

**Autonomia economica e vantaggi per i consumatori nelle prospettive di
attuazione del federalismo: un esame comparato**

Arianna Vettorel

PRIMO REPORT

**MARCHIO OMBRELLO REGIONALE CON INDICAZIONE DI
PROVENIENZA GEOGRAFICA**

**Le possibilità legate al federalismo fiscale e la compatibilità con il
diritto dell'Unione europea**

PRIMO REPORT

MARCHIO OMBRELLO REGIONALE CON INDICAZIONE DI PROVENIENZA GEOGRAFICA

Le possibilità legate al federalismo fiscale e la compatibilità con il diritto dell'Unione europea

SOMMARIO:

1. Scopo dell'analisi. – 2. Quesito. – 3. Introduzione: federalismo fiscale, nuove possibilità di sviluppo dell'economia veneta e di tutela dei consumatori mediante i marchi regionali. – 4. I principi dell'Unione europea rilevanti nella materia dei marchi d'origine. – 4.1. Diritto all'informazione dei consumatori e origine dei prodotti. – 4.2. Libera circolazione delle merci – 4.2.a. La libera circolazione delle merci e l'origine dei prodotti. – 4.2.b. Indicazione d'origine e marchio collettivo comunitario. – 4.2.c. Marchi recanti indicazioni d'origine. – 5. Il divieto di aiuti di Stato e la promozione del marchio regionale presso i consumatori. – 6. Conclusioni. – 7. Allegati.

1. Scopo dell'analisi

Lo studio è volto a delineare i motivi in base ai quali l'iniziativa promossa mediante il Progetto di legge regionale del Veneto n. 23 (di seguito "PDL n. 23")¹, finalizzato a istituire un marchio ombrello veneto per un'ampia categoria di prodotti e di servizi, potrebbe essere ritenuta compatibile con il diritto dell'Unione europea.

2. Quesito

Nelle pagine che seguono si cercherà di rispondere ai due seguenti quesiti:

¹ V. Progetto di legge n. 23 recante *Misure per garantire la qualità dei prodotti e dei servizi ed adozione del marchio di qualità con indicazione d'origine "Qualità Veneto"*, consultabile al sito web <http://www.consiglioveneto.it/crvportal/pageContainer.jsp?n=37&p=37&c=11&t=0&e=151&key=1923> (v. all. n. 1).

- i)* a quali condizioni i marchi regionali con indicazione d'origine sono compatibili con il diritto dell'Unione europea;
- ii)* in quale misura sono ammessi contributi regionali a favore del sostegno dei prodotti recanti tali marchi.

3. Introduzione: federalismo fiscale, nuove possibilità di sviluppo dell'economia veneta e di tutela dei consumatori mediante i marchi regionali

La maggior disponibilità di risorse finanziarie in capo alla Regione, che dovrebbe derivare dall'attuazione del federalismo fiscale, permetterà al Veneto di seguire nuove prospettive di sviluppo sociale ed economico, rendendolo più competitivo nel mercato unico europeo e nell'ambito del commercio internazionale.

Le nuove prospettive di sviluppo dovranno tener conto, da un lato, della necessità di valorizzare la produttività veneta, dall'altro, della necessità di offrire adeguati strumenti di tutela ai consumatori, così che questi possano esercitare consapevolmente le loro scelte di acquisto.

Una delle risposte a tali esigenze potrebbe consistere nell'adozione di marchi collettivi geografici ad ombrello² e marchi di qualità regionali, come quello oggetto del PDL regionale n. 23, seguendo una strada già intrapresa dalla Provincia autonoma di Bolzano e da alcune regioni tedesche, che ormai da tempo beneficiano dei vantaggi legati alla possibilità di investire notevoli risorse nel proprio territorio.

L'utilità di tali segni distintivi, oltre ad emergere dalle altre esperienze regionali, è stata confermata da un'indagine condotta dal Centro Studi Unioncamere del Veneto³, che ha dimostrato come anche nel territorio veneto l'adozione di un marchio ombrello regionale sia auspicata dalla maggioranza dell'opinione pubblica, poiché esso potrebbe efficacemente favorire gli interessi sia dei settori produttivi che dei consumatori.

La decisione di intraprendere tale strategia di marketing richiede, però, oltre a un'analisi economica, anche un'analisi di compatibilità giuridica.

² Il marchio geografico ad ombrello si caratterizza per il fatto di contraddistinguere non un unico prodotto o servizio, ma una gamma di prodotti o servizi aventi in comune uno o più elementi distintivi, che, in tale caso, sono rappresentati dall'area geografica di riferimento.

³ V. la relazione al PDL n. 23.

L'introduzione di marchi di natura pubblica recanti l'indicazione d'origine, infatti, è stata talvolta contestata dalla Commissione europea e ritenuta incompatibile con l'art. 34 TFUE (ex art. 28 TCE) da parte della Corte di giustizia.

Il diritto d'informazione dei consumatori potrebbe, infatti, scontrarsi con l'impossibilità di adottare normative nazionali che possano in qualche modo discriminare le produzioni provenienti da altri Stati membri rispetto a quelle interne. La necessità di tutelare i consumatori, obiettivo al quale devono essere orientate le attività dell'Unione europea, rischia pertanto di essere vanificata dalla necessità di tutelare la c.d. "prima libertà" dell'Unione, ovvero la libera circolazione delle merci, e il principio di libera concorrenza. Nella prassi, tuttavia, si riscontrano dei casi in cui marchi con indicazione d'origine hanno superato il vaglio della Commissione.

