



N. 6 - aprile 2013

Incostituzionalità del marchio regionale di qualità dei prodotti agricoli ed agroalimentari

Per la seconda volta in meno di due anni la Corte costituzionale, su ricorso dello Stato, ha censurato una legge regionale del Lazio redatta in violazione della normativa pro-concorrenziale di derivazione europea. Dopo il caso della [legge 5 agosto 2011, n. 9](#) (Istituzione dell'elenco regionale *Made in Lazio* – Prodotto in Lazio), caducata dalla Corte con [sentenza 17-19 luglio 2012, n. 191](#), è ora il caso della [legge 28 marzo 2012, n. 1](#), recante disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari: la relativa declaratoria di incostituzionalità è recata dalla [sentenza 8-12 aprile 2013, n. 66](#).

Ai fini dello scrutinio di costituzionalità in relazione al parametro dell'art. 117 Cost., è ancora una volta dirimente, per il Giudice delle leggi, il fatto che la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione "conforma in termini di diritto vivente le disposizioni degli articoli da 34 a 36 del Trattato di funzionamento dell'Unione europea (TFUE)": pertanto tali norme vanno interpretate - come fatto dalla citata Corte di giustizia (sentenze 6 marzo 2003 C-6/2002, 5 novembre 2002 C-325/2000 e 11 luglio 1974 n. 8-1974) - nel senso di far coincidere con la «misura di effetto equivalente» anche «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari», alla quale si estende quindi il divieto operante per le restrizioni quantitative all'importazione ed alla esportazione.

Orbene, la scelta del legislatore regionale laziale era stata quella di introdurre un marchio «regionale» di qualità destinato a contrassegnare - sulla base di disciplinari, ed in conformità a criteri, dalla stessa stabiliti - determinati prodotti agricoli ed agroalimentari: ciò a fini, anche dichiaratamente, promozionali della agricoltura e cultura gastro-

nomica del Lazio, benché la Regione nella sua difesa non escludesse di certificare (in virtù di una virtuale ultraterritorialità del marchio), la "qualità" di prodotti sull'intero territorio nazionale e persino su quello di altri Stati europei. L'effetto di indurre il consumatore a preferire prodotti assistiti da sif-fatto marchio regionale, rispetto ad altri similari di diversa provenienza, è idoneo, secondo la Corte, a produrre, quantomeno «indirettamente» o «in potenza», gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, che anche al legislatore regionale è inibito perseguire per vincolo dell'Unione.

La censura del 2011 colpì, essa pure, una disciplina volta a tutelare e promuovere la produzione regionale laziale, pubblicizzando elementi puramente geografici relativi ad alcune o a tutte le fasi di produzione: l'effetto prospettato dal Governo ricorrente, con cui la Corte concordava, era quello di leggere nella disciplina in questione un'induzione nel consumatore del convincimento della esistenza di un protocollo di produzione e di lavorazione di alcuni prodotti tipici della Regione Lazio, che presentassero caratteristiche e qualità superiori, così determinando una interferenza nella circolazione dei prodotti fra le regioni, con l'agevolare la commercializzazione di quelli locali.

Anche stavolta la Regione aveva sostenuto la finalità di tutela del consumatore che avrebbe avuto il proprio intervento normativo: attraverso la prevista istituzione di uno strumento con finalità esclusivamente informative, e non attributive di alcun connotato di superiore qualità, si opererebbe su di un piano meramente attuativo dei principi di cui all'articolo 2, comma 2, lettera c), del [decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206](#) (*Codice del consumo*), che annovera fra i diritti fondamentali del consumatore quello, appunto, ad una adeguata informazione sul prodotto. Ma a tale argomento la Corte già aveva replicato che - "ove fosse, in tesi,

esatta una tale prospettazione" – avrebbe, comunque, ecceduto dalle proprie competenze: una replica che è ora reiterata *de plano*, negando alla regione "alcun suo titolo competenziale" a legiferare in una materia – quella dell'ordinamento civile, cui è riconducibile la disciplina del codice del consumo – riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

Si tratta di una considerazione coincidente con quanto sostenuto dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, circa cinque mesi fa, nel parere favorevole sulle nuove disposizioni in materia di utilizzo dei termini «cuoio», «pelle» e «pelliccia» e di quelli da essi derivanti o loro sinonimi (C. 5584, approvata dal Senato, poi [legge 14 gennaio 2013, n. 8](#)): in premessa, si legge infatti che la disciplina oggetto del testo appare riconducibile alle materie «tutela della concorrenza», «ordinamento civile e penale», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettere e) ed l), della Costituzione¹. Resta il dubbio in ordine alla reazione che avrebbe determinato una legge statale che avesse proposto una disciplina identica o analoga²: proprio nell'*iter* parlamentare della citata legge n. 8 si sostenne che un eventuale effetto (assolutamente minimo) restrittivo della libera circolazione discendente dalla etichettatura ivi prevista sarebbe giustificato, a livello europeo, dall'esigenza di tutelare i consumatori (invocando all'uopo la Corte di giustizia nella causa 313/94)³.

¹ XVI legislatura, Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 28 novembre 2012, allegato 6.

² Secondo il ben noto principio contenuto nell'art. 117, primo comma, Cost. (parametro invocato per l'incostituzionalità delle due citate leggi regionali), anche la potestà legislativa statale deve essere esercitata nel rispetto degli obblighi imposti dall'ordinamento comunitario (*rectius*, dopo il trattato di Lisbona, dell'Unione europea) e dai trattati internazionali, ovvero il legislatore ordinario deve adeguare la propria legislazione alle norme contenute nei trattati in questione. Ove ciò non accada, la violazione delle norme internazionali costituisce al contempo violazione della disposizione di cui all'art. 117, primo comma, Cost., suscettibile, come tale, di essere sottoposta al vaglio della Corte costituzionale. Cfr. tra gli altri Giuseppe Tesauro, *Costituzione e norme esterne*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, anno XIV, Fasc. 2 - 2009, p. 200.

³ "Gli articoli 30 e 36 del Trattato CE devono essere interpretati nel senso che essi non si oppongono a che, per motivi di tutela dei consumatori, la commercializzazione di prodotti provenienti da uno Stato membro in cui essi sono lecitamente in commercio sia vietata per tutti gli operatori economici, a condizione che questo divieto sia necessario per assicurare la tutela dei consumatori e sia proporzionato a tale finalità, la quale, da parte sua, non possa essere perseguita con provvedimenti che ostacolino in misura minore gli scambi intracomunitari. A tal riguardo il giudice nazionale deve in particolare esaminare se il rischio di inganno nei confronti dei consumatori sia sufficientemente grave per poter prevalere

Anche in quel caso il relatore sostenne che "la legge nasce per tutelare *in primis* i consumatori, i quali hanno, per le violazioni di questo tipo (articolo 21 del Codice del consumo - messaggi ingannevoli), azione verso il cosiddetto professionista indistintamente inteso (che *ex* articolo 3 può essere il commerciante, il fornitore o il produttore)"⁴. In sede di parere della XIV Commissione della Camera dei deputati si sostenne che l'introduzione dell'obbligo di certificazione del rispetto delle leggi in materia di tutela della salute dei consumatori, dei diritti dei lavoratori e dell'ambiente richiama enti terzi i quali "sono sottoposti ad un'apposita disciplina europea che regola il ruolo dagli stessi svolto su base essenzialmente volontaria, traducendo i modelli organizzativi, gestionali e lavorativi nella fissazione di un codice di qualità la cui applicazione sembra poter essere incentivata a livello normativo piuttosto che sanzionata la sua disapplicazione"⁵.

sulle esigenze della libera circolazione delle merci": v. XVI legislatura, Senato della Repubblica, Assemblea, 14 novembre 2012, resoconto stenografico, Allegato B, *Integrazione all'intervento del senatore Izzo in sede di espressione del parere sugli emendamenti al disegno di legge n. 2642*, ove si invoca anche la pronuncia europea nella causa 76/86, per cui le misure restrittive sulle importazioni giustificate da "esigenze di tutela dei consumatori" sono lecite se adottate "con provvedimenti meno restrittivi dal punto di vista della libera circolazione delle merci, in particolare mediante un adeguato sistema di denominazione e di etichettatura" (come nel caso di cui alla proposta di legge).

