

La promozione della Regione dei prodotti agro-alimentari e artigianali tra vincoli dell'Unione europea e competenze esclusive dello Stato. Il Governo censura un'altra legge regionale che pretende di istituire un marchio di qualità

Il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 18 aprile 2014, ha deliberato di impugnare dinanzi alla Corte Costituzionale la legge regionale della Lombardia del 19 febbraio 2014, n. 11 (Impresa Lombardia: per la libertà di impresa, il lavoro e la competitività) nella parte in cui attribuisce alla Giunta regionale “il compito di istituire il riconoscimento del “made in Lombardia”, finalizzato alla certificazione della provenienza del prodotto, da attribuirsi secondo i requisiti definiti dalla Giunta, previo parere della commissione consiliare competente” (art. 3, comma 1, lett. g). In particolare, ad avviso del Governo, tale articolo violerebbe l'art. 117, comma 1, Cost. ponendosi in contrasto con i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'ordinamento europeo, secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia dell'Unione in materia di marchi di qualità.

Sul punto la delibera di impugnazione richiama la sentenza del 5 novembre 2002 (C-325/00), nella quale la Corte di Giustizia ha ritenuto che “un simile sistema di marcatura, seppur facoltativo, nel momento in cui esso è imputabile ad autorità pubblica, ha effetti, almeno potenzialmente, restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri, in quanto l'uso del marchio favorisce, o è atto a favorire, lo smercio dei prodotti in questione rispetto ai prodotti che non possono fregiarsene”.

Il sindacato di costituzionalità promosso in via principale dal Governo per contrasto con la normativa dell'Unione europea si basa, invero, su una disciplina comunitaria sulla quale la Corte costituzionale ha avuto modo di esprimersi più volte, pertanto – a meno di un improbabile *revirement* giurisprudenziale – la sorte della legge regionale lombarda appare segnata. La Corte di Giustizia dell'Unione ha precisato svariate volte il significato e l'ambito di applicazione dell'art. 34 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e può quindi essere escluso, con altrettanta probabilità, che la Corte costituzionale operi un rinvio pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo per interrogarla sull'interpretazione del diritto europeo nell'ambito di una causa pendente. [\(1\)](#)

L'art. 34 del TFUE vieta agli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione e le misure di effetto equivalente: la Corte di Giustizia ha fornito una interpretazione di tali misure particolarmente ampia riconducendovi ogni normativa commerciale che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari (cfr. Corte di giustizia, sentenza 11 luglio 1974, in causa 8/1974, Dassonville contro Belgio). Pertanto, secondo la Corte di Lussemburgo, anche i marchi regionali possono avere effetti sulla libera circolazione delle merci perché favoriscono la commercializzazione di determinate merci a detrimento di quelle importate e dunque operano una disparità di trattamento (cfr. sentenza 6 marzo 2003- causa C-6/02- e sentenza 17 giugno 2004 – causa C-255/03).

Alla luce di tale pacifica giurisprudenza della Corte di Giustizia, pertanto la Corte costituzionale ha più volte censurato leggi regionali che hanno inteso promuovere i prodotti agro-alimentari o artigianali realizzati in ambito regionale certificandone, mediante l'istituzione di appositi marchi, la relativa origine territoriale e non solo.

Ripercorrendo velocemente le tappe di tale giurisprudenza costituzionale, occorre soffermare l'attenzione sulla sent. n. 86/2012, con cui è stata dichiarata l'illegittimità dell'articolo 21 della legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7 che, nel prevedere un marchio «di origine e di qualità», denominato «Marche Eccellenza Artigiana (MEA)», mirava a promuovere i prodotti artigianali realizzati in ambito regionale, garantendone per l'appunto l'origine e la qualità. Secondo la Consulta tale marchio, di cui avrebbero potuto avvalersi le imprese artigianali marchigiane, aveva “quanto meno la possibilità di produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri” e ciò è doveva considerarsi “innegabile, alla luce della nozione comunitaria di «misura ad effetto equivalente» elaborata dalla Corte di giustizia [...]”.

Pochi mesi dopo la citata pronuncia il giudice delle leggi è tornato nuovamente ad occuparsi del “Made in” con la sent. 191/2012. In questo caso ad essere colpita è stata la legge della Regione Lazio 5 agosto 2011, n. 9 istitutiva di un elenco di prodotti lavorati nel territorio regionale, disponibile sul sito istituzionale della Regione, articolato in tre sezioni: 1) “Made in Lazio – tutto Lazio” relativo ai prodotti lavorati nel territorio regionale con materie prime regionali; 2) “Realizzato nel Lazio” relativo ai prodotti lavorati nel Lazio con materie prime derivanti da altri territori; 3) “Materie prime del Lazio” relativo a materie prime appartenenti al Lazio commercializzate per la realizzazione di altri prodotti. Anche in questa occasione la Corte ha dichiarato fondata l'eccezione di incostituzionalità in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. (sui vincoli all'esercizio della potestà legislativa di Stato e Regioni, derivanti dall'ordinamento comunitario), in quanto le disposizioni degli articoli da 34 a 36 del TFUE vietano agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative, all'importazione ed alla esportazione, “e qualsiasi misura di effetto equivalente”. Ed, infatti, continua la Corte, “nella giurisprudenza della Corte di giustizia (che conferma quelle disposizioni in termini di diritto vivente, ed alla quale occorre far riferimento ai fini della loro incidenza come norme interposte nello scrutinio di costituzionalità), la “misura di effetto equivalente” (alle vietate restrizioni quantitative) è costantemente intesa in senso ampio e fatta coincidere con “ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari” [...] Orbene la legge della Regione Lazio in questa sede censurata, mirando a promuovere i prodotti realizzati in ambito regionale, garantendone siffatta origine, produce, quantomeno “indirettamente” o “in potenza”, gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci che, anche al legislatore regionale, è inibito di perseguire per vincolo dell'ordinamento comunitario.”

A nulla sono valse le argomentazioni addotte dalla Regione Lazio a difesa della legge in esame, che miravano a dimostrare come non vi fosse l'intento di istituire alcuna forma di marchio, etichettatura o contrassegno sui prodotti regionali, ma solo di prevedere uno strumento con finalità informative nell'esclusivo interesse dei consumatori. (2)

Altra sentenza fondamentale in materia è la n. 66/2013, in cui la Corte costituzionale ha colpito ancora una volta una legge della Regione Lazio. Si è trattato della legge regionale 28 marzo 2012, n. 1 (Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari. Modifica alla legge regionale 10 gennaio 1995 n. 2) che istituiva un marchio collettivo di qualità finalizzato alla valorizzazione dei prodotti agricoli ed agroalimentari del Lazio allo scopo di incentivare “la valorizzazione e la promozione della cultura enogastronomica tipica regionale.”

Tale sentenza riveste particolare importanza, in quanto, contrariamente all'elenco “Made in Lazio” dichiarato illegittimo con la sent. 191/12, il marchio collettivo di qualità previsto dalla l.r. 1/2012 non introduceva una discriminazione di tipo geografico tra prodotti laziali e quelli provenienti da altre Regioni o Stati membri, giacché tutti gli operatori del settore potevano fruire del marchio, sia che avessero stabilito nella Regione Lazio, sia che svolgessero la propria attività economica in altra Regione italiana o, più in generale, nel territorio degli altri Stati membri. Pertanto, il marchio collettivo di qualità regionale instaurava un sistema neutrale aperto a tutti gli operatori, a prescindere dalla loro

provenienza geografica, ma potenzialmente discriminante in ragione della possibilità di accesso al sistema di garanzia dell'origine di qualità. (3)

Ebbene, secondo la Corte, la legge laziale era “innegabilmente idonea a indurre il consumatore a preferire prodotti assistiti da siffatto marchio regionale rispetto ad altri similari, di diversa provenienza”; sì che la stessa si presentava idonea a produrre, anche indirettamente o potenzialmente, effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci. Infine, ha ricordato che “non rilevano né la finalità di tutela del consumatore né il carattere (per altro solo virtuale) di ultraterritorialità del marchio – su cui fa leva la difesa della resistente – poiché, in relazione ad entrambi tali profili, la Regione non indica, e neppure ha, alcun suo titolo competenziale.” Ed infatti, “la tutela del consumatore attiene alla materia del diritto civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 191 del 2012 , cit.); e, quanto al secondo, non spetta alla Regione Lazio di certificare, come pretende, la “qualità” di prodotti sull'intero territorio nazionale e su quello di altri Stati europei.”

Tale ultima precisazione della Corte appare particolarmente significativa ai fini della ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia di marchi regionali. Fermo restando, infatti, che l'istituzione da parte di un soggetto pubblico di un marchio in funzione del perseguimento di una politica di qualità non lo esclude comunque dal campo di applicazione della normativa europea di tutela degli scambi, sotto il profilo del riparto interno delle competenze legislative, la Regione non è comunque competente a certificare la qualità dei prodotti attraverso l'istituzione di veri e propri marchi. Sebbene l'art. 36 del TFUE consenta deroghe al principio della libera circolazione delle merci (qualora ricorrano “motivi di moralità, 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 o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale), tali deroghe non sembrano essere nella disponibilità delle Regioni. In particolare, le esigenze di tutela della proprietà industriale e commerciale, che potrebbero astrattamente giustificare nel settore agroalimentare o artigianale normative tese a salvaguardare la tutela dei produttori contro la concorrenza sleale o certificare la qualità del prodotto, a garanzia del consumatore, non giustificano comunque un intervento del legislatore regionale, atteso che, in base all'art. 117, secondo comma, Cost. lett. e) ed l), spetta allo Stato legiferare in materia di tutela della concorrenza e ordinamento civile.

Considerazione questa che risulta chiaramente esplicitata dalla Corte costituzionale nella sent. 368/08, relativa alla dichiarazione d'illegittimità della legge della Regione Friuli Venezia Giulia nota come “salva Tocai” (l.r. 24/07). Tale legge consentiva ai produttori vitivinicoli regionali l'utilizzo per il vino commercializzato sul territorio italiano della denominazione “Tocai friulano”, quale segno identificativo del vino bianco prodotto dall'omonimo vitigno. (4) La Consulta ha escluso una competenza del legislatore friulano in materia di denominazioni di origine, in quanto essendo le norme censurate finalizzate a garantire la leale concorrenza tra le imprese e a non trarre in inganno i consumatori, non potevano, secondo un giudizio di prevalenza, ricondursi alla materia “agricoltura” di competenza residuale regionale. Orientamento, questo, ribadito anche nella recente sent. 209/13, avente ad oggetto la legittimità della legge della Regione Basilicata 13 luglio 2012, n. 12 (Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero). La legge citata istituiva un contrassegno con lo stemma della Regione (da collocare all'esterno dell'esercizio) per le imprese di ristorazione o di vendita al pubblico operanti nel territorio regionale che, nell'ambito degli acquisti di prodotti agricoli effettuati nel corso dell'anno, si fossero approvvigionate per almeno il trenta per cento, in termini di valore, di prodotti di origine regionale.

Tenuto conto dell'intento del legislatore della Basilicata di introdurre e di regolare un segno distintivo delle imprese che avessero impiegato o commerciato, in termini percentualmente significativi, prodotti agricoli lucani, è stato rilevato dalla Corte “come il concetto di «segno distintivo», inteso in senso ampio, abbracci un complesso di istituti, qualificati con denominazioni eterogenee dalla legislazione vigente (quali, ad esempio, quelle di marchi di impresa, marchi collettivi, denominazioni di origine o

denominazioni di provenienza) e destinati ad assolvere funzioni parzialmente diverse (ora, cioè, di prevalente di tutela dei produttori contro la concorrenza sleale, ora, invece, di certificazione della qualità del prodotto, a garanzia, almeno in via principale, del consumatore).” Sulla base di tale premessa è stato constatato “come la disciplina dei segni distintivi sia suscettibile di incidere su plurimi interessi (dei produttori, dei consumatori, della collettività al rispetto del principio di verità, del corretto svolgimento della concorrenza), interferendo, correlativamente, su una molteplicità di materie: interferenza che può essere, peraltro, composta facendo ricorso al criterio della prevalenza.”

Pertanto, al pari che in altri casi in precedenza scrutinati (sentenze n. 368 del 2008 e n. 175 del 2005), tale criterio ha portato la Corte “a ricondurre anche le disposizioni [...] in esame alla materia, riservata alla legislazione dello Stato, della «tutela della concorrenza». A tale materia risulta, infatti, ascrivibile il nucleo essenziale della disciplina recata dalle norme in discussione, avuto riguardo al loro contenuto e alla loro *ratio* , che si identifica essenzialmente nell’intento di orientare la preferenza del mercato verso una determinata categoria di prodotti, qualificata dal mero territorio di provenienza.”

Alla luce del quadro giurisprudenziale sopra descritto ne consegue la materia dei marchi regionali di qualità appare stretta tra l’incudine dei vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’ordinamento europeo e il martello delle competenze legislative trasversali dello Stato, che non lasciano molti spazi di intervento per il legislatore regionale. Tutto ciò, com’è stato rilevato, provoca inevitabilmente un effetto di “banalizzazione dei prodotti agro-alimentari nel mercato europeo, e così l’appiattimento delle specialità regionali o locali su standards uniformi, che trascurano la tradizione e la specificità.” (5) Pertanto, se l’obiettivo è quello di combattere tale appiattimento occorre pensare strumenti alternativi in grado salvaguardare, da un lato, il consumatore – consentendogli di identificare specifiche proprietà, caratteristiche, tipicità, peculiarità del prodotto, nonché le modalità e la qualità dei relativi processi produttivi – e, dall’altro, le imprese (specie le PMI) dal meccanismo della rincorsa al costo più basso a che finisce per estrometterle dal mercato. Tutto questo, evitando naturalmente di reiterare soluzioni ritenute dalla Commissione europea incompatibili con la libertà dei commerci- che quindi esporrebbero all’apertura di una procedura di infrazione - o peggio soluzioni legislative già ritenute illegittime dalla Corte costituzionale.

Al riguardo va segnalato che la Regione Veneto nel luglio del 2013 ha approvato la legge regionale n. 17/2013, recante “Misure per garantire la qualità dei prodotti e dei servizi ed adozione del marchio di qualità con indicazione d’origine “Qualità Veneto””; legge che non è stata impugnata dal Governo dinanzi alla Corte costituzionale. I motivi della mancata impugnazione potrebbero essere rintracciati nel fatto che la Regione Veneto non ha istituito un marchio regionale di qualità ma, a differenza delle altre leggi regionali sopra citate, ha autorizzato la Giunta a presentare domanda per la registrazione del marchio collettivo “Qualità Veneto” in base alle condizioni previste dalle normative nazionali ed europee sui marchi collettivi. (6)

L’esperimento della Regione Veneto, ma anche quello della Regione Puglia (che ha introdotto in via amministrativa il marchio “Prodotti di Puglia” registrandolo come marchio comunitario collettivo presso l’UAMI ai sensi del Regolamento (Ce) n. 207/09 del Consiglio), inducono ad abbandonare la strada dell’introduzione di nuovi segni distintivi di matrice pubblicitaria e mostrano invece come la via da percorrere sia quella di promuovere la registrazione di nuovi marchi collettivi, secondo le disposizioni nazionali e comunitarie vigenti, diversi e ulteriori rispetto a quelli apprestati dalla regolamentazione comunitaria sulle DOP/IGP.

Francesco Drago

NOTE

(1) La Corte costituzionale con l'ordinanza n. 103/2008 ha per la prima volta operato un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea. L. Pesole, *La Corte costituzionale ricorre per la prima volta al rinvio pregiudiziale. Spunti di riflessione sull'ordinanza n. 103/2008*, in *federalismi.it*; S. Bartole, *P pregiudiziale comunitaria ed "integrazione" di ordinamenti*, in *forum di quaderni costituzionali*.

(2) Cfr. V. Vergati, *Il made in Lazio e la Corte costituzionale: atto secondo, ma i limiti restano incerti*, in www.rivistadirittoalimentare.it

(3) Cfr. V. Vergati, *Il made in Lazio e la Corte costituzionale: atto secondo, ma i limiti restano incerti*, cit.

(4) A. Cozzi *La legge "salva Tocai" davanti alla Corte costituzionale: "i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario" non scattano, ma i parametri si integrano*, in *forum di quaderni costituzionali*.

(5) Unioncamere, *Uso dei marchi collettivi geografici: i problemi pratici e interpretativi*, Dicembre 2007

(6) Dalla relazione di minoranza della Terza Commissione consiliare (relatore il Vicepresidente Roberto Fasoli) emerge però che gli uffici interni alla Regione (nella specie l'ufficio legislativo) avevano rilevato profili di illegittimità della legge: "[...] oggi serve maggiore precisione, specie dopo la lettura della scheda ATN, che dice espressamente, seppur nel linguaggio ovviamente cauto che deve usare il legislativo, "come affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza 368/2008, la disciplina dei segni distintivi incide su una molteplicità di interessi e pertanto interferisce in una molteplicità di materie, tra le quali in particolare della concorrenza e l'ordinamento civile, entrambe di competenza esclusiva statale..." e poi prosegue dicendo: "Sembra opportuno valutare la compatibilità delle disposizioni relative al marchio con i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo sotto il profilo della tutela..." e posso andare avanti."

(7) Sono stati ritenuti conformi alla normativa dell'Unione europea anche i marchi "Qualità Trentino" e "Qualità Alto Adige", il primo istituito in attuazione della deliberazione della Giunta provinciale del 6 novembre 2009, n. 2662; il secondo introdotto dalla legge provinciale 22 dicembre 2005, n. 121 "Misure per garantire la qualità nel settore dei prodotti alimentari e adozione del marchio di qualità con indicazione di origine".