposta dell'*Institut national de l'origine et de la qualité* (INAO), seguendo la procedura di cui all'art. 53 del regolamento (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, per poi trasmettere il disciplinare alla Commissione, incaricata della fase decisoria in merito alla modifica. Tale modifica, considerata come minore ai sensi dell'art. 53, par. 2, del regolamento, aveva ad oggetto il divieto di utilizzazione della mungitura robotizzata ai fini dell'ottenimento del latte destinato alla produzione del formaggio. Nel novembre 2017, il *GAEC Jeanningros*, gruppo di cooperative agricole, di cui fanno parte i produttori interessati, proponeva ricorso innanzi al Consiglio di Stato, chiedendo l'annullamento del decreto dell'8 settembre 2017, nella parte in cui omologava il divieto della mungitura robotizzata. In pendenza della procedura nazionale, la Commissione approvava la domanda di modifica minore del disciplinare della DOP, oggetto del procedimento principale, conformemente all'art. 53, par. 2, comma 2, del regolamento n. 1151/2012. Il giudice del rinvio, pertanto, si interrogava se l'approvazione della modifica da parte della Commissione non avesse la conseguenza di rendere privo d'oggetto il ricorso proposto dinanzi ad esso avverso l'atto con cui l'amministrazione nazionale aveva trasmesso il nuovo disciplinare modificato alla Commissione ai fini della sua approvazione. Difatti, il Consiglio di Stato, in casi analoghi, aveva dichiarato che non vi fosse luogo a procedere¹. Lo stesso giudice del rinvio rilevava che tale interpretazione, pur se corroborata

¹ V. in particolare il punto 15 delle conclusioni dell'avvocato generale Campos Sánchez-Bordona del 26 settembre 2019: «Fino a quando il giudice del rinvio ha ritenuto che, quando conosce dell'impugnazione di una decisione con cui il Governo francese trasmette alla Commissione una domanda di registrazione di una DOP unitamente al disciplinare approvato e, alla data della

da una costante giurisprudenza, non solo avrebbe impedito di valutare la legittimità del disciplinare in questione, ma sarebbe anche stata incompatibile con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il quale garantisce il diritto di ogni cittadino dell'Unione ad un giudizio imparziale.

2. - *La decisione della Corte.* Secondo la Corte di giustizia, al giudice del rinvio spetterebbe comunque decidere sulla controversia innanzi ad esso pendente, nonostante l'accoglimento, da parte della Commissione, della domanda dell'amministrazione francese volta alla modifica del disciplinare. La Corte assume questa posizione sulla scorta di precedenti giurisprudenziali che, basandosi sul sistema costruito dal regolamento (CE) n. 2081/1992, poi confermato dal regolamento (CE) n. 510/2006, avevano dato risposta analoga in forza della ripartizione di competenze che caratterizza il rapporto tra Stati membri e Commissione nel contesto della procedura semplificata di registrazione di una DOP o IGP².

In virtù della ripartizione di competenze, modello accolto anche dal regolamento attualmente vigente, la decisione di registrare una DOP può essere adottata dalla Commissione «solo a condizione» che lo Stato membro interessato le presenti una domanda a tal fine e che la fondatezza di tale domanda sia verificata dallo Stato medesimo³. Tale circostanza trova conferma nel «considerando» 58 del regolamento, ai sensi del quale, ai fini del rispetto delle condizioni stabilite dal regolamento stesso, spetta alle autorità nazionali dello Stato membro interessato esaminare le domande di registrazione o modifica di un disciplinare. La Commissione dovrebbe procedere successivamente all'esame delle domande per assicurarsi «che esse non contengano errori manifesti e per garantire che sia tenuto conto del diritto dell'Unione e degli interessi dei soggetti interessati al di fuori dello Stato membro di presentazione della domanda». Spetta pertanto ai giudici nazionali conoscere delle irregolarità che potrebbero inficiare un atto nazionale quale quello relativo ad una domanda di registrazione di una denominazione, rivolgendosi, ove occorra, in via pregiudiziale alla Corte di giustizia, «nel rispetto delle stesse modalità di controllo applicabili a qualsiasi atto definitivo che, emanato dalla stessa autorità nazionale, possa ledere i diritti dei terzi»⁴.