⁴ "Dunque, il consumatore che acquista un prodotto non in pelle, ma con il marchio "vera pelle", potrà sempre pretendere dal commerciante la restituzione del prezzo o la sostituzione con uno a norma (articolo 130). Quanto agli eventuali altri danni subiti in seguito al difetto se incide sulla sicurezza del prodotto, il commerciante avrà un certo lasso di tempo per comunicare il nome del produttore, diversamente rispondendo personalmente anche di questi (articolo 116 del codice civile). Non è possibile - e comunque andrebbe contro la logica di tutela del consumatore - smantellare tale impianto, in quanto le disposizioni del Codice sono inderogabili (trattandosi di recepimento di una direttiva CE - articoli 134 e 135)... Il divieto (articolo 3 del disegno di legge) deve valere per tutti e non solo per il produttore (anche se è ovvio che questo ultimo è il soggetto maggiormente interessato)" (XVI legislatura, Senato della Repubblica, Assemblea, 14 novembre 2012, resoconto stenografico, Allegato B cit.).

⁵ XVI legislatura, Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari, Commissione Politiche dell'Unione europea (XIV), 28 novembre 2012, intervento del relatore, deputata Castiello, che aggiungeva: "secondo la direttiva 98/34/CE «norma» è la specifica tecnica, la cui osservanza non è obbligatoria, approvata da un organismo riconosciuto, ed appartenente ad una delle seguenti categorie: norma internazionale (ISO), norma europea (EN) norma nazionale (UNI). Dalle norme tecniche si distinguono le regole tecniche, che definiscono le caratteristiche dei prodotti e dei processi la cui osservanza è resa obbligatoria per legge. In Italia l'attività di formazione è svolta dall'UNI (Ente nazionale italiano di unificazione) e dal CEI (Comitato elettrotecnico italiano) che

In realtà, sin dal 25 aprile 1985, la Corte di giustizia aveva statuito che "il trattato, mediante l'instaurazione di un mercato comune e grazie al ravvicinamento graduale delle politiche economiche degli Stati membri, mira alla fusione dei mercati nazionali in un mercato unico avente le caratteristiche di un mercato interno"⁶. Come conseguenza, nella sentenza nella causa C-325/00, la Corte di Giustizia considerò che anche un regime facoltativo ha, quantomeno potenzialmente, effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri. La facoltatività non impedisce di qualifi-

ciare una disciplina come ostacolo ingiustificato agli scambi: "Il fatto che l'uso del marchio sia facoltativo non ne elimina il carattere di ostacolo per gli scambi, dato che l'uso di questo marchio favorisce, o è atto a favorire, lo smercio dei prodotti in questione rispetto ai prodotti che non possono fregiarsene"⁷. L'unica disciplina che sicuramente sfugge alla valutazione europea - in ordine alla sua natura anti-concorrenziale o meno - è quella derivante dalla tutela civilistica, offerta dalla tipologia di marchio finalizzata a garantire la qualità di prodotti provenienti da produttori diversi: si tratta del marchio collettivo, utilizzato sempre più frequentemente in Italia, in particolare da parte dei consorzi di tutela dei prodotti agro-alimentari tipici. Si tratta di una protezione che rientra tra quelle apprestate dal [decreto legislativo 10 febbraio 2005 n. 30](#) (*Codice della proprietà industriale*), ai cui fini "l'espressione proprietà industriale comprende marchi ed altri segni distintivi, indicazioni geografiche, denominazioni di origine, disegni e modelli, invenzioni, modelli di utilità, topografie dei prodotti a semiconduttori, informazioni aziendali riservate e nuove varietà vegetali" (art. 1). Ai sensi dell'art. 11 di tale codice, "i soggetti che svolgono la funzione di garantire l'origine, la natura o la qualità di determinati prodotti o servizi, possono ottenere la registrazione per appositi marchi come marchi collettivi ed hanno la facoltà di concedere l'uso dei marchi stessi a produttori o commercianti". I regolamenti concernenti l'uso dei marchi collettivi, i controlli e le relative sanzioni devono essere allegati alla domanda di registrazione all'Ufficio italiano brevetti e marchi: quest'Ufficio rende accessibile al pubblico, su notifica del titolare, anche la protezione conferita dalla domanda di brevetto europeo ai sensi dell'articolo 67, paragrafo 1, della Convenzione sul brevetto europeo del 5 ottobre 1973, ratificata con legge 26 maggio 1978, n. 260 (un trattato al quale aderiscono attualmente 38 Stati, tra cui tutti gli Stati membri dell'Unione europea).

rappresentano l'Italia presso gli enti di formazione a livello comunitario (CEN e CENELEC) e a livello internazionale (ISO). Le norme tecniche assumono carattere cogente se richiamate nei provvedimenti legislativi; in tal caso occorre che le stesse siano previamente notificate alla Commissione europea ai sensi della direttiva 98/34/CE". Conveniva il deputato Gozi, secondo cui le misure in materia di *made in Italy* rappresentano un caso esemplare di "testimonianza del fatto che non è un buon modo di tutelare gli interessi nazionali quello di approvare leggi che si pongono in contrapposizione netta con la normativa dell'Unione. Assai più utile appare invece l'approccio del provvedimento in esame, che sfrutta abilmente il margine di manovra consentito dalla direttiva, a tutela della produzione di qualità italiana". Il relatore al Senato, invero, aveva sostenuto che "dovendo la legge essere notificata agli organi europei, saranno questi a stabilire se possa essere intesa nel senso che sia applicabile anche ai produttori dei Paesi membri" (XVI legislatura, Senato della Repubblica, Assemblea, 14 novembre 2012, resoconto stenografico, Allegato B cit.).

⁶ Corte di giustizia, sentenza 25 aprile 1985, causa 207/83, § 17; nella stessa sentenza la Corte ha inoltre stabilito che "la tutela dei consumatori è adeguatamente garantita dalle norme che consentono di far vietare l'uso di indicazioni d'origine false" (§ 21). Tra i precedenti, v. la sentenza 20 febbraio 1975, secondo cui "per l'acquirente non è necessario sapere se un prodotto abbia o meno un'origine precisa, a meno che detta origine non implichi una determinata qualità, particolari materie prime di base o un determinato procedimento di fabbricazione o, ancora, un certo ruolo nel folklore o nella tradizione della regione di cui trattasi". La Corte ha considerato che, se i prodotti in questione non rispondono a queste condizioni, il marchio d'origine non è giustificato e avrebbe, di conseguenza, "carattere manifestamente discriminatorio" (sentenza del 20 febbraio 1975, Commissione contro Repubblica federale di Germania, causa 12/74). Anche nella sentenza del 17 giugno 1981 la Corte ha dichiarato che "è importante osservare che l'interesse dei consumatori e la lealtà dei negozi commerciali sarebbe sufficientemente tutelati se ai produttori nazionali fosse lasciata la possibilità di usare mezzi a ciò adeguati, come l'apposizione, se lo volessero, del proprio contrassegno d'origine sui loro prodotti o sugli imballaggi" (sentenza del 17 giugno 1981, *Irish Souvenirs*, causa 113/80, § 16). Di conseguenza, la finalità di assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, promuovendo il loro diritto ad una corretta informazione in ordine ai prodotti, non può inibire l'operatività della giurisprudenza della Corte di giustizia, per cui i regimi di marcatura nazionali, siano essi obbligatori o facoltativi, possono essere contrari agli obiettivi del mercato interno, perché rendono più difficile in uno Stato membro la commercializzazione di prodotti fabbricati in altri Stati nei settori in questione, vanificando quindi i vantaggi del mercato interno e il risultato positivo della divisione del lavoro fra gli Stati membri.