Alla luce di quanto detto, l'auspicabile ipotesi di istituire un marchio ombrello Veneto dovrà, dunque, tenere in considerazione, da un lato, il diritto dell'Unione europea, dall'altro, le esperienze condotte in alcune realtà regionali.

L'analisi sarà, pertanto, divisa in due parti, contenute in due "report" distinti.

Il "primo report" si focalizzerà sul diritto dell'Unione europea e riporterà sinteticamente i dati normativi e la giurisprudenza rilevante.

L'analisi condotta permetterà di comprendere in quale misura vi sia spazio per l'adozione di marchi d'origine regionali e le condizioni in base alle quali potrebbero essere considerati ammissibili gli aiuti per la promozione, la pubblicità e altre forme di sostegno dei prodotti recanti tali marchi.

Il "secondo report", invece, si concentrerà sulle soluzioni seguite in alcuni degli ambiti regionali maggiormente significativi.

4. I principi dell'Unione europea rilevanti nella materia dei marchi d'origine

4.1. Diritto all'informazione dei consumatori e origine dei prodotti

L'evoluzione del diritto dell'Unione europea e l'emersione di nuovi diritti e interessi meritevoli di tutela offre un importante contributo per una valutazione positiva del

PDL n. 23, volto principalmente a offrire ai consumatori un adeguato strumento d'informazione e di garanzia sulla qualità dei prodotti e dei servizi.

La necessità di tutelare i consumatori è, infatti, un'esigenza che sta emergendo con forza sempre maggiore nel contesto internazionale e dell'Unione europea, tanto che in questo secondo ambito essa ha trovato espressione nei testi normativi fondamentali.

Innanzitutto, la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, siglata a Nizza nel 2000 e che con il Trattato di Lisbona ha acquisito la medesima efficacia dei trattati, dedica un'apposita disposizione alla tutela dei consumatori. L'art. 38 della Carta, infatti, prevede che "Nelle politiche dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori".

Anche il Trattato sul funzionamento dell'UE si occupa specificatamente della materia in esame, indicando la protezione dei consumatori come un criterio guida delle politiche europee. L'art. 12 TFUE, infatti, stabilisce che "Nella definizione e nell'attuazione di altre politiche o attività dell'Unione sono prese in considerazione le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori".

In seguito al Trattato di Amsterdam, poi, è stato introdotto nel Trattato istitutivo un apposito titolo dedicato alla "Protezione dei consumatori"⁴, ove è previsto uno specifico riferimento al diritto d'informazione, la cui promozione è indispensabile affinché questi possano esercitare consapevolmente le proprie scelte d'acquisto⁵.

Al diritto dell'Unione, dunque, non è estranea la necessità di garantire effettività al diritto di informazione dei consumatori, che anzi costituisce uno degli obiettivi dell'Unione⁶.

⁴ V. il Titolo XV TFUE, nella nuova numerazione introdotta dal Trattato di Lisbona.

⁵ L'art. 169 TFUE prevede che "Al fine di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, l'Unione contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi".

⁶ Sul tema v. E. RIGHINI, *A Case Study of the European Union's Regulation of GMOs: Environment, Health, Consumer Rights and Economic Freedom*, in F. FRANCONI, *Biotechnologies and International Human Rights*, Hart, Oxford, pp. 161-189, p. 170. Secondo l'autrice, la protezione dei consumatori è compresa nel nucleo dei diritti fondamentali dell'Unione. Qualche perplessità è, invece, evidenziata da Unberath e Johnston, secondo i quali l'orientamento della Corte di giustizia condurrebbe ancora a porre in primo piano il principio di libera circolazione delle merci. V. H. UNBERATH, A. JOHNSTON, *The double-headed approach of the ECJ concerning consumer protection*, in *Common Market Law Review*, 2007, pp. 1237-1284.

In tale contesto un ruolo fondamentale è svolto dalle normative sull'etichettatura dei prodotti e, in particolare, delle indicazioni relative alla loro provenienza geografica. Queste ultime, invero, potrebbero dar luogo a dei problemi di compatibilità con un altro fondamentale principio dell'Unione, ovvero la libera circolazione delle merci.

Alla luce di tale problematica, nel paragrafo successivo si cercherà di comprendere come sia stata valorizzata, in ambito europeo, l'indicazione d'origine dei prodotti a fronte del divieto sancito dall'art. 34 TFUE.

4.2. Libera circolazione delle merci

4.2.a. La libera circolazione delle merci e l'indicazione d'origine

Le misure volte a informare i consumatori, come si è detto, potrebbero porsi in contrasto con il principio di libera circolazione delle merci e, precisamente, con l'art. 34 TFUE (ex art. 28 TCE), che stabilisce il divieto di misure nazionali di effetto equivalente a restrizioni quantitative⁷, vietando misure discriminatorie basate sulla nazionalità e sull'origine dei prodotti⁸.

Tale principio prevede, tuttavia, delle eccezioni, enunciate all'art. 36 TFUE, qualora ricorrano “motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale”.

Nell'ambito del commercio agroalimentare, il ricorso alle esigenze di tutela della proprietà industriale o commerciale ha permesso di giustificare normative interne che tutelavano le indicazioni geografiche, semplici o qualificate⁹.

⁷ La nozione di misura di effetto equivalente è stata chiarita dalla Corte di giustizia nel noto caso *Cassis de Dijon*. V. CGCE, sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, *Rewe-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, in *Racc.*, 1979, p. 649.

⁸ V. *infra* nel testo.

⁹ V. CGCE, sentenza del 18 novembre 2003, causa C-216/01, *Budějovický Budvar, národní podnik c. Rudolf Ammersin GmbH*, c.d. “Bud I”, in *Racc.*, 2003, p. I-13617.

Oltre a poter ricorrere a tale giustificazione, poi, l'origine dei prodotti, sempre della filiera agroalimentare, ha incontrato un'espressa valorizzazione e protezione nell'ambito dei due Regolamenti del 1992 istitutivi delle DOP, IGP e STG, ora abrogati e sostituiti dai due nuovi Regolamenti del 2006, al fine di rendere compatibile il diritto dell'Unione con il diritto elaborato in seno all'Organizzazione mondiale del commercio¹⁰.

Il legislatore comunitario, mediante tali regolamenti, ha inteso favorire la diversificazione della produzione agricola, incoraggiando i produttori a commercializzare prodotti con un forte valore aggiunto e favorendo lo sviluppo delle zone rurali e delle popolazioni che vivono in quelle zone esercitando attività legate all'agricoltura e alla trasformazione dei prodotti agricoli.

Si tratta di regolamenti che, da un lato, offrono alle denominazioni registrate una protezione giuridica omogenea "a livello europeo"¹¹ contro qualsiasi usurpazione, evocazione o imitazione, dall'altro, offrono al consumatore un'informazione sull'origine, la natura o il modo di produzione o di fabbricazione del prodotto¹².

Le denominazioni di cui si è parlato non hanno nulla a che vedere con i marchi d'origine. Infatti, mentre questi ultimi, sui quali si ritornerà in seguito, hanno come unico scopo quello di indicare il Paese da cui proviene il bene, senza alcun riferimento alla qualità, le denominazioni istituite con il Regolamento (CEE) n.

¹⁰ V. Regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, pubblicato in *GUCE* del 24 luglio 1992, n. 208, pp. 1-8; Regolamento (CEE) n. 2082/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, pubblicato in *GUCE* del 24 luglio 1992, n. 208, pp. 9-14; Regolamento (CE) N. 509/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006 relativo alle specialità tradizionali garantite dei prodotti agricoli e alimentari, in *GU L 93* del 31.03.2006, pp. 1-11; Regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio, del 20 marzo 2006, pubblicato in *GU L 93* del 31.3.2006, pp. 12-25.

¹¹ Invero, la creazione di un sistema centralizzato di tutela, in un'ottica non propriamente sussidiaria, ha suscitato notevoli critiche in dottrina. V. F. CAPELLI, *La Corte di giustizia, in via interpretativa, attribuisce all'Unione europea una competenza esclusiva in materia di riconoscimento delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche protette, riferite ai prodotti agroalimentari, mediante la sentenza Bud II motivata in modo affrettato, contraddittorio e per nulla convincente*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2010, pp. 401-463.

¹² A fronte della nuova attenzione per la valorizzazione delle caratteristiche qualitative dei prodotti agroalimentari, tuttavia, il legislatore comunitario non ha chiarito in tali regolamenti cosa dovesse intendersi con il termine "qualità", a causa delle divergenze troppo importanti tra gli Stati membri in merito a tale definizione. Dunque, non vi è una qualità definita in modo univoco dalla normativa comunitaria, ma tante qualità che traducono l'estrema diversità delle culture e delle tradizioni della Comunità europea. La "qualità" è, infatti, una nozione complessa, poiché non è determinata da un solo fattore. Con specifico riferimento ai prodotti agroalimentari, il Commissario F. Fishler nell'udienza pubblica al Parlamento europeo del 21 giugno 2001, ha distinto i diversi aspetti del concetto di qualità: a) aspetti obbligatori e non negoziabili, come la sicurezza degli alimenti e il rispetto delle norme in materia di ambiente; b) aspetti relativi e facoltativi, legati alle abitudini alimentari e alle preferenze del consumatore. In questa seconda categoria rientrerebbe la provenienza del prodotto.

2081/92 comportano un collegamento tra le caratteristiche tipiche del prodotto e il luogo di produzione, senza indicare lo Stato di provenienza.

Il tema dell'origine dei prodotti alimentari è stato inoltre affrontato dal legislatore comunitario con la Direttiva 2000/13/CE¹³, sostitutiva della precedente Direttiva n. 79/112/CEE, la quale prevede l'obbligo di indicare il luogo d'origine dei prodotti qualora l'omissione di tale informazione possa indurre in errore i consumatori¹⁴.

Lo stesso legislatore è, poi, intervenuto in determinati ambiti con specifiche discipline settoriali, talvolta contenute in direttive, altre volte in regolamenti, volte ad imporre l'indicazione dell'origine di determinati prodotti¹⁵.

Come si vede dagli strumenti giuridici citati, dunque, il legislatore europeo riconosce, almeno in parte, l'importanza assunta dalle informazioni sull'origine con riferimento alla necessità di tutelare i consumatori di beni agroalimentari e contribuire allo sviluppo delle zone rurali.

Nonostante tale constatazione, tuttavia, anche nell'ambito del commercio agroalimentare le normative interne sull'origine si sono dimostrate talvolta incapaci di superare l'esame dell'Europa. L'indicazione d'origine legata all'istituzione di alcuni marchi regionali è stata, infatti, in alcuni casi, contestata da parte della Commissione e ritenuta illegittima da parte della Corte di giustizia.

¹³ Direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, pubblicata in *GU L* 109 del 6.5.2000, pp. 29-42.

¹⁴ Secondo l'art. 3 della Direttiva 2000/13/CE: "1. Alle condizioni e con le deroghe previste dagli articoli da 4 a 17, l'etichettatura dei prodotti alimentari comporta soltanto le seguenti indicazioni obbligatorie: ... 8) il luogo d'origine o di provenienza, qualora l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore circa l'origine o la provenienza effettiva del prodotto alimentare".

¹⁵ A tal fine, sono stati adottati, ad esempio, il Regolamento (CE) n. 1760/2000, Regolamento (CE) n. 1760/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, e che abroga il regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio, in *GU L* 204 dell'11.8.2000, pp. 1-10, e il successivo Regolamento (CE) n. 21/2004, Regolamento (CE) n. 21/2004 del Consiglio, del 17 dicembre 2003, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione degli animali delle specie ovina e caprina e che modifica il regolamento (CE) n. 1782/2003 e le direttive 92/102/CEE e 64/432/CEE, in *GU L* 5 del 9.1.2004, pp. 8-17. Quest'ultimo prevede, nell'allegato A, che i marchi auricolari e gli altri mezzi di identificazione devono riportare il codice (a due lettere) dello *Stato membro* dell'azienda in cui l'animale è stato identificato per la prima volta. Anche il Regolamento (CE) n. 1760/2000 impone l'obbligo di indicazione del Paese d'origine sull'etichetta dei prodotti, specificando anche i criteri da seguire per l'indicazione dello Stato membro. V. anche la Direttiva n. 2001/110/CE del Consiglio del 20 dicembre 2001 concernente il miele, in *GU L* 10 del 12.1.2002, p. 4752, la quale prevede che debbano essere indicati nell'etichetta il Paese o i Paesi d'origine in cui il miele è stato raccolto.

La Commissione ha, infatti, contestato la violazione dell'art. 34 TFUE, fra gli altri, alla Spagna, alla Germania, alla Francia e al Belgio, in riferimento a diversi sistemi di marchi nazionali e regionali¹⁶.

Dal momento che soltanto la Spagna si è immediatamente adeguata alle richieste della Commissione, quest'ultima ha promosso il giudizio d'infrazione contro la Germania¹⁷, la Francia¹⁸ e il Belgio¹⁹, definiti dalla Corte di Giustizia, rispettivamente con la sentenza 5 novembre 2002, la sentenza 6 marzo 2003 e la sentenza 17 giugno 2004. In tutti e tre i casi la Corte ha accolto il ricorso per infrazione promosso dalla Commissione contro lo Stato membro. Mentre, però, il ricorso instaurato contro la Germania riguardava un marchio di qualità che coinvolgeva l'intero territorio tedesco, nei casi che vedevano coinvolti la Francia e il Belgio la Commissione aveva contestato anche dei marchi regionali, in relazione ai quali i due Stati coinvolti non delinearono alcuna difesa, ma al contrario osservarono di aver già provveduto a modificare le normative contestate. La Corte si limitò, dunque, ad accogliere il ricorso della Commissione, attestando l'illegittimità delle norme istitutive dei marchi di qualità e di origine rispetto all'art. 28 TCE, ovvero al divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione.

L'illegittimità dei marchi regionali, oltre che con il divieto di restrizioni quantitative, potrebbe venire in rilievo anche con riferimento al Regolamento istitutivo delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche protette. Come ha precisato l'avvocato generale nella causa avente ad oggetto le denominazioni e i marchi regionali francesi e come ha chiaramente espresso, per la prima volta, la Corte di giustizia nella sentenza "Bud II"²⁰, infatti, il carattere esclusivo di tale regolamento non consente di mantenere in vigore normative nazionali volte a proteggere denominazioni che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento stesso.

¹⁶ In particolare nel corso dell'anno 2000 sono state attivate procedure d'infrazione nei confronti della Spagna in relazione ai marchi "La Conca de Barbera", "El Valles Occidental", "El Ripolles", "Alimentos de Andalucia", "Alimentos de Extremadura" e "Calidad Cantabria"; nei confronti della Germania in relazione al marchio "Markenqualität aus deutschen Ländern"; nei confronti della Francia in relazione ai marchi "Normandie", "Nord-Pas-de-Calais", "Ardenne de France", "Limousin", "Languedoc-Roussillon", "Lorraine", "Savoie", "Franche-Comté", "Corse", "Midi-Pyrénées", "Salaisons d'Auvergne" e "Quality France".

¹⁷ V. CGCE, sentenza del 5 novembre 2002, causa C-325/00, *Commissione c. Repubblica federale di Germania*, in *Racc.* 2002, p. I-9977 (v. all. n. 2).

¹⁸ CGCE, sentenza del 6 marzo 2003, causa C-6/02, *Commissione c. Repubblica francese*, in *Racc.* 2003, p. I-2389 (v. all. n. 3).

¹⁹ CGCE, sentenza del 17 giugno 2004, causa C-255/03, *Commissione c. Regno del Belgio*, in *GU C* 200 del 23 agosto 2003, p. 5 (v. all. n. 4).

²⁰ CGCE, sentenza dell'8 settembre 2009, causa C-478/07, *Budějovický Budvar, národní podnik c. Rudolf Ammersin GmbH*, in *Racc.*, 2009, p. I-07721.

L'adozione di normative interne riguardanti l'origine dei prodotti, dunque, non è ammessa in relazione a denominazioni "qualificate", per le quali l'Unione ha ritenuto opportuno istituire un apposito sistema armonizzato di tutela. Essa, dunque, non è esclusa in via assoluta, ma è tutt'ora ammessa per le denominazioni non qualificate, ovvero per quelle denominazioni le cui caratteristiche qualitative non sono strettamente legate al territorio di provenienza.

4.2.b. Marchi recanti indicazioni d'origine

Nel paragrafo precedente si è visto che l'Unione ha adottato discipline specifiche volte a garantire l'informazione dei consumatori sulla provenienza dei prodotti agroalimentari.

L'interesse per la provenienza delle merci riguarda, tuttavia, una categoria più ampia di beni e da qualche tempo ha iniziato a entrare nel dibattito delle istituzioni europee, le quali, in deciso ritardo rispetto ai maggiori *partners* commerciali dell'Unione²¹, hanno compreso l'importanza di prevedere un sistema d'origine obbligatorio per determinate merci provenienti dai Paesi terzi²².

La proposta di istituire un marchio "made in" obbligatorio, da un lato, evidenzia la necessità di istituire un sistema che indichi l'origine dei beni nel contesto mondiale, dall'altro, è limitata ai prodotti "made out of Europe". Essa, infatti, non prevede l'indicazione d'origine qualora il prodotto provenga dal territorio di uno Stato membro dell'UE.

La possibilità di adottare marchi recanti un'indicazione geografica è, però, espressamente prevista dal Regolamento (CE) n. 207/09 sul marchio comunitario²³.

²¹ Fra i Paesi che impongono l'obbligo di un marchio di origine sulle importazioni vi sono la Cina, il Giappone, gli Stati Uniti e il Canada. La previsione di un marchio d'origine è perfettamente in linea con le disposizioni OMC, in particolare con l'art. IX del GATT 1994.

²² V. Proposta di Regolamento del Consiglio relativo all'indicazione del paese di origine di taluni prodotti importati da paesi terzi, del 16 dicembre 2005, COM(2005) 661 definitivo, in GU C 49 del 28 febbraio 2006, p. 37.

²³ Regolamento (CE) n. 207/2009 del Consiglio, del 26 febbraio 2009, sul marchio comunitario, in GU L 78 del 24.3.2009, pp. 1-42. I marchi comunitari sono registrati presso l'UAMI (Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno) e trovano tutela in tutto il territorio dell'Unione.

L'art. 66, par. 2, del regolamento, infatti, in deroga all'art. 7, n. 1, lett. c), del regolamento medesimo, ha fatto salva la possibilità di registrare segni che possono servire a designare la provenienza geografica quando si tratti di marchi collettivi²⁴. Come specifica il successivo art. 67, par. 2, il regolamento d'uso del marchio deve, però, autorizzare le persone i cui prodotti o servizi provengano dalla zona geografica in questione a diventare membri dell'associazione titolare del marchio²⁵.

In base a tale regolamento, sono stati registrati presso l'Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno (UAMI) diversi marchi regionali, come si vedrà nel "secondo report".

4.2.c. La libera circolazione delle merci e la pubblicità dei prodotti nazionali

Oltre alle misure nazionali che impongono di indicare l'origine straniera delle merci, è stata sottoposta alla Corte anche la questione di compatibilità con l'ordinamento comunitario di misure e provvedimenti nazionali relativi a campagne pubblicitarie volte a promuovere l'acquisto di prodotti nazionali.

²⁴ L'art. 66 del Reg. (CE) n. 207/09, rubricato "Marchi comunitari collettivi" prevede:

"1. Possono costituire marchi comunitari collettivi i marchi comunitari così designati all'atto del deposito e idonei a distinguere i prodotti o i servizi dei membri dell'associazione titolare da quelli di altre imprese. Possono depositare marchi comunitari collettivi le associazioni di fabbricanti, produttori, prestatori di servizi o commercianti che, conformemente alla legislazione loro applicabile, hanno la capacità, a proprio nome, di essere titolari di diritti e obblighi di qualsiasi natura, di stipulare contratti o compiere altri atti giuridici e di stare in giudizio, nonché le persone giuridiche di diritto pubblico.

2. In deroga all'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), possono costituire marchi comunitari collettivi, ai sensi del paragrafo 1, segni o indicazioni che, nel commercio, possono servire a designare la provenienza geografica dei prodotti o dei servizi. Un marchio collettivo non autorizza il titolare a vietare a un terzo l'uso nel commercio di siffatti segni o indicazioni, purché detto uso sia conforme alle consuetudini di lealtà in campo industriale o commerciale; in particolare un siffatto marchio non può essere opposto a un terzo abilitato a utilizzare una denominazione geografica.

3. Salvo disposizione contraria degli articoli da 67 a 74, le disposizioni del presente regolamento si applicano ai marchi comunitari collettivi".

²⁵ L'art. 67 del Reg. (CE) n. 207/09, rubricato "Regolamento per l'uso del marchio" prevede "1. La domanda di marchio comunitario collettivo deve essere accompagnata, entro il termine prescritto, da un regolamento d'uso.

2. Nel regolamento d'uso si devono indicare le persone abilitate a usare il marchio, le condizioni di appartenenza all'associazione e, qualora siano previste, le condizioni per l'utilizzazione del marchio, comprese le sanzioni. Il regolamento d'uso di un marchio di cui all'articolo 66, paragrafo 2, deve autorizzare le persone i cui prodotti o servizi provengano dalla zona geografica in questione a diventare membri dell'associazione titolare del marchio".

Il primo caso su cui i giudici di Lussemburgo sono stati chiamati a esprimersi è il caso c.d. *Buy Irish*, in cui la Commissione denunciava una serie di fatti che vedevano come protagonista il governo irlandese per aver adottato una serie di provvedimenti volti a incoraggiare l'acquisto di prodotti *made in Eire*²⁶. L'Irlanda si difese sostenendo che i provvedimenti pubblicitari adottati non si ponevano in contrasto con l'art. 28 TCE, poiché erano privi di effetto cogente e non erano stati emanati dalle autorità pubbliche²⁷. La Corte, invece, ritenne che il complesso di atti, anche formali, compiuti dal governo irlandese non potesse essere separato “né dalla sua origine nell'ambito del programma governativo, né dalla sua relazione con l'istituzione del contrassegno garantito irlandese, né dall'organizzazione di uno speciale sistema per l'esame dei reclami circa i prodotti così contrassegnati”²⁸. Secondo la Corte, poi, potevano incorrere nel divieto di cui all'art. 28 TCE anche misure nazionali prive di effetto cogente “idonee a incidere sulla condotta dei commercianti e dei consumatori”²⁹ nel territorio di quello Stato membro.

Sul medesimo tema è intervenuta successivamente anche la sentenza resa nel caso *Apple and pear Development Council*, nome riferito all'ente che fu istituito con decreto ministeriale, e finanziato mediante una tassa a carico dei produttori, allo scopo di fare pubblicità ad alcune varietà di frutti inglesi e gallesi³⁰. La Corte ha, in primo luogo, evidenziato il dovere di tale ente di astenersi “da qualsiasi pubblicità mirante a sconsigliare l'acquisto di prodotti degli altri Stati membri o a svilire detti prodotti agli occhi del consumatore” e “dal consigliare al consumatore l'acquisto di prodotti locali solo perché di origine nazionale”³¹. In secondo luogo, i giudici comunitari hanno ritenuto compatibili con l'art. 28 TCE quelle misure che evidenziano “le qualità specifiche” dei prodotti dello Stato di appartenenza, nonché di campagne

²⁶ CGCE, sentenza del 24 novembre 1982, causa 249/81, *Commissione c. Irlanda*, in *Racc.*, 1981, p. 1625 (v. all. n. 5).

²⁷ Secondo il governo irlandese, l'*Irish Goods Council*, ovvero l'organismo deputato a organizzare la campagna pubblicitaria, nonostante ricevesse sovvenzioni e finanziamenti statali doveva considerarsi una società di diritto privato.

²⁸ V. punto 26, sentenza *Commissione c. Irlanda*, *cit.*

²⁹ V. punto 28, sentenza *Commissione c. Irlanda*, *cit.*

³⁰ CGCE, sentenza 13 dicembre 1983, causa 222/82, *Apple and pear Development Council c. K.J. Lewis ed altri*, in *Racc.* 1983, p. I-4120 (v. all. n. 6).

³¹ V. punto 18, sentenza *Apple and pear Development Council c. K.J. Lewis ed altri*, *cit.*

pubblicitarie “per la vendita di talune varietà” che indichino “le loro caratteristiche specifiche, anche se...sono tipiche della produzione nazionale”³².

In base alle due sentenze esaminate, dunque, le campagne pubblicitarie possono ritenersi compatibili con il divieto di misure equivalenti a restrizioni quantitative qualora siano volte a evidenziare le qualità specifiche dei prodotti locali e non siano, invece, volte a evidenziarne l'origine geografica.

5. Il divieto di aiuti di Stato e la promozione del marchio regionale presso i consumatori

Si tratta ora di comprendere se siano ammissibili aiuti di Stato, o regionali³³, volti a sostenere i prodotti recanti il marchio regionale, così da comprendere in quale misura le previsioni contenute nell'art. 12 e 13 del PDL n. 23 possano essere ritenute compatibili con il diritto dell'Unione.

Il divieto di aiuti di Stato è previsto all'art. 107 TFUE ed è volto a impedire che il sostegno finanziario pubblico conduca un'alterazione della competizione ad armi pari tra le imprese all'interno del mercato comune³⁴, pregiudicando gli scambi tra Stati membri.

Condizione della rilevanza dell'aiuto è, dunque, che esso favorisca talune imprese o produzioni, in altre parole che si tratti di un “aiuto selettivo”. Il requisito di selettività sfugge ad una qualificazione univoca. La Corte ha, tuttavia, chiarito che “per determinare se un provvedimento statale ha carattere selettivo occorre valutare se sia tale da favorire «talune imprese o talune produzioni» *rispetto ad altre imprese che si trovino in una situazione fattuale e giuridica analoga*”³⁵ (corsivo aggiunto).

³² V. punto 19, sentenza *Apple and Pear Development Council c. K.J. Lewis ed altri*, cit.

³³ Secondo l'interpretazione consolidata della Corte di giustizia le nozioni di “Stato” e “risorsa statale” sono molto ampie e comprendono non soltanto gli aiuti concessi direttamente dal governo centrale, ma anche le misure emanate dagli enti regionali e locali o persino da enti, pubblici o privati, designati o istituiti dagli Stati.

³⁴ L'art. 107, par. 1, TFUE (ex art. 87 TCE) prevede che:

“1. Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza”.

³⁵ V. la sentenza 8 novembre 2001, in causa C-143/99, *Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, in Racc. 2001, p. I-08365, punto 41.

Affinché un aiuto a favore di determinate imprese o produzioni falsi o minacci di falsare la concorrenza, inoltre, è necessario che esso incida in maniera rilevante sulla concorrenza e incida sugli scambi comunitari. L'incidenza sul commercio si presume, a meno che non si tratti di un aiuto "de minimis", la cui disciplina è contenuta nel Regolamento (CE) n. 1998/2006. In base all'art. 2 di tale Regolamento, gli aiuti concessi a una singola impresa su un periodo di tre anni e che non superano la soglia dei 200 000 euro non vengono considerati aiuti di Stato³⁶.

Il trattato prevede, inoltre, delle ipotesi di aiuti compatibili³⁷ e di aiuti che possono essere dichiarati compatibili³⁸.

In merito alle attività promozionali e pubblicitarie, poi, si riscontra una regolamentazione specifica per il solo settore agricolo e della pesca.

La Commissione europea, nel 2001, ha adottato degli orientamenti a favore della pubblicità dei prodotti di cui all'allegato I del trattato nonché di determinati prodotti

³⁶ V. il Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, in . *GUL* 379 del 28.12.2006, pp. 5-10. Le soglie degli aiuti "de minimis" sono state innalzate in occasione della crisi finanziaria.

³⁷ L'art. 107, par. 2, TFUE prevede che:

"2. Sono compatibili con il mercato interno:

- a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti;
- b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali;
- c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. Cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che abroga la presente lettera".

³⁸ L'art. 107, par. 3, TFUE prevede che:

"3. Possono considerarsi compatibili con il mercato interno:

- a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale;
- b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro;
- c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse;
- d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune;
- e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione".

non compresi in detto allegato, stabilendo le condizioni alle quali tali aiuti sono ammessi³⁹.

In relazione a queste ultime, la Commissione ha stabilito che gli aiuti a favore di campagne pubblicitarie che contengano riferimenti all'origine dei prodotti in questione non è contraria al diritto dell'Unione purché il sistema sia accessibile a tutte le parti interessate e purché tale riferimento abbia carattere accessorio rispetto al messaggio principale del sistema (punto 51 degli "orientamenti"). La Commissione ha, poi, precisato che le campagne pubblicitarie sovvenzionate devono essere conformi alla legislazione secondaria e, in particolare, con la Direttiva 2000/13/CE (punti da 25 a 27 degli "orientamenti"). L'aiuto deve, poi, favorire lo sviluppo di talune regioni o di determinate attività economiche, condizione che si ritiene soddisfatta qualora ricorrano uno degli obiettivi descritti al punto 32 degli "orientamenti"⁴⁰. Gli aiuti, infine, non devono superare il 50% dei costi della campagna pubblicitaria (punto 60 degli "orientamenti").

La possibilità di erogare aiuti a favore della pubblicità, dunque, è espressamente prevista, a determinate condizioni, soltanto a favore dei prodotti agricoli.

Per quanto riguarda gli altri settori, invece, l'unica disposizione rilevante con riferimento alla pubblicità è quella contenuta all'art. 5 del Regolamento 70/2001, relativo agli aiuti di Stato alle PMI⁴¹, laddove si stabilisce che possono essere concessi aiuti, per la partecipazione a fiere ed esposizioni, fino al 50% dei costi sostenuti per la

³⁹V. comunicazione relativa alla partecipazione dello Stato ad azioni di promozione dei prodotti agricoli e dei prodotti della pesca, in *GU C* 272 del 28.10.1986, p. 3. V. anche Regolamentazione degli aiuti nazionali a favore dei prodotti agricoli e di taluni prodotti non compresi nell'allegato I del Trattato CE, esclusi i prodotti della pesca, in *GU C* 302 del 12.11.1987, p. 6. V., infine, gli Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato a favore della pubblicità dei prodotti di cui all'allegato I del Trattato nonché di determinati prodotti non compresi in detto allegato, in *GU C* 252 del 12.9.2001, p. 5 (v. all. n. 7).

⁴⁰ Il punto 32 prevede che "Tale condizione positiva si considera soddisfatta se la pubblicità sovvenzionata riguarda:

- produzioni agricole in eccedenza o specie sottoutilizzate, - produzioni nuove o sostitutive non ancora eccedentarie, - prodotti di qualità pregiata, compresi i prodotti ottenuti

con metodi di produzione o di raccolta che rispettano l'ambiente, quali i prodotti biologici, - sviluppo di determinate regioni, - sviluppo delle piccole e medie imprese (PMI) quali definite nel regolamento (CE) n. 70/2001 della Commissione, del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese, - progetti realizzati da organizzazioni ufficialmente riconosciute ai sensi del regolamento (CE) n. 104/2000 del Consiglio, del 17 dicembre 2000, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, - progetti realizzati congiuntamente da organizzazioni di produttori o da altre organizzazioni del settore della pesca riconosciute dalle autorità nazionali".

⁴¹ Regolamento (CE) N.70/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese, in *GUCE L* 10 del 13.1.2001, p.33.

locazione, installazione e gestione dello *stand*, ma limitatamente alla prima partecipazione ad una determinata manifestazione. La stessa disposizione prevede inoltre che aiuti della stessa entità possano essere concessi per l'acquisizione di servizi forniti da consulenti esterni, con carattere non continuativo o periodico.

6. Conclusioni

Il PDL n. 23, che istituisce un marchio di qualità con indicazione d'origine potrebbe superare l'esame di compatibilità con il diritto dell'Unione europea.

Come si è visto, infatti, è lo stesso art. 66 del Regolamento (CE) n. 207/09 a prevedere la possibilità di registrare presso l'UAMI un marchio collettivo recante un'indicazione geografica, purché tutte le persone i cui prodotti o servizi provengano dalla zona geografica in questione siano autorizzate a diventare membri dell'associazione titolare del marchio.

Anche le misure di pubblicità ivi previste sembrano poter superare il vaglio di compatibilità con l'art. 34 TFUE, qualora queste siano volte a indicare le qualità del prodotto e non siano, invece, focalizzate prevalentemente sull'origine.

La formulazione del regime di aiuti alla pubblicità contenuta nell'art. 12, comma 1, lett. c), e 13, comma 1, lett. c), del Progetto, invece, potrebbe presentare un profilo problematico.

Mentre con riferimento alle misure di sostegno rivolte direttamente alle imprese non si riscontrano particolari problemi, qualora esse vengano concesse nel rispetto del "regime de minimis", in relazione alle misure a favore della pubblicità, invece, il PDL n. 23 sembra richiamare e attenersi agli Orientamenti della Commissione sugli aiuti a favore della pubblicità dei prodotti agroalimentari. Il PDL n. 23, però, si estende a una categoria più ampia di prodotti, in riferimento ai quali gli Orientamenti citati non troverebbero applicazione.

Nonostante il favore accordato dalla Commissione agli aiuti relativi ai prodotti agroalimentari non si riscontri in relazione alle altre categorie merceologiche, si potrebbe, tuttavia, ritenere che la misura in questione non rientri nella nozione di "aiuto" sanzionabile in base all'art. 107 TFUE.

In proposito, infatti, si potrebbe evidenziare che essa non riveste carattere selettivo e non incide sugli scambi comunitari. Il marchio ombrello veneto, infatti, sarebbe accessibile a tutti i produttori che rispettano il regolamento d'uso, sul modello del marchio ombrello Alto Adige (v. secondo report). Una misura volta a pubblicizzare il marchio in questione, lungi dall'alterare gli scambi fra Stati, addirittura potrebbero facilitarli, considerato che potrebbero beneficiarne tutti coloro che rispettano il regolamento d'uso, indipendentemente dalla nazionalità. Quanto si è detto sembra, inoltre, trovare un ulteriore punto di forza nella previsione contenuta nell'art. 12, comma 2, ove si prevede che le azioni pubblicitarie non potranno essere promosse a favore dei singoli imprenditori.

La problematica potrebbe, inoltre, essere risolta prevedendo un aiuto "de minimis" anche per questa parte. Considerata la necessità di rientrare nei massimali stabiliti si potrebbe forse istituire distinti marchi ombrello per i diversi settori (agroalimentari, artigianato, commercio, servizi), per i quali concedere aiuti separati, nel rispetto dei limiti massimi stabiliti per gli aiuti "de minimis".

Nonostante l'argomentazioni sopra enucleata, l'evidenziato aspetto critico rende utile un confronto con le esperienze già intraprese in alcune realtà regionali. L'analisi, che sarà oggetto del "secondo report", permetterà, infatti, di comprendere se in relazione a tale questione vi siano degli utili spunti, provenienti dalle realtà regionali più significative.

7. Allegati

- 1) Progetto di legge n. 23 recante *Misure per garantire la qualità dei prodotti e dei servizi ed adozione del marchio di qualità con indicazione d'origine "Qualità Veneto"*;
- 2) CGCE, sentenza del 5 novembre 2002, causa C-325/00, *Commissione c. Repubblica federale di Germania*, in *Racc.* 2002, p. I-9977;
- 3) CGCE, sentenza del 6 marzo 2003, causa C-6/02, *Commissione c. Repubblica francese*, in *Racc.* 2003, p. I-2389;
- 4) CGCE, sentenza del 17 giugno 2004, causa C-255/03, *Commissione c. Regno del Belgio*, in *GUC* 200 del 23 agosto 2003, p. 5;
- 5) CGCE, sentenza del 24 novembre 1982, causa 249/81, *Commissione c. Irlanda*, in *Racc.* 1982, p. I-4022;

- 6) CGCE, sentenza 13 dicembre 1983, causa 222/82, *Apple and pear Development Council c. K.J. Lewis ed altri*, in *Racc.* 1983, p. I-4120;
- 7) Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato a favore della pubblicità dei prodotti di cui all'allegato I del Trattato nonché di determinati prodotti non compresi in detto allegato, in *GU C* 252 del 12.9.2001, p. 5

