

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 17 marzo 2005¹

I — Introduzione

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Tribunal Supremo (Corte di cassazione spagnola), riguarda l'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 24 giugno 1991, n. 2092, relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari².

2. Ai sensi di una normativa spagnola, il «Real Decreto» 11 maggio 2001, n. 506³ (in prosieguo: il «Real Decreto n. 506/2001»), in Spagna i termini «biológico» e «bio» possono essere usati anche per designare prodotti che non sono stati ottenuti secondo metodi di produzione biologici ai sensi del regolamento n. 2092/91. Il Comité Andaluz de Agricultura Ecológica (Comitato andaluso per l'agricoltura biologica; in prosieguo: il «Comité Andaluz») ha presentato ricorso contro tale normativa dinanzi al Tribunal

Supremo. Il suddetto comitato denuncia soprattutto l'incompatibilità con il regolamento n. 2092/91. Il Tribunal Supremo chiede ora alla Corte se il regolamento osti alla normativa spagnola.

II — Contesto normativo

A — Diritto comunitario

3. Le disposizioni del regolamento n. 2092/91 che qui rilevano sono state più volte modificate, in ultimo dal regolamento (CE) del Consiglio 24 febbraio 2004, n. 392, che modifica il regolamento (CEE) n. 2092/91 relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e all'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari⁴ e — con effetto dal 1° maggio 2004 — dall'Atto di adesione⁵.

⁴ — GU L 65, pag. 1.

⁵ — Capo 6, parte A), punto 8, dell'Allegato II all'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea, GU 2003, L 236, pag. 346 (pagg. 350 e seg.).

¹ — Lingua originale: il tedesco.

² — GU L 198, pag. 1.

³ — B.O.E. (Boletín oficial del Estado) del 26 maggio 2001.

4. L'art. 2 del regolamento n. 2092/91 recita, dopo tali modifiche, come segue:	in tedesco:	ökologisch, biologisch,
	in estone:	mahe or ökoloogiline,
«Ai fini del presente regolamento si considera che un prodotto reca indicazioni concernenti il metodo di produzione biologico quando, nell'etichettatura, nella pubblicità o nei documenti commerciali, il prodotto stesso, i suoi ingredienti o le materie prime per mangimi sono descritti con termini che suggeriscono all'acquirente che il prodotto, i suoi ingredienti o le materie prime per mangimi sono stati ottenuti conformemente alle norme di produzione di cui all'articolo 6. In particolare, i termini in appresso o i corrispondenti termini derivati (come bio, eco, ecc.) o diminutivi in uso, soli o combinati, sono considerati indicazioni concernenti il metodo di produzione biologico in tutta la Comunità e in ogni sua lingua, salvo che essi non si applichino ai prodotti agricoli contenuti nelle derrate alimentari o nei mangimi o non abbiano in modo evidente alcun rapporto con tale metodo di produzione:	in greco:	βιολογικό,
	in inglese:	organic,
	in francese:	biologique,
	in italiano:	biologico,
	in lettone:	bioloģiskā,
	in lituano:	ekoloģiškas,
	in ungherese:	ökológiái,
in spagnolo: ecológico,	in maltese:	organiku,
in ceco: ekologické,	in olandese:	biologisch,
	in polacco:	ekologiczne,
in danese: økologisk,	in portoghese:	biológico,

in slovacco:	ekologické,	Decreto n. 1852/1993»). Ai sensi dell'art. 3, n. 1, del medesimo, in ogni caso si doveva ritenere che un prodotto recasse indicazioni concernenti metodi di produzione biologici quando il prodotto stesso o i suoi ingredienti erano contrassegnati, nell'etichetta, nella pubblicità o nei documenti commerciali, mediante il termine «ecológico». Inoltre, l'art. 3, n. 1, prevedeva che potessero essere utilizzati altresì i termini seguenti: «Obtenido sin el empleo de productos químicos de síntesis» (ottenuto senza l'impiego di prodotti chimico sintetici), «biológico» (biologico), «orgánico» (organico), «biodinámico» (biodinamico), come anche i prefissoidi «eco» (eco) e «bio» (bio).
in sloveno:	ekološki,	
in finlandese:	luonnonmukainen,	
in svedese:	ekologisk».	

5. L'art. 5, nn. 1 e 3, del regolamento n. 2092/91 disciplina i requisiti che un prodotto deve soddisfare perché nell'etichettatura o nella pubblicità si possa far riferimento a metodi di produzione biologici.

6. L'art. 5, n. 3, bis, del regolamento n. 2092/91 prevede una disposizione transitoria per i marchi già registrati.

8. Il Real Decreto n. 1852/1993 è stato modificato mediante il Real Decreto n. 506/2001. L'art. 3, n. 1, così dispone ora:

B — *Diritto nazionale*

7. Nel Regno di Spagna in un primo momento i metodi di produzione biologici e la corrispondente indicazione sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari erano disciplinati dal «Real Decreto» 22 ottobre 1993, n. 1852⁶ (in prosieguo: il «Real

«In conformità a quanto stabilito dall'art. 2 del regolamento (CEE) n. 2092/91, nella versione di cui al regolamento (CE) n. 1804/99, in ogni caso si ritiene che un prodotto rechi indicazioni concernenti metodi di produzione biologici quando il prodotto stesso, i suoi ingredienti o le materie prime per mangimi sono contrassegnati, nell'etichetta, nella pubblicità o nei documenti commerciali, mediante il termine "ecológico" o il suo prefissoide "eco", da soli o in combinazione con il nome del prodotto, dei suoi ingredienti o del marchio commerciale».

6 — B.O.E. (Boletín Oficial del Estado) del 26 novembre 1993.

9. Pertanto in Spagna i termini «biológico» e «bio», ai sensi del Real Decreto n. 506/2001, non sono più riservati unicamente a prodotti ottenuti con metodi di produzione biologici.

13. Con ordinanza 1° dicembre 2003, il Tribunal Supremo ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

III — Fatti e questioni pregiudiziali

10. Dopo la pubblicazione del Real Decreto n. 506/2001, recante modifica del Real Decreto n. 1852/1993, il Comité Andaluz ha presentato ricorso dinanzi al Tribunal Supremo, chiedendo l'annullamento del Real Decreto n. 506/2001.

11. Come ha dichiarato il Tribunal Supremo, nel diritto spagnolo le persone fisiche o giuridiche, i cui interessi possano risultare pregiudicati da una disposizione generale di carattere regolamentare, possono promuovere un ricorso di annullamento. Quando una disposizione generale è contraria all'ordinamento giuridico perché contiene vizi formali o sostanziali, viene annullata con effetto erga omnes.

12. Il Comité Andaluz motiva il ricorso di annullamento in sostanza con l'incompatibilità del nuovo Real Decreto con il regolamento n. 2092/91.

«1) Se ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio 24 giugno 1991, n. 2092, integrato dal regolamento (CE) del Consiglio 19 luglio 1999, n. 1804, relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari, i termini “biológico” ed “ecológico”, nonché i loro prefissoidi “bio” e “eco”, vadano considerati, in tutti gli Stati membri, come indicazioni che suggeriscono al compratore che il prodotto o gli ingredienti sono stati ottenuti in conformità alle norme sulla produzione biologica.

2) Se il regolamento (CEE) del Consiglio 24 giugno 1991, n. 2092, integrato dal regolamento (CE) del Consiglio 19 luglio 1999, n. 1804, relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e all'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari, riservi necessariamente, in tutti gli Stati membri, l'uso dei termini “biológico” ed “ecológico”, nonché dei loro prefissoidi “bio” e “eco”, ai prodotti ottenuti in conformità alle norme stabilite per la produzione biologica da tale regolamento.

3) Se l'art. 2 del regolamento (CEE) del Consiglio 24 giugno 1991, n. 2092, integrato dal regolamento (CE) del Consiglio 19 luglio 1999, n. 1804, relativo al metodo di produzione biologico

di prodotti agricoli e all'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari, riservi in spagnolo solo il termine "ecológico" e il suo prefissoide "eco" ai prodotti ottenuti in conformità alle norme stabilite per la produzione biologica nel citato regolamento, cosicché può non essere in contrasto con quanto disposto dalla normativa comunitaria l'utilizzo in Spagna del termine "biológico" e del suo prefissoide "bio" in relazione a prodotti non biologici, se l'uso di tale termine e di tale prefissoide li ha resi generici e non destinati a designare, in Spagna, prodotti alimentari con determinate caratteristiche connesse ai metodi di produzione biologici».

14. Dopo l'emanazione del regolamento n. 392/2004 il Tribunal Supremo, su richiesta della Corte, ha chiarito di dover basare la propria decisione in merito alla validità del Real Decreto sul tenore attuale del regolamento n. 2092/91. Pertanto, la soluzione delle questioni sollevate nella domanda di pronuncia pregiudiziale non deve essere circoscritta al regolamento n. 2092/91 come modificato dal regolamento n. 1804/1999, bensì deve comprendere le ultime modifiche.

IV — Valutazione giuridica

15. Il giudice del rinvio chiede, con le questioni sollevate, l'interpretazione dell'art. 2 del regolamento n. 2092/91, come modificato dal regolamento n. 392/2004. Il suddetto giudice vuole in sostanza sapere se sia compatibile con il regolamento consentire l'utilizzo del termine «biológico» e del prefissoide «bio» in relazione a prodotti non ottenuti in conformità alle norme stabilite da tale regolamento.

16. L'art. 2 del regolamento n. 2092/91 individua i casi in cui l'indicazione apposta ad un prodotto suggerisce che il medesimo è stato ottenuto con metodi di produzione biologici. L'art. 5 del regolamento n. 2092/91 stabilisce i requisiti riguardanti i metodi di produzione biologica che devono essere soddisfatti perché un prodotto possa recare un'indicazione che faccia riferimento a metodi di produzione biologici. Solo i prodotti ottenuti nel rispetto dei requisiti stabiliti dal regolamento n. 2092/91 possono quindi recare un'indicazione che faccia riferimento a metodi di produzione biologici.

17. Ai sensi del Real Decreto n. 506/2001 possono recare l'indicazione «biológico» o «bio» anche prodotti non ottenuti in conformità alle norme stabilite dal regolamento n. 2092/91.

18. L'art. 2 del regolamento n. 2092/91, come modificato dal regolamento n. 392/2004, individua i casi in cui si deve ritenere che un prodotto rechi l'indicazione di alimento ottenuto con metodi di produzione biologici, servendosi di una definizione generale completata da un elenco di termini specifici nelle varie lingue. Nel suo elenco di termini che costituiscono riferimenti a metodi di produzione biologici, il detto articolo cita per la lingua spagnola soltanto il termine «ecológico», non invece esplicitamente il termine «biológico» o il prefissoide «bio».

19. Il giudice del rinvio si confronta con la questione se, ai sensi del regolamento n. 2092/91, si debbano considerare indicazioni concernenti metodi di produzione biologici anche termini non elencati espressamente all'art. 2 per la lingua ufficiale volta a volta in questione, in questo caso lo spagnolo, ma citati esplicitamente in tale elenco per un'altra lingua ufficiale.

20. Ai sensi della definizione generale che l'art. 2 fa precedere all'elenco, si ritiene che un prodotto rechi indicazioni concernenti metodi di produzione biologici quando

«il prodotto (...) è descritto con termini (...) che suggeriscono all'acquirente che il prodotto (...) [è] stat[o] ottenut[o] conformemente alle norme di produzione di cui all'articolo 6».

Questa definizione generale si basa pertanto in maniera decisiva sulla percezione da parte dei consumatori.

21. L'esempio concreto che segue consiste nell'elenco, per diverse lingue, di singoli termini, il cui utilizzo — come l'utilizzo di termini e diminutivi che ne derivano — indica che il prodotto è stato ottenuto con metodi di produzione biologici.

22. Peraltro il testo del regolamento, come modificato dal regolamento n. 392/2004, chiarisce esplicitamente che il termine elencato di volta in volta per una lingua è considerato come un'indicazione concernente metodi di produzione biologici non solo in tale lingua, bensì in tutte le lingue ufficiali:

«(...) In particolare, i termini in appresso o i corrispondenti termini derivati (come bio, eco, ecc.) o diminutivi in uso, soli o combinati, sono considerati indicazioni concernenti il metodo di produzione biologico in tutta la Comunità e *in ogni sua lingua*⁷ (...)».

I termini elencati all'art. 2 per le singole lingue ufficiali valgono pertanto in tutti gli Stati membri e anche nelle rispettive traduzioni nelle altre lingue ufficiali. Questa tesi è condivisa dai governi spagnolo e francese.

23. Vero è che alla voce «spagnolo» non viene elencato il termine «biológico», che comprenderebbe anche l'abbreviazione «bio», bensì soltanto il termine «ecológico». Tuttavia l'elenco cita per il tedesco e l'olandese il termine «biologisch», per il francese «biologique», per il greco «βιολογικό», per l'italiano «biologico», per il lettone

⁷ — Il corsivo è mio.

«biologiska» e anche per il portoghese «biológico». Pertanto, ai sensi dell'art. 2 del regolamento n. 2092/91, in tutte le lingue ufficiali ed in tutti gli Stati membri la traduzione del termine «biologico» e della sua abbreviazione «bio» vale come indicazione di un prodotto ottenuto con metodi di produzione biologici. L'art. 2 del regolamento n. 2092/91 definisce quindi una corrispondente percezione da parte dei consumatori.

24. Di conseguenza, in spagnolo anche i termini «biológico» e «bio» valgono come indicazioni concernenti i metodi di produzione biologici.

25. Questa protezione su scala comunitaria di un termine utilizzato anche solo in uno Stato membro per indicare prodotti ottenuti con metodi di produzione biologici era espressa intenzione del legislatore comunitario. Il testo attuale dell'art. 2 del regolamento n. 2092/91 è stato introdotto mediante il regolamento n. 392/2004. Ai sensi del secondo 'considerando' del regolamento n. 392/2004, la protezione dei termini derivati o diminutivi in uso vale indipendentemente dalla lingua utilizzata. La relatrice del Parlamento europeo ha espresso chiaramente che la nuova versione dell'art. 2 intende escludere l'utilizzo del termine «bio» per prodotti non ottenuti con metodi di produzione biologici⁸.

8 — Relazione dell'onorevole Danielle Auroi 6 novembre 2003, sulla proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 2092/91 relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e all'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari (A5-392/2003, pag. 12).

26. Anche lo scopo del regolamento n. 2092/91 ed il concetto di mercato interno, che deve essere tenuto in considerazione nell'ambito di un'interpretazione del diritto derivato conforme al Trattato, confermano il carattere di indicazione valida su scala comunitaria dell'abbreviazione «bio».

27. Scopo del regolamento n. 2092/91 è l'incentivazione dei metodi di produzione biologici. Per raggiungere tale scopo, da un lato il regolamento intende proteggere il consumatore da indicazioni ingannevoli. Il consumatore deve poter identificare facilmente i prodotti ottenuti con metodi di produzione biologici. D'altro canto, il regolamento intende però anche impedire la concorrenza sleale a danno dei produttori di prodotti biologici. I prodotti ottenuti con metodi di produzione biologici devono essere protetti dalla concorrenza da parte di prodotti meno costosi, ottenuti con metodi di produzione convenzionali⁹.

28. Risulterebbe in contrasto con questi obiettivi riservare in uno Stato membro un termine, per esempio «bio», a prodotti ottenuti con metodi di produzione biologici, e lasciare invece il medesimo termine privo di tutela in altri Stati membri. Se il termine «bio» fosse tutelato come indicazione di metodi di produzione biologici solo per una

9 — V. il secondo e il quinto 'considerando' del regolamento n. 2092/91.

parte delle lingue comunitarie i consumatori, acquistando in altri Stati membri o acquistando prodotti posti in commercio con indicazioni in altre lingue, potrebbero erroneamente ritenere che si tratti di prodotti ottenuti con metodi di produzione biologici. Inoltre, nel commercio internazionale i prodotti ottenuti con metodi di produzione biologici sarebbero esposti alla diretta concorrenza di prodotti meno costosi, ottenuti con metodi di produzione convenzionali.

29. Con ciò non sarebbe a rischio solo l'obiettivo del regolamento di impedire la concorrenza sleale. Per di più, siffatte differenze nella tutela accordata alle indicazioni potrebbero anche ostacolare gli scambi intracomunitari di prodotti ottenuti con metodi di produzione biologici. Invece, con una protezione uniforme su scala comunitaria non solo si escludono potenziali ostacoli alla libera circolazione delle merci, ma si agevola anche la creazione nella Comunità di un concetto univoco, che può incentivare gli scambi di questi prodotti.

30. I lavori preparatori e l'interpretazione teleologica dell'art. 2 del regolamento n. 2092/91 confermano pertanto che ciascuno dei termini citati per le singole lingue, nonché le loro abbreviazioni, valgono in tutta la Comunità e nelle rispettive traduzioni come indicazioni riguardanti prodotti ottenuti con metodi di produzione biologici.

31. Il diritto comunitario non osta tuttavia senza eccezioni all'utilizzo di un termine, che in una lingua ufficiale serva quale riferimento a metodi di produzione biologici, per contrassegnare in un'altra lingua ufficiale prodotti non ottenuti con metodi di produzione biologici.

32. Così, l'art. 2 del regolamento autorizza esplicitamente l'utilizzo di un termine tutelato in un'altra lingua ufficiale qualora questo «non si [applichi] ai prodotti agricoli contenuti nelle derrate alimentari o nei mangimi o non [abbia] in modo evidente alcun rapporto con tale metodo di produzione».

33. Se pertanto non vi è pericolo che i consumatori di uno Stato membro colleghino prodotti ottenuti con metodi di produzione biologici con un termine, o con la sua traduzione, utilizzato nella lingua di un altro Stato membro per indicare prodotti di tale natura, cioè se non vi è pericolo di confusione, questo termine, o la sua traduzione, può essere utilizzato, in tale Stato membro, anche per prodotti non ottenuti con metodi di produzione biologici. Tale eccezione potrebbe per esempio applicarsi alla traduzione del termine citato per l'estone («mahe»), che si può tradurre con «dolce».

34. Spetta al giudice del rinvio stabilire se i termini «biológico» e «bio» non risvegliano in modo evidente nel consumatore spagnolo alcuna associazione con le tecniche di produzione biologiche.

35. Si possono tuttavia indicare al giudice del rinvio alcuni elementi di riferimento da prendere in considerazione per la soluzione della presente questione¹⁰. In sede di valutazione, da un lato, si può tener conto del fatto che la precedente versione del Real Decreto n. 1852/1993 prevedeva espressamente, accanto al termine «ecológico», l'utilizzo dei termini «biológico» o «bio» per i prodotti ottenuti in conformità al regolamento. Se già il legislatore spagnolo ha equiparato i termini «biológico» o «bio» ai termini «ecológico» ed «eco», allora è presumibile una percezione corrispondente da parte del consumatore spagnolo. Si deve infatti supporre che il legislatore abbia basato la sua regolamentazione su una percezione preesistente da parte dei consumatori, e che detta regolamentazione abbia per di più incentivato il consolidamento o quanto meno la diffusione di tale percezione.

36. Non osta a questa conclusione il fatto che il Real Decreto, nella sua precedente

versione, si applicasse solo ai prodotti vegetali. Se i termini «bio» e «biológico» indicano per alcuni prodotti metodi di produzione conformi al regolamento, allora si deve supporre che anche nel caso di altri prodotti il consumatore presuma il ricorso a tali metodi e che l'utilizzazione di questi termini possa pertanto essere ingannevole¹¹.

37. Neppure la modifica del Real Decreto, oggetto della controversia, è in contrasto con la conclusione circa gli effetti del testo della normativa spagnola sul livello di percezione del consumatore spagnolo. Da un lato, vi sono ancora regolamentazioni regionali che continuano a motivare una corrispondente fiducia del consumatore nei termini «bio» e «biológico». D'altro canto, non si può addvenire senz'altro alla conclusione opposta, che cioè l'eliminazione di una regolamentazione concernente l'utilizzo di tali termini si rifletta in un cambiamento nella percezione dei consumatori. Almeno in via transitoria, infatti, continueranno a sussistere le aspettative dei consumatori fondate sulle regole precedenti. Un'improvvisa eliminazione della tutela accordata a determinati termini originerebbe quindi necessariamente il rischio che il consumatore sia indotto in errore. Essa sarebbe giustificabile soltanto se fosse effettivamente certo che il consumatore non colleghi ai termini non più tutelati alcun riferimento a metodi di produzione conformi al regolamento.

10 — V. al riguardo anche le conclusioni da me presentate in data odierna nella causa C-135/03, Commissione/Spagna (Sentenza 14 luglio 2005, Racc. pag. I-6909, pag. I-6912).

11 — Il regolamento (CEE) n. 2092/91, fino alla modifica ad opera del regolamento (CE) n. 1804/99, è stato viziato da un analogo errore strutturale, in quanto non estendeva la tutela del termine ai prodotti di origine animale.

V — Conclusione

38. Propongo pertanto di rispondere come segue alla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunal Supremo:

- «1) Ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio 24 giugno 1991, n. 2092, relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari, come modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 24 febbraio 2004, n. 392, i termini “biologico” ed “ecologico” e le loro abbreviazioni, in tutti gli Stati membri e nelle rispettive traduzioni in tutte le altre lingue ufficiali, cioè in spagnolo i termini “biológico” ed “ecológico”, nonché “bio” ed “eco”, sono in linea di principio riservati ai prodotti ottenuti in conformità alle regole stabilite da tale regolamento per i metodi di produzione biologici.

- 2) Ai sensi dell’art. 2 del regolamento n. 2092/91, la traduzione di un termine espressamente citato in detto articolo in un’altra lingua ufficiale può essere utilizzata per prodotti non ottenuti con metodi di produzione biologici soltanto se, nella lingua in questione, tale termine tradotto non abbia in modo evidente alcun rapporto con le tecniche di produzione biologiche».