care una disciplina come ostacolo ingiustificato agli scambi: "Il fatto che l'uso del marchio sia facoltativo non ne elimina il carattere di ostacolo per gli scambi, dato che l'uso di questo marchio favorisce, o è atto a favorire, lo smercio dei prodotti in questione rispetto ai prodotti che non possono fregiarsene"⁷. L'unica disciplina che sicuramente sfugge alla valutazione europea - in ordine alla sua natura anti-concorrenziale o meno - è quella derivante dalla tutela civilistica, offerta dalla tipologia di marchio finalizzata a garantire la qualità di prodotti provenienti da produttori diversi: si tratta del marchio collettivo, utilizzato sempre più frequentemente in Italia, in particolare da parte dei consorzi di tutela dei prodotti agro-alimentari tipici. Si tratta di una protezione che rientra tra quelle apprestate dal [decreto legislativo 10 febbraio 2005 n. 30](#) (*Codice della proprietà industriale*), ai cui fini "l'espressione proprietà industriale comprende marchi ed altri segni distintivi, indicazioni geografiche, denominazioni di origine, disegni e modelli, invenzioni, modelli di utilità, topografie dei prodotti a semiconduttori, informazioni aziendali riservate e nuove varietà vegetali" (art. 1). Ai sensi dell'art. 11 di tale codice, "i soggetti che svolgono la funzione di garantire l'origine, la natura o la qualità di determinati prodotti o servizi, possono ottenere la registrazione per appositi marchi come marchi collettivi ed hanno la facoltà di concedere l'uso dei marchi stessi a produttori o commercianti". I regolamenti concernenti l'uso dei marchi collettivi, i controlli e le relative sanzioni devono essere allegati alla domanda di registrazione all'Ufficio italiano brevetti e marchi: quest'Ufficio rende accessibile al pubblico, su notifica del titolare, anche la protezione conferita dalla domanda di brevetto europeo ai sensi dell'articolo 67, paragrafo 1, della Convenzione sul brevetto europeo del 5 ottobre 1973, ratificata con legge 26 maggio 1978, n. 260 (un trattato al quale aderiscono attualmente 38 Stati, tra cui tutti gli Stati membri dell'Unione europea).

In deroga alla disciplina generale, un marchio collettivo può consistere in segni o indicazioni che nel commercio possono servire per designare la provenienza geografica dei prodotti o servizi. In tal caso, peraltro, l'Ufficio italiano brevetti e marchi può rifiutare, con provvedimento motivato, la registrazione quando i marchi richiesti possano creare

⁷ Sentenza della Corte di Giustizia 5 novembre 2002, CMA, causa C-325/00, § 24.

situazioni di ingiustificato privilegio o comunque recare pregiudizio allo sviluppo di altre analoghe iniziative nella regione. L'Ufficio italiano brevetti e marchi ha facoltà di chiedere al riguardo l'avviso delle amministrazioni pubbliche, categorie e organi interessati o competenti. L'avvenuta registrazione del marchio collettivo costituito da nome geografico non autorizza il titolare a vietare a terzi l'uso nel commercio del nome stesso, purché quest'uso sia conforme ai principi della correttezza professionale.

L'esigenza oggetto della censurata legislazione regionale laziale è, pertanto, lungi dall'essere giudicata immeritevole dall'ordinamento giuridico nazionale: il suo soddisfacimento, però, passa per i meccanismi già in opera nella legislazione nazionale, ad opera dei codici del consumo e della proprietà industriale (i quali, in coerenza con gli obblighi europei di tipo pro-concorrenziale, non ostacolano utilizzi non sleali e sono applicabili anche ai marchi collettivi stranieri registrati nel Paese di origine)⁸ nonché della [legge 3 febbraio 2011, n. 4](#), recante disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari (in coerenza con la direttiva 2000/13/CE contiene norme comunitarie di carattere generale applicabili orizzontalmente a tutti i prodotti alimentari destinati ad essere consegnati come tali al consumatore finale). Superata ora anche la controversia in ordine alla cooperazione rafforzata sulla proposta di regolamento del Consiglio sul regime di traduzione del brevetto dell'Unione europea⁹, si potrebbe anzi valida-

mente riaprire la negoziazione sulla proposta di regolamento del Consiglio COM(2000)412 def., per l'istituzione di un brevetto unitario che conferisca una tutela uniforme in tutta l'Unione (avanzata dalla Commissione europea il 5 luglio 2000), dando ingresso alle plurime istanze di protezione della proprietà intellettuale¹⁰ che coinvolgono anche la produzione agricola ed agroalimentare di qualità.

a cura di **Giampiero Buonomo**

L'ultima nota breve:

[Schema di decreto ministeriale recante riparto del Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca per l'anno 2013 \(Atto del Governo n. 5\) \(n. 5 - aprile 2013\)](#)

nota breve

sintesi di argomenti di attualità del Servizio Studi del Senato

Gli arretrati possono essere richiesti all'Archivio Legislativo tel 06 67062610
ArchivioLegislativo@senato.it
I testi sono disponibili alla pagina: <http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

progetto grafico *the washing machine*

www.senato.it

⁸ Il regolamento di attuazione del codice della proprietà industriale ([decreto 13 gennaio 2010, n. 33](#)), all'articolo 17, disciplina anche i marchi collettivi internazionali, registrati presso l'Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale ai sensi dell'Accordo di Madrid sulla registrazione internazionale dei marchi o del Protocollo relativo a tale Accordo.

⁹ Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea [16 aprile 2013 nelle cause riunite C-274/11 e C-295/11](#), secondo cui "non si può validamente sostenere che, proponendo di creare un brevetto unitario applicabile negli Stati membri partecipanti e non in tutta l'Unione, la decisione impugnata arrechi pregiudizio al mercato interno o alla coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione" in quanto il regime linguistico descritto "corrisponde ad una mera proposta della Commissione arricchita da elementi di compromesso proposti dallo Stato membro che ricopriva la presidenza del Consiglio dell'Unione al momento delle richieste di cooperazione rafforzata. Il regime linguistico esposto in tale punto si trovava, quindi, solamente in una fase preparatoria al momento dell'adozione della decisione impugnata e non ne rappresenta un elemento costitutivo" (§§ 75-77).

¹⁰ Già emerse varie volte in sede europea: v. Parere 26 febbraio 2009 del Comitato economico e sociale europeo sul tema «*Come sostenere le PMI nell'adattamento ai cambiamenti del mercato globale*» (parere di iniziativa) (2010/C 255/04), in cui si "incoraggia (...) gli Stati membri, la Commissione europea e i rappresentanti delle associazioni delle PMI a riflettere sui modi per presentare la qualità dei prodotti/servizi europei sui mercati esterni. Il *marketing* orizzontale volto a sensibilizzare i consumatori sulla qualità dei prodotti europei non deve necessariamente riferirsi soltanto al «marchio CE» o alle campagne sul tema del «Made in Europe». Tuttavia, la diffusione sui mercati dei paesi terzi di informazioni sulla qualità dei beni secondo un approccio settoriale costituirebbe uno strumento di *marketing* importante che aiuterebbe molte PMI, soprattutto quelle che operano in settori nuovi (ad esempio quello dell'energia «verde»). Le iniziative di «commercio equo e solidale» realizzate a livello regionale/globale con l'obiettivo di coinvolgere con successo le organizzazioni di PMI europee dovrebbero essere al centro di ricerche e valutazioni più sistematiche".