Il tema del sindacato giurisdizionale delle decisioni assunte nei procedimenti di modifica dei disciplinari delle DOP parte dalla considerazione che si tratti di un procedimento c.d. «composto», essendo chiamati

pronuncia della sentenza, la Commissione ha già registrato tale denominazione, l'impugnazione divenga priva di oggetto». L'avvocato generale si riferisce alla sentenza del *Conseil d'Etat, Syndicat de défense et de promotion des fabricants et affineurs du Morbier*, 5 novembre 2003.

² Anche nella procedura semplificata ai sensi dell'art. 17 del regolamento (CE) n. 2081/92, prevista per le denominazioni sancite dall'uso a livello nazionale- in sede di prima attuazione del regolamento DOP-IGP, infatti, assumeva rilevanza la fase nazionale, i cui contenuti non erano oggetto di contraddittorio a livello europeo, ma venivano recepiti direttamente dalla Commissione. Si veda a riguardo Corte giust. 6 dicembre 2001, in causa C-267/99, *Carl Kühne e a. c. Jütro Konservenfabrik GmbH & Co. KG*, in questa Riv., 2002, 16, con nota di I. CANFORA, vertente sulla compatibilità con il diritto comunitario della denominazione «Spreewälder Gurken» («cetriolini dello Spreewäld»), di cui si chiedeva la registrazione in forma semplificata. La Corte, ai sensi dell'art. 5, n. 5, del regolamento (CE) n. 2081/92 aveva ritenuto spettasse agli Stati membri verificare la sussistenza dei requisiti che giustificassero la registrazione secondo il procedimento normale (punto 52); la Commissione, dal canto suo, avrebbe dovuto unicamente effettuare un esame formale per verificare il rispetto dei requisiti prescritti dalla norma comunitaria. «Ne consegue che la decisione di registrare una denominazione come DOP o come IGP può essere adottata dalla Commissione solo se lo Stato membro interessato le ha presentato una domanda a tal fine e che una siffatta domanda può essere presentata solo se lo Stato membro ha verificato che essa è giustificata. Tale sistema di ripartizione delle competenze si spiega in particolare con la circostanza che la registrazione presuppone la verifica che un certo numero di requisiti sono soddisfatti, il che richiede, in larga parte, conoscenze approfondite di elementi particolari dello Stato membro interessato, elementi che possono essere meglio verificati dalle autorità competenti di tale Stato» (punto 53). Per un approfondimento di tale questione e per gli opportuni rinvii alla dottrina, v. I. CANFORA, *La tutela delle indicazioni geografiche di qualità ai margini della normativa comunitaria sulle denominazioni d'origine e indicazioni geografiche protette*, in AA.VV., *Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali*, a cura di G. RESTA, Milano, 2011, 361 ss. Considerazioni analoghe venivano fatte dalla Corte in Corte giust. 2 luglio 2009, in causa C-343/07, *Bavaria NV e Bavaria Italia s.r.l.*, in *Dir. economia*, 2009, 3-4, 829.

³ Punto 24 della sentenza.

⁴ Punto 26.

ad intervenire sia l'autorità dello Stato membro che, successivamente, la Commissione⁵. Sarebbe pacifico, ad avviso dell'avvocato generale, che nell'ambito delle modifiche minori del disciplinare l'autorità nazionale abbia il controllo della procedura⁶: essa dispone infatti di un «ampio potere di decisione autonomo» nella fase iniziale del procedimento di modifica minore del disciplinare. Tale potere sarebbe soggetto solo al controllo degli organi giurisdizionali nazionali, mentre competerebbe alla Corte esercitare il controllo giurisdizionale sulle decisioni della Commissione nella fase europea del procedimento.

D'altra parte, rammenta la Corte, è lo stesso principio di leale cooperazione fra Stati, sancito dall'art. 4, par. 3, TUE, in combinato disposto con l'obbligo di tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione *ex art.* 19, par. 1, TUE, a far ricadere tale responsabilità sugli organi giurisdizionali nazionali. In più, a ciò corrisponderebbe il diritto ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice imparziale, garantito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che costituisce, come sostenuto in giurisprudenza⁷, una riaffermazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva⁸. Tali principi potrebbero essere agevolmente trasposti nell'ambito della procedura di registrazione, laddove l'art. 49, par. 4, del regolamento (UE) n. 1151/2012 garantisce la pubblicità della decisione favorevole resa dalle autorità nazionali e la possibilità, per ogni persona fisica o giuridica portatrice di un interesse legittimo, di presentare ricorso.

Consentire ad un giudice nazionale, dinanzi al quale sia stata proposta azione diretta contro un atto dell'amministrazione nazionale relativo ad una domanda di modifica minore del disciplinare di una DOP, di ritenere che non vi sia luogo a statuire in merito alla lite a seguito dell'accoglimento della domanda di modifica stessa da parte della Commissione, pregiudicherebbe quindi la tutela giurisdizionale effettiva che tale giudice nazionale è tenuto a garantire in forza delle norme dell'Unione. Ciò varrebbe a maggior ragione, rileva la Corte, nel caso di modifica minore di un disciplinare di produzione, considerato che essa, a differenza delle modifiche non minori, non prevede possibilità di opposizione: il ricorso rivolto agli organi giurisdizionali nazionali sarebbe l'unico mezzo a disposizione dei terzi per far valere i propri interessi⁹.

⁵ L'esercizio del potere di decisione finale è l'elemento determinante per stabilire se il controllo giurisdizionale debba essere svolto dal giudice dell'Unione o dagli organi giurisdizionali nazionali. Se il potere decisionale è conferito a un organismo dell'Unione, il controllo giurisdizionale spetterà al giudice dell'Unione, conformemente all'art. 263 TFUE. Se l'autorità nazionale dispone di un potere decisionale specifico, i giudici nazionali sono competenti a controllare la legittimità dei suoi atti (punto 45). È quanto emerge dalla giurisprudenza della Corte sui procedimenti amministrativi composti dell'Unione (in particolare Corte giust. 19 dicembre 2018, in causa C-219/17, *Berlusconi e Fininvest*, in *Foro amm.*, 2018, 12, 2128). Per Sanchez-Bordona, inoltre, nell'ambito delle procedure di registrazione di una DOP, le autorità dello Stato membro interessato dispongono di un potere di decisione «specifico e autonomo» nella fase nazionale del procedimento (punto 47 delle conclusioni).

⁶ Ciò sarebbe giustificato dai seguenti motivi: «- I gruppi di produttori devono obbligatoriamente avviare tale procedimento dinanzi all'autorità nazionale competente dello Stato membro nel cui territorio è ubicata la DOP. - Tali gruppi non possono presentare la loro domanda direttamente alla Commissione; - Le autorità nazionali devono verificare la compatibilità della proposta con le condizioni sostanziali di cui al regolamento n. 1151/2002, in quanto possiedono le conoscenze più approfondite per accertare le particolarità di tali modifiche minori; - Spetta all'autorità dello Stato membro approvare o respingere la domanda di modifica minore nella fase nazionale. Essa ha quindi la chiave per aprire o meno la fase successiva del procedimento, trasmettendo la domanda alla Commissione. Senza una decisione favorevole dell'autorità nazionale, la Commissione non può intervenire; - La Commissione verifica che la domanda di modifica minore sia conforme al regolamento n. 1151/2012, al regolamento delegato n. 664/2014 e al regolamento di esecuzione n. 668/2014, vale a dire che essa contenga gli elementi richiesti e non sia viziata da errori manifesti 37; - L'autorità nazionale mantiene la facoltà di ritirare la domanda presentata alla Commissione prima che questa la registri» (punto 54 delle conclusioni).

⁷ V. Corte giust. 26 luglio 2017, in causa C-348/16, *Sacko c. Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano*, punti 30 e 31; nonché Corte giust. 26 giugno 2019, in causa C-723/17, *Craeynest e a. c. Brussels Hoofdstedelijke Gewest e Brussels Instituut voor Milieubeheer*, punto 54, entrambe in www.curia.europa.eu.

⁸ Per alcune riflessioni sul tema, si rinvia a G. TESAURO, *Alcune riflessioni sul ruolo della Corte di giustizia nell'evoluzione dell'Unione europea*, in *Dir. un. eur.*, 2013, fasc. 3, 483; o anche D. DALFINO, *Accesso alla giustizia, principio di effettività e adeguatezza della tutela giurisdizionale*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2014, fasc. 3, 907.

⁹ Sia in caso di registrazione che di modifica non minore di un disciplinare DOP o IGP è prevista la possibilità di opposizione al procedimento. Essa può essere avviata nella fase nazionale, tramite la pubblicazione della domanda e il suo esame da parte

Alla luce di tali considerazioni, la Corte conclude sostenendo che «al giudice nazionale, innanzi al quale sia stata proposta azione vertente sulla legittimità della decisione dell'amministrazione medesima relativa alla domanda stessa ai fini della sua trasmissione alla Commissione, ex art. 53, par. 2, regolamento (UE) n. 1151/12, non è consentito dichiarare, per tal sol motivo che non vi sia più luogo a statuire sulla controversia innanzi ad esso pendente».

3. - *La ripartizione di competenze tra Stati e Commissione nelle modifiche del disciplinare: evoluzione della regolamentazione europea.* La sentenza in esame offre spunti di riflessione in merito all'evoluzione della regolamentazione riguardante le modifiche del disciplinare di produzione di DOP e IGP e agli obblighi e responsabilità rispettivamente degli Stati e della Commissione nell'ambito della procedura di registrazione e di modifica.

È noto come la normativa in tema di DOP e IGP, a partire dal regolamento (CE) n. 2081/1992, abbia avuto quali finalità quella, da un lato, di promuovere i segni distintivi per rendere competitivi i prodotti agricoli di qualità secondo regole uniformi, data la diffusione nei diversi Stati membri di modelli fra loro assai diversi di riconoscimento e protezione; dall'altro, quella di assicurare la riconoscibilità di tali prodotti sul mercato da parte dei consumatori¹⁰.

Per beneficiare della protezione accordatagli dal regolamento (UE) n. 1151/2012, il prodotto che si intende registrare dev'essere conforme ad un disciplinare di produzione, il cui contenuto è prescritto dall'art. 7. Il disciplinare di una DOP o di una IGP deve essere approvato conformemente alla procedura di registrazione di cui agli artt. da 49 a 52 del capo IV del regolamento (UE) n. 1151/2012, i quali delineano un sistema multilivello, cui partecipano Stato membro cui appartiene il prodotto e Commissione¹¹.

Il disciplinare può essere modificato in base ad una procedura analoga a quella di registrazione, prevista dall'art. 53 del regolamento, qualora sia necessario aggiornare il metodo di produzione o, come in questo caso, rivedere i confini geografici della DOP/IGP riguardanti il prodotto. Mediante il rinvio alla procedura di registrazione di cui agli artt. 49 ss. del regolamento, anche in caso di modifica del disciplinare si garantisce un adeguato regime di pubblicità del procedimento, nonché di tutela giurisdizionale degli interessi confliggenti delle persone fisiche o giuridiche.

Ciò vale per le modifiche che hanno una rilevanza significativa sugli elementi costitutivi essenziali della DOP o IGP (caratteristiche del prodotto, denominazione o area geografica), tali da rendere opportuno un contraddittorio in sede di approvazione UE.

La stessa disposizione distingue poi le modifiche «minori» del disciplinare di produzione di una DOP¹²,

delle autorità competenti dello Stato membro, e parimenti in fase comunitaria, essendo possibile, per le autorità di uno Stato membro o di un Paese terzo o per ogni persona fisica o giuridica avente interesse legittimo, presentare opposizione entro tre mesi dalla pubblicazione della domanda di registrazione nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*.

¹⁰ Così I. TRAPÈ, *I segni del territorio. Profili giuridici delle indicazioni d'origine dei prodotti agroalimentari tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, Milano, 2012, 172 ss. Per quanto concerne, invece, le novità e le modifiche apportate al sistema dal regolamento (UE) n. 1151/2012, si rinvia, tra gli altri, a L. COSTATO, *Il regolamento n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 648 ss.; F. CAPELLI, *Il regolamento (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agro-alimentari: luci ed ombre*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, Anno VIII, numero 1, gennaio-marzo 2014; V. RUBINO, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, *ivi*, Anno VII, numero 4, ottobre-dicembre 2013; v. anche S. BOLOGNINI, *Il reg. (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari: cinquanta sfumature di valore aggiunto*, in *Agr. ist. merc.*, 2014, fasc. 2, 23; per una lettura critica delle novità, v. P. BORGHI, *Sovrapposizioni fra ordinamenti e «fantasia» del legislatore in tema di segni di qualità dei prodotti alimentari: entropia e storytelling*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, Anno IX, numero 4, ottobre-dicembre 2015.

¹¹ Per una disamina dettagliata della procedura di registrazione di DOP e IGP alla luce del regolamento n. 1151/2012 e per gli opportuni rinvii alla dottrina, si veda, *ex alius*, F. ABISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2018; AA.VV., *Compendio di diritto alimentare*, a cura di L. COSTATO, Milano, 2019.

¹² Ai sensi dell'art. 53, par. 2, comma 2 del regolamento (UE) n. 1151/2012: «Affinché una modifica sia considerata minore nel caso del regime di qualità descritto al titolo II, essa non: a) si riferisce alle caratteristiche essenziali del prodotto; b) altera il legame di cui alla lettera f), punto i) o ii), dell'articolo 7, paragrafo 1; c) include una modifica del nome, o di una parte del nome,

per le quali l'art. 6 del regolamento delegato n. 664/2014 definisce la procedura e il contenuto della domanda. Al paragrafo 2, l'art. 6 prevede, come destinatari delle domande di modifica minore di un disciplinare di una DOP o di una IGP, le autorità dello Stato membro in cui è situata la zona geografica della denominazione o dell'indicazione; se la domanda rispetta le condizioni stabilite dal regolamento, lo Stato membro può trasmettere alla Commissione un fascicolo di domanda di modifica minore. In particolare, la domanda dovrà contenere una sintesi del motivo per cui la modifica è necessaria e una dimostrazione che le modifiche proposte siano da considerare minori ai sensi dell'art. 53, par. 2, del regolamento (UE) n. 1151/2012.

Tale quadro normativo è destinato ad essere aggiornato nell'ambito della nuova PAC 2021-2027. In particolare, la proposta di regolamento presentata a giugno 2018 interviene, oltre che sul regolamento (UE) n. 1308/2013 sull'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, anche sul regolamento (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari¹³. La proposta modificherebbe la definizione di DOP, potenziando la protezione delle indicazioni geografiche, e interverrebbe sia sulla procedura di registrazione, che su quella di modifica del disciplinare, che qui ci interessa¹⁴, con la finalità primaria di rispondere ad un'esigenza di semplificazione delle procedure¹⁵.

Per quanto concerne le modifiche al disciplinare di produzione, in base all'ultima versione della proposta discussa dal Consiglio UE l'11 giugno 2020¹⁶, prima di tutto, sul piano terminologico, la distinzione tra modifiche *minori* e *non minori*, di cui all'art. 53 del regolamento (UE) n. 1151/2012, verrebbe sostituita da quella tra «modifiche dell'Unione» e «modifiche ordinarie». Le prime sono elencate espressamente, mentre quelle che non rientrano nell'elenco sono considerate in via residuale modifiche «ordinarie»¹⁷.

In sostanza, la nuova versione dell'art. 53, alla luce delle ultime modifiche (se saranno confermate in sede

del prodotto; *d*) riguarda la zona geografica delimitata; o *e*) rappresenta un aumento delle restrizioni relative alla commercializzazione del prodotto o delle sue materie prime».

¹³ COM (2018) 394 del 1° giugno 2018, 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 vitivinicoli aromatizzati, (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione e (UE) n. 229/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo.

¹⁴ Per un'analisi dettagliata delle modifiche apportate dalla proposta di regolamento del 2018, si rinvia a I. TRAPÈ, *Le indicazioni geografiche: un sistema plurale tra semplificazione, diversificazione e tutela*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, fasc. IV, 664.

¹⁵ Il «considerando» 14 della proposta di regolamento recita: «La registrazione delle indicazioni geografiche dovrebbe essere semplificata e velocizzata, separando la valutazione della conformità con le norme sulla proprietà intellettuale dalla valutazione della conformità del disciplinare con i requisiti stabiliti nelle norme di commercializzazione e nelle regole relative all'etichettatura». Tale separazione avrebbe come finalità quella di attribuire alle autorità nazionali il potere di valutare la meritevolezza della protezione, in quanto le stesse, «disponendo delle conoscenze, delle competenze e dell'accesso ai dati e ai fatti, sarebbero nella posizione più idonea per verificare se le informazioni fornite nella domanda siano esatte e veritiere, garantendo un risultato affidabile e preciso» («considerando» 15).

¹⁶ Presidenza del Consiglio dell'Unione europea, *Working document* n. 8761/2020, Bruxelles, 11 giugno 2020.

¹⁷ La modifica, contenuta nell'art. 24 *bis*, recita: «Amendments to a product specification are classified into two categories as regards their importance: Union amendments, requiring an opposition procedure at the Union level and standard amendments to be dealt with at Member State or third country level. An amendment is considered to be a Union amendment where: (a) it includes a change in the name of the protected designation of origin, protected geographical indication or in the use of that name; (b) it risks voiding the links referred to in point (b) of Article 5(1) for protected designations of origin and of Article 5(2) for protected geographical indications; (c) it concerns a traditional speciality guaranteed; (d) it entails new restrictions on the marketing of the product. All other amendments to product specifications are considered standard amendments. [...] Union amendments shall be approved by the Commission. The approval procedure shall follow, *mutatis mutandis*, the procedure laid down in Articles 49 to 52. Standard amendments shall be approved by the Member State in whose territory the geographical area of the product concerned is located and communicated to the Commission. Third countries shall approve standard amendments in accordance with the law applicable in the third country concerned and communicate them to the Commission». In questo contesto, dunque, la Commissione sarebbe chiamata ad assicurarsi che la domanda di registrazione non contenga «errori manifesti», così come previsto dall'art. 24 *bis* della proposta, che sostituirebbe integralmente l'art. 50 del regolamento (UE) n. 1151/2012.

di conversione) considera soggette alla procedura unionale tutte le richieste di modifica concernenti le STG (il che si può spiegare in ragione dell'impatto sul mercato delle modifiche tecniche di produzione che caratterizzano la peculiarità del metodo di produzione tradizionale rispetto alla funzione di valorizzazione propria di questo segno distintivo), mentre per quanto riguarda DOP e IGP sono soggette alla procedura unionale quelle che comportano una modifica del nome o che alterino i legami con il territorio, ovvero, ancora, che comportino nuove restrizioni sulla commercializzazione del prodotto.

La riserva di regolazione dell'Unione europea è limitata solo ai casi espressamente previsti, mentre qualsiasi altra variazione non rientrante nell'elenco espresso, sarà di competenza degli Stati, eliminando il dubbio circa ipotesi eventualmente non elencate.

In base alla nuova distinzione, che chiarisce la ripartizione di competenze, ma non incide comunque in misura sostanziale sulla procedura già prevista dal regolamento del 2012, le «modifiche dell'Unione» richiederebbero una procedura a livello unionale, mentre le «modifiche ordinarie», sarebbero gestite a livello nazionale dallo Stato membro o dal Paese terzo, nel caso sia questo a chiedere la modifica. Inoltre, la proposta di regolamento richiama, per le modifiche dell'Unione, la stessa procedura prevista per la registrazione, così come già fa il regolamento (UE) n. 1151/2012. Di fatto, da un lato, la riformulazione dell'art. 53 ad opera dell'art. 24 *bis* della proposta di regolamento mirerebbe a rendere maggiormente lineare la distinzione tra tipologie di modifica, dall'altro darebbe alcune indicazioni aggiuntive sulla procedura prevista in caso di modifica *ordinaria* del disciplinare, specificando che essa si esaurisce a livello nazionale, sotto la responsabilità esclusiva delle autorità dello Stato membro cui spetta l'approvazione della modifica. La nuova formulazione della disposizione andrebbe accolta positivamente, specialmente alla luce di quanto emerge dal caso in esame, se si considera l'assenza, all'interno dell'ordinamento francese, di una norma *ad hoc* che disciplini la modifica del disciplinare di DOP e IGP¹⁸. Dunque, a maggior ragione è opportuno sottolineare, come fa qui la Corte, che i gruppi di produttori o tutti coloro che avessero interessi confliggenti con la modifica del disciplinare siano adeguatamente tutelati in sede nazionale, giacché è in tale sede che si esaurisce la procedura per le variazioni c.d. «ordinarie» o «minori» del disciplinare.

Come si è visto in precedenza, in caso di modifica minore, non è prevista la possibilità di avviare una procedura di opposizione a livello europeo. In virtù di tale limitazione, nella sentenza in commento la Corte di giustizia ritiene ancora sussistente per il Consiglio di Stato francese la necessità di decidere sulla controversia pendente davanti a sé, in quanto «il ricorso vertente sulla legittimità di una decisione dell'amministrazione nazionale recante approvazione di una domanda di modifica minore costituisce l'unica possibilità, per le persone fisiche o giuridiche interessate dalla decisione medesima, di opporvisi»¹⁹. Ciò al fine di evitare la tacitazione degli interessi di quei soggetti – *in primis* i produttori – contrari all'approvazione della modifica. L'eventuale annullamento della decisione dell'amministrazione nazionale «farebbe venir meno il fondamento della decisione della Commissione ed implicherebbe, pertanto, il riesame della questione da parte dell'Istituzione stessa».

¹⁸ A riguardo, una definizione di *denominazione d'origine* è contenuta nell'art. L431-1 del *Code de la consommation*, il quale la definisce come «la dénomination d'un pays, d'une région ou d'une localité servant à désigner un produit qui en est originaire et dont la qualité ou les caractères sont dus au milieu géographique, comprenant des facteurs naturels et des facteurs humains»; all'art. L431-2 sono previste alcune forme di tutela contro l'uso improprio di tali denominazioni, analogamente a quanto previsto dalla regolamentazione UE. Invece, gli artt. L721-3 ss. del *Code de la propriété intellectuelle* regolano la procedura di registrazione e di modifica del disciplinare, presentando un elenco di condizioni che il disciplinare deve rispettare affinché la denominazione venga registrata. La domanda dev'essere depositata presso l'*Institut national de la propriété industrielle*, il quale deve controllare che tutte le condizioni vengano rispettate, in particolare che il prodotto presenti effettivamente alcune qualità, la reputazione o altre caratteristiche attribuibili ad una zona geografica delimitata tali da meritare la denominazione. La decisione riguardante la registrazione viene poi sottoposta all'organismo che assicura la difesa e la gestione del prodotto che beneficia della denominazione, per essere poi pubblicata nel *Bulletin officiel de la propriété industrielle*. Nessuna precisazione è tuttavia fatta circa la modifica del disciplinare stesso, che viene assimilata a quella di registrazione, disponendo unicamente che, analogamente a quanto accade per la registrazione, anche la decisione riguardante la modifica del disciplinare venga pubblicata nel *Bulletin*.

¹⁹ Punto 38 di *GAEC Jeanningros*.

4. - *Le cause pendenti in materia di registrazione di DOP e IGP e la trasmissione dei documenti da parte degli Stati alla Commissione.* La sentenza evidenzia il rapporto fra la presenza di questioni pendenti nei Tribunali nazionali e il momento in cui lo Stato membro trasmette la domanda di registrazione o la modifica del disciplinare alla Commissione, ai fini della seconda fase della procedura di registrazione.

Da questo punto di vista, recentemente, il Tribunale UE, in riferimento al caso della *Piadina Romagnola IGP*²⁰ ha affrontato una questione rilevante sotto questo profilo. Qui si discuteva della pubblicazione della domanda di registrazione da parte della Commissione, nonostante il disciplinare fosse stato parzialmente annullato da una sentenza del T.A.R. Lazio. I ricorrenti lamentavano che, in tal modo, la Commissione avrebbe «trasferito a livello dell'Unione europea l'illegittimità del disciplinare e sarebbe incorsa in errore riconoscendo la reputazione, ai sensi dell'art. 5, par. 2, del regolamento (UE) n. 1151/2012, della piadina industriale»²¹. La sentenza del T.A.R. Lazio, che si era pronunciato per l'annullamento del disciplinare della IGP, veniva a sua volta annullata dal Consiglio di Stato, investito di ricorso da parte del Consorzio di promozione e tutela della piadina romagnola²².

Dunque, analogamente a quanto accade nella vicenda riguardante la DOP «Comté», la Commissione decide in pendenza di un giudizio nazionale sul disciplinare.

Nella pronuncia del Tribunale UE, se, da un lato, la Commissione ritiene spetti alle sole autorità nazionali valutare le conseguenze dell'annullamento di un disciplinare da parte di un giudice nazionale, e che essa si debba limitare a seguire tali autorità basandosi sulla *fiducia* che essa accorda allo Stato membro, l'organo giudicante le riconosce un ruolo «autonomo» nell'ambito della procedura di registrazione di un'IGP, dovendo essa sancire, tramite la sua decisione, un diritto a livello dell'Unione. In tal modo la Commissione non può essere vincolata esclusivamente alle «valutazioni» o agli «auspici» delle autorità nazionali, bensì avrebbe un ruolo sostanziale in fase decisoria²³. Nel caso di specie, secondo il Tribunale, la Commissione avrebbe accolto irregolarmente la domanda, in quanto avrebbe dovuto constatare l'assenza di un disciplinare valido a causa del suo annullamento da parte del T.A.R. Lazio e, in alternativa respingere la domanda a seguito di un esame formale, ai sensi dell'art. 52 del regolamento (UE) n. 1151/2012, oppure attendere l'esito dei procedimenti giurisdizionali nazionali prima di registrarla, al fine di assicurarsi che tale registrazione si basasse su atti nazionali validi²⁴.

Nonostante il rigetto del ricorso per annullamento della sentenza del T.A.R. Lazio da parte del Consiglio di Stato, così confermando la validità del disciplinare e determinando l'irrilevanza della irregolarità della procedura a livello europeo, viene da chiedersi se le considerazioni formulate dal Tribunale non possano essere estese anche in relazione agli effetti della ripartizione dei ruoli concernente le procedure di modifica del disciplinare.

Tornando alla causa *GAEC Jeanningros*, alla luce delle osservazioni della Corte è da capire, in astratto, cosa succederebbe all'esito della pronuncia dell'organo giudicante nazionale dopo l'approvazione da parte della Commissione. In tal caso, la questione andrebbe risolta in ambito esclusivamente nazionale: le autorità statali dovrebbero riaprire la procedura e così chiedere una nuova variazione del disciplinare ovvero

²⁰ Trib. I grado UE, Sez. II 23 aprile 2018, in causa T-43/15, *Crn Srl c. Commissione europea*, in *GiustiziaCivile.com*, 13 novembre 2018 (con nota di L. COSTANTINO).

²¹ Punto 32 della sentenza.

²² Per un approfondimento sulla pronuncia del Consiglio di Stato si rinvia a V. PAGANIZZA, *Dalla padella alla brace: la Piadina Romagnola IGP, dal «testo» al Consiglio di Stato*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, Anno VIII, numero 3, luglio-settembre 2014.

²³ Punto 89 della sentenza: «(...) l'interpretazione del sistema di ripartizione delle competenze in materia di registrazione delle IGP sostenuta dalla Commissione, secondo cui spetta alle sole autorità nazionali valutare le conseguenze dell'annullamento di un disciplinare da parte di un giudice nazionale e alla Commissione seguire tali autorità basandosi sulla fiducia che essa accorda allo Stato membro riguardo al fatto che la domanda che le è presentata è quella su cui quest'ultimo desidera che essa si pronunci, sfocia in un risultato contrario allo spirito di tale sistema in cui la Commissione è vincolata alle «valutazioni» o agli «auspici» delle autorità nazionali, mentre essa riveste un ruolo autonomo nel procedimento di registrazione di un'IGP avente l'effetto di sancire un diritto a livello dell'Unione mediante l'adozione di un atto dell'Unione».

²⁴ Punto 91 della sentenza.

ritirare la domanda oggetto di pronuncia e presentarne una nuova, sempre nel rispetto della procedura prescritta.

La sentenza, dunque, si pone nel solco della giurisprudenza pregressa sul tema della registrazione delle denominazioni geografiche. Ad essa va riconosciuto il merito di avere riconfermato l'approccio garantista nei riguardi delle categorie di soggetti coinvolti nelle procedure di registrazione delle denominazioni geografiche nel caso specifico della modifica minore del disciplinare.

Fermo restando, comunque, l'evoluzione del quadro regolativo sulle modifiche al disciplinare di produzione che saranno apportate in via definitiva al regolamento del 2012 e la relativa configurazione delle competenze nazionali e di quelle europee, all'esito della riforma PAC 2021-27.

Camilla Gernone