



CLELIA LOSAVIO

Marchi regionali di qualità e origine per la tutela e la valorizzazione dei prodotti agroalimentari

SOMMARIO: 1. Tutela della qualità alimentare e *governance* multilivello 2. Marchi pubblici geografici e compatibilità col diritto UE della concorrenza 3. Marchi pubblici regionali di qualità e origine 4. Dubbi sulla funzione distintiva dei marchi regionali di qualità e origine 5. La valorizzazione dei prodotti locali e della filiera corta.

1. Tutela della qualità alimentare e *governance* multilivello

Come è noto, nel sistema di distribuzione di competenze tra Unione europea e Stati membri¹, l'effettiva capacità regolativa dei legislatori statali viene a dipendere non solo dal titolo competenziale a dettare norme in materia, ma anche, in concreto, dallo spazio lasciato effettivamente indisciplinato da parte del legislatore europeo. Così, anche nelle materie dell'agricoltura e dell'alimentazione² e allo stesso modo che per le altre materie di competenza concorrente – per le quali esiste, in virtù del principio di sussidiarietà, una teorica eguale possibilità d'intervento da parte dell'Unione europea e degli Stati membri – per poter comprendere il margine di autonomia di cui godono gli Stati membri, occorre osservare, in pratica, la dimensione dell'intervento comunitario. Se esigenze primarie di tutela della salute hanno favorito un livello elevato di uniformità in materia di sicurezza alimentare³ (*food safety*) –

¹ Su cui cfr. Mangiameli S., *Concurrent powers of the European Union and their impact on the powers of Member States*, report delivered at the IACFS Conference 2014, 5-8 November 2014, Cape Town, South Africa, in print with Publisher Brill/Martinus Nijhoff, Leiden, Netherlands, 2015.

² Nel Trattato non è menzionata la materia "alimentazione", tuttavia sia che la si voglia far rientrare nella materia dell'agricoltura – l'art. 43 (ex 37) del Trattato sulla Politica Agricola Comune è indicata dal legislatore comunitario come prima base giuridica tanto nel regolamento n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, quanto nel regolamento n. 178/2002 sulla sicurezza degli alimenti – sia in quella della tutela della salute e dei consumatori – l'art. 168 (ex 152) è, invece, la base giuridica del regolamento n. 852/2004 sull'igiene degli alimenti e dei mangimi e, assieme al 43, del citato regolamento n. 178 – si verrebbe a trattare di competenze concorrenti. Sulla competenza in materia di alimentazione si rimanda, da ultimo, a Germanò A., Ragonieri M.P., Rook Basile E. (2014) *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, pp. 13-16.

³ «La materia dell'alimentazione, sotto il profilo della sicurezza e della salubrità del cibo, è stata avocata a sé dall'Unione allorché, il 28 gennaio 2002, ha emanato il regolamento n. 178/2002 sulla, appunto, sicurezza alimentare», così Germanò A., Ragonieri M.P., Rook Basile E. (2014), *cit.*, p. 16.

e, dunque, un spazio d'azione ridotto per i livelli statale e regionale⁴ – non altrettanto può dirsi in relazione al compito di tutela e promozione della *qualità alimentare (food quality)*⁵.

Rispetto ad essa, infatti, è lo stesso legislatore europeo, nel perseguimento della politica agricola di sviluppo rurale⁶, ad incoraggiare gli Stati membri a creare “regimi di qualità” dei prodotti agricoli e alimentari alternativi e complementari rispetto a quelli UE⁷: Denominazioni di Origine Protette (DOP), Indicazioni Geografiche Protette (IGP), Specialità Tradizionali Garantite (STG), disciplinati dal regolamento n. 1151/2012⁸ e, seppur in maniera differente, il sistema di produzione biologica⁹.

Con l'espressione “regimi di qualità (*quality schemes o system*) ci si riferisce, infatti, alla possibilità, anche per gli organismi pubblici, di istituire regimi facoltativi di certificazione che, con l'obiettivo di promuoverne il “valore aggiunto”¹⁰, garantiscano la presenza di determinate caratteristiche o attributi di una categoria di prodotti agroalimentari oppure il rispetto di specifici metodi di produzione o trasformazione.

Anche l'art. 28 del citato regolamento n. 1151 sulla qualità alimentare, del resto, riferendosi alle indicazioni facoltative di qualità (*optional quality terms*) – che altro non sono che i segni con cui si comunica sul mercato l'appartenenza di un prodotto ad un determinato regime o sistema di qualità – specifica che il diritto europeo non ostacola il mantenimento indicazioni nazionali, purché esse non siano disciplinate dal regolamento e siano, come è ovvio, conformi al diritto dell'Unione.

Come si legge nella Comunicazione della Commissione “Orientamenti UE sulle migliori pratiche riguardo ai regimi facoltativi di certificazione per i prodotti agricoli e alimentari”¹¹, nel caso in cui i regimi di certificazione siano sostenuti da organismi pubblici, come le autorità nazionali o regionali, per esempio, la conformità al diritto UE si sostanzia, non solo, come per

⁴ Cfr. Losavio C. (2007), *Alimenti non sicuri e tutela della salute: il potere residuale degli Stati membri tra libera circolazione delle merci (artt. 28 e 30) e armonizzazione (art. 95)*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, pp. 369-379.

⁵ La qualità a cui si fa riferimento è quella “oggettiva”, osservabile e misurabile e, dunque, anche certificabile e controllabile. Cfr. Zanon E. (1997), *La qualità dei prodotti alimentari con particolare attenzione alla disciplina delle denominazioni di origine e delle indicazioni di provenienza*, in *Rivista di Diritto agrario*, I, p.496; Albisinni F. (2000), *Azienda multifunzionale, mercato, territorio*, Giuffrè, Milano, pp. 127-128; Germanò A. (2009), *Le politiche europee della qualità alimentare*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 3.

⁶ Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

⁷ Cfr. Considerando n. 14 del Regolamento n. 1305/2013 e art. 16 che prevede un sostegno per gli agricoltori che partecipano anche a regimi di qualità riconosciuti dagli Stati membri purché conformi ad una serie di criteri (par. 1, lett. b).

⁸ Regolamento n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

⁹ Regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio del 28 giugno 2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91.

¹⁰ Considerando n. 44, regolamento n. 1151/2012

¹¹ 2010/C 341/04, pubblicata nella GUUE del 16 dicembre 2010.

gli altri regimi, nell'osservanza dei requisiti in materia di informazione dei consumatori e di etichettatura e nel rispetto delle norme in materia di concorrenza, ma anche nel divieto di «comportare restrizioni basate sull'*origine nazionale* dei produttori od ostacolare altrimenti il mercato unico». Inoltre, «qualsiasi aiuto a favore di regimi di certificazione concesso da uno Stato membro ovvero mediante risorse statali (...) deve essere conforme alle norme in materia di aiuti di Stato»¹².

Tali regimi, in sostanza, anche se promossi da uno Stato membro dovrebbero essere aperti «in base a criteri trasparenti e non discriminatori» a tutti gli operatori presenti nel mercato UE che vogliano e possano rispettare il relativo disciplinare di produzione¹³.

Sono, dunque, questi i limiti entro i quali le autorità nazionali e regionali possono immaginare strumenti di valorizzazione e promozione dei prodotti agroalimentari. E proprio rispetto a tali limiti si pone il problema della valorizzazione della specificità territoriale dei prodotti agroalimentari attraverso marchi pubblici, nazionali o regionali.

2. Marchi pubblici geografici e compatibilità col diritto UE della concorrenza

Marchi pubblici geografici, creati per valorizzare e promuovere le produzioni nazionali o regionali da parte dei rispettivi enti pubblici territoriali titolari del segno, erano istituiti comuni alla tradizione di diversi Stati membri della UE. In Italia, ad esempio, già nel 1927 era stato istituito il “marchio nazionale di esportazione per i prodotti ortofrutticoli” di cui era titolare l'Istituto nazionale per il Commercio Estero¹⁴, mentre nel 1966 la Regione Sicilia aveva dato vita al “Marchio di qualità e propaganda dei prodotti siciliani”¹⁵ e la Regione Puglia, nel 1988 ad un “marchio di origine e qualità per i prodotti agro-zootecnici pugliesi”¹⁶. Ancora, sempre nel 1998¹⁷, la Regione Veneto aveva creato il marchio “Paniere Veneto”¹⁸.

All'inizio degli anni '90, però, e precisamente nel 1992 – che non a caso è anche l'anno dell'approvazione del primo regolamento sulle DOP e IGP¹⁹ – la Commissione lanciava un'ampia indagine negli Stati membri destinata ad «inventariare i marchi e le altre

¹² Articolo 107 TFEU.

¹³ Cfr. Commissione “Orientamenti UE sulle migliori pratiche riguardo ai regimi facoltativi di certificazione per i prodotti agricoli e alimentari”, cit., par. 4, punto 1.

¹⁴ Istituito con legge 23 giugno 1927 n. 1272, integrata dal RDL 12 agosto 1927 n. 1756.

¹⁵ Sicilia, LR n. 14/1966.

¹⁶ Puglia, LR n. 8/1988 “Disciplina per l'utilizzazione del marchio di origine e qualità per l'intervento in favore di consorzi volontari di valorizzazione economica dei prodotti agro-zootecnici pugliesi”.

¹⁷ Veneto, LR n. 11/1988 “Iniziative per la valorizzazione dei prodotti agro-alimentari del Veneto”

¹⁸ Cfr., tra gli altri, Masini S. (1999) *Funzioni e limiti del marchio regionale a connotazione geografica*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e ambiente* 1, p. 657 ss.; Losavio C. (2007), *Il consumatore di alimenti nell'Unione europea e il suo diritto ad essere informato*, Milano, Giuffrè, p. 174; Trapè I. (2012), *I segni del territorio. profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, Milano, Giuffrè, p. 78.

¹⁹ Regolamento (CE) n. 2081/1992 del Consiglio del 14 luglio 1992 sulla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari.



denominazioni nazionali di qualità esistenti nel settore dei prodotti agricoli ed alimentari creati e gestiti da pubbliche autorità²⁰; indagine poi estesa, negli anni successivi, agli Stati che hanno aderito all'Unione. Ebbene, dopo aver sottoposto i marchi di qualità così individuati all'esame di compatibilità con le norme comunitarie, la Commissione avviava, per 120 di essi, una procedura d'infrazione per violazione delle norme europee sulla concorrenza: tali misure nazionali venivano considerate come "misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative alle importazioni" e, in particolare, come quelle misure "che favoriscono i prodotti nazionali, o accordano loro una preferenza diversa da un aiuto" (direttiva 70/50), vietate dall'art. 34 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE)²¹, allora art. 28 del TCE. A ciò si aggiunga che, con l'approvazione del regolamento 2081/1992, le DOP e le IGP vengono considerati gli unici segni "di natura pubblicistica" idonei a valorizzare l'*origine geografica* di un prodotto agro-alimentare a livello europeo.

La procedura d'infrazione si è trasformata in un effettivo ricorso alla Corte di Giustizia solo per alcuni di essi, visto che, nella maggior parte dei casi, gli Stati hanno tempestivamente modificato le loro disposizioni interne²². Tra i marchi finiti davanti alla Corte di Giustizia si ricorda, per esempio, il marchio di qualità della campagna tedesca ("CMA") introdotto al fine di promuovere la commercializzazione dei prodotti agroalimentari nazionali e la cui disciplina, avendone riservato l'uso ai soli prodotti realizzati in Germania, con materie prime tedesche o importate, è stata ritenuta dalla Corte avente «quantomeno potenzialmente, effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri», potendo essa «indurre i consumatori ad acquistare i prodotti che portano il marchio CMA, escludendo quelli importati»²³. Sorte analoga è spettata a dieci marchi regionali di qualità francesi, tra cui, ad esempio, il "Label régional Normandie" e il "Label régional corse", che essendo destinati ai soli prodotti delle rispettive Regioni della Francia, favorivano, a detta della Corte, «la commercializzazione delle merci di origine nazionale a detrimento delle merci importate» e finivano per creare e mantenere «una disparità di trattamento tra queste due categorie» di prodotti²⁴. E con le stesse motivazioni è stato ritenuto incompatibile col diritto comunitario anche il marchio belga "label de qualité wallon", ad esclusivo appannaggio dei prodotti fabbricati o trasformati in Vallonia²⁵.

²⁰ Così si legge al punto 6 delle conclusioni dell'Avvocato generale Mischo del 5 dicembre 2002, causa 6/02, *Commissione c. Repubblica francese*.

²¹ Articolo 34: « Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente.»

²² Losavio C. (2007), *ult. cit.*, p. 173 e ss.

²³ Sentenza della Corte del 5 novembre 2002, *Commissione contro Repubblica federale di Germania*, Causa C-325/00.

²⁴ Sentenza della Corte del 6 marzo 2003, *Commissione contro Repubblica francese*, Causa C-6/02.

²⁵ Sentenza della Corte del 17 giugno 2004, *Commissione contro Regno del Belgio*, Causa C-255/03.

Tra l'altro in una sentenza di qualche anno prima²⁶, la Corte, aveva ripreso alcune considerazioni già espresse nella nota sentenza *Eggers* del 1978²⁷. In tale sentenza, la Corte affermò che «se è vero che gli Stati membri sono competenti a stabilire norme di qualità dei prodotti messi in commercio sul loro territorio e possono subordinare l'uso di denominazioni di qualità al rispetto di queste norme e denominazioni, essi lo sono *a condizione che queste norme e denominazioni*, a differenza di quanto accade per le denominazioni di origine e le indicazioni di provenienza, *non siano legate alla localizzazione nel territorio nazionale del processo di produzione dei prodotti in questione*, bensì unicamente al possesso delle caratteristiche obiettive intrinseche che danno ai prodotti la qualità richiesta dalla legge». In altre parole, in tali sistemi di valorizzazione dei prodotti agricoli, quel che deve rilevare sono le *caratteristiche qualitative* del prodotto, indipendentemente dalla loro origine geografica²⁸.

Questo orientamento è ribadito ed ulteriormente esplicitato in numerosi documenti della Commissione. A titolo esemplificativo basti leggere una nota del Commissario europeo per l'agricoltura del febbraio 1998 con cui, nel sollecitare gli Stati membri ad adeguare le rispettive discipline sui marchi collettivi nazionali o regionali di qualità e di origine al diritto comunitario, il Commissario detta regole precise: «solo le caratteristiche intrinseche di un prodotto possono costituire requisito per la concessione di marchi di qualità e di origine; le caratteristiche qualitative prescritte per la concessione del marchio non possono risolversi nei meri requisiti obbligatori imposti dalla legislazione alimentare comunitaria e nazionale, ma devono rappresentare un *quid pluris* che li distingua dagli altri della medesima categoria; l'origine del prodotto non può rappresentare una condizione di accesso al marchio; ogni imprenditore comunitario deve avere accesso al marchio senza limitazioni di carattere territoriale»²⁹.

Per tornare all'attualità, gli *Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020*³⁰ si esprimono nel senso di ritenere compatibili con le regole della concorrenza i regimi di qualità dei prodotti agricoli riconosciuti dagli Stati

²⁶ Sentenza della Corte del 7 maggio 1997, *Pistre*, Cause riunite C-321/94, C-322/94, C-323/94, C-324/94. Con tale sentenza la normativa francese che disciplinava l'utilizzo dell'indicazione "montagna" per i prodotti provenienti da zone montane del territorio nazionale viene dichiarata incompatibile col diritto comunitario e, in particolare con l'allora art. 28 del Trattato CE.

²⁷ Sentenza della Corte del 12 ottobre 1978, *Eggers*, Causa C-13/78.

²⁸ Germanò A. (2010), *Manuale di diritto agrario*, Torino, pp. 267-270; Dani M. (2000), *Gli strumenti di politica economica regionale e i loro limiti comunitari: il caso dei marchi collettivi territoriali*, in *Le Regioni*, 6, pp. 1057 e ss; Gencarelli F. (2005), *I segni di qualità nel settore agroalimentare*, in *Diritto dell'Unione europea*, pp. 75 e ss; Carmignani S. (2005), *La tutela del consumatore tra comunicazione e informazione*, in Germanò A., Rook Basile E. (a cura di) *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, Giappichelli, p. 135 ss., Losavio C. (2007), *ult. op. cit.*, p. 172 ss.

²⁹ Documento SG(98) D/1618 del 24.02.1998.

³⁰ GU C 204 del 1° luglio 2014, pp. 1-97.

membri che, tra le altre cose³¹, siano «aperti a tutti i produttori»³². Quanto all'indicazione dell'origine dei prodotti, la Comunicazione, nel riferirsi alle campagne e alle attività promozionali esplicita che «se l'attività riguarda prodotti coperti da regimi di qualità diversi dai regimi per le denominazioni riconosciute dall'Unione, l'origine dei prodotti può essere menzionata purché tale riferimento sia secondario nel messaggio. Per stabilire se il riferimento all'origine è secondario, la Commissione terrà conto dell'importanza globale del testo e/o delle dimensioni del simbolo, comprese le immagini, e della presentazione generale che fanno riferimento all'origine, in rapporto al testo e/o al simbolo relativi all'argomento commerciale chiave, cioè alla parte della promozione non incentrata sull'origine del prodotto»³³.

3 Marchi pubblici regionali di qualità e origine

La Regione, dunque, avendo dovuto abbandonare un ruolo, potremmo dire, connaturale ad un'istituzione che si rende portatrice degli interessi del territorio che rappresenta, vale a dire quello di farsi anche promotore dei prodotti agro-alimentari ottenuti sul proprio territorio, a causa dei potenziali effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci di misure come quelle istitutive di marchi pubblici geografici, si è “reinventato” ente certificatore di caratteristiche o proprietà oggettive dei prodotti e ha dato vita a sistemi di qualità dei prodotti agroalimentari, almeno in teoria, aperti a tutti gli imprenditori europei. Così, in Italia, per esempio, diverse Regioni hanno istituito “marchi collettivi di qualità” che puntano alla valorizzazione dei prodotti agroalimentari attraverso l'attestazione della presenza in essi di determinati caratteri qualitativi “oggettivi” o di specifiche modalità di produzione. Nella maggior parte dei casi si tratta di sistemi di produzione più rispettosi dell'ambiente, come quelli di produzione integrata³⁴.

In particolare, nel caso italiano è possibile distinguere due differenti tipologie di marchi collettivi di qualità regionali. Con quelli, che potremmo definire, “di prima generazione”, le Regioni hanno sostanzialmente rinunciato ad indicare l'origine geografica del prodotto e hanno

³¹ ... conformi ai seguenti criteri: i) la specificità del prodotto finale tutelato da tali regimi deve derivare da obblighi tassativi che garantiscono: caratteristiche specifiche del prodotto, oppure particolari metodi di produzione, oppure una qualità del prodotto finale significativamente superiore alle norme commerciali correnti in termini di sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, benessere degli animali o tutela ambientale; (ii) il regime di qualità deve essere accessibile a tutti i produttori; (iii) il regime di qualità deve prevedere disciplinari di produzione vincolanti, il cui rispetto deve essere verificato dalle autorità pubbliche o da un organismo di controllo indipendente; (iv) il regime di qualità deve essere trasparente e assicurare una tracciabilità completa dei prodotti agricoli;

³² Sezione 1.1.9. “Aiuti per la partecipazione dei produttori di prodotti agricoli ai regimi di qualità”. La Comunicazione rimanda, per i regimi di certificazione, ai già citati Orientamenti UE sulle migliori pratiche riguardo ai regimi facoltativi di certificazione per i prodotti agricoli e alimentari.

³³ Sezione 1.3.2 Aiuti per le misure promozionali a favore dei prodotti agricoli, p. 66.

³⁴ La produzione integrata, volta a ridurre al minimo l'uso delle sostanze chimiche di sintesi (prodotti fitosanitari e fertilizzanti), ma anche il ridotto consumo dell'acqua e dell'energia. Come nel caso del marchio delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana, Veneto.



mantenuto il riferimento al territorio solo nel nome della Regione, che compare, però, esclusivamente in qualità di ente che concede il marchio o certifica la rispondenza del prodotto al disciplinare. È questo il caso, per esempio, del marchio della Regione Emilia-Romagna, istituito ai sensi della legge regionale n. 28/1999³⁵, dopo ampie consultazioni con Bruxelles. Tale segno riporta come indicazione principale il nome del marchio “Qualità controllata” – scritta a grandi caratteri neri –; come indicazione secondaria la dicitura “Produzione integrata rispettosa dell’ambiente e della salute”, che offre informazioni circa l’oggetto della certificazione e, infine, a caratteri più piccoli rispetto alle altre due indicazioni, il riferimento normativo col nome della Regione “Legge regionale dell’Emilia Romagna n. 28/1999”.

Come si è accennato, tale marchio ha ricevuto il benestare della Commissione europea perché «non destinato a qualificare la sola produzione regionale, ma quella di qualsiasi operatore comunitario il cui prodotto sia conforme ai criteri di qualità fissati». Per intenderci, può accedere al marchio di qualità dell’Emilia-Romagna qualsiasi prodotto UE, a prescindere dal luogo in cui esso sia ottenuto, purché rispetti il relativo disciplinare di produzione.

In base ad analoghe considerazioni la Commissione ha ritenuto compatibile col diritto europeo anche il marchio “Agriqualità”, istituito dalla Regione Toscana con legge regionale n. 12/1999³⁶, la cui indicazione secondaria recita: “Prodotto da agricoltura integrata. Marchio concesso dalla Regione Toscana”. Anche in questo caso, dunque, l’unico riferimento geografico è il nome della Regione, che compare, però, solo in quanto ente titolare del segno³⁷. Poco dopo, con gli stessi criteri, sono stati registrati anche i marchi “Qualità Verificata (QV)” della Regione Veneto³⁸ e “QM – Qualità Garantita dalle Marche”³⁹.

Si differenziano per natura e funzione dai marchi regionali appena descritti, quelli di “seconda generazione”. Essi, infatti, oltre ad essere registrati come “marchi collettivi comunitari”⁴⁰, si riappropriano, almeno in parte, della funzione d’indicazione dell’origine, che compare nel marchio come indicazione secondaria rispetto al messaggio principale d’indicazione della qualità⁴¹. Il requisito dell’apertura o accessibilità a tutti i produttori dell’Unione europea, viene rispettato prevedendo la “sostituibilità”, nel marchio e nel relativo

³⁵ “Valorizzazione dei prodotti agricoli ed alimentari ottenuti con tecniche rispettose dell’ambiente e della salute dei consumatori”.

³⁶ “Norme per la valorizzazione dei prodotti agricoli ed alimentari ottenuti con tecniche di produzione integrata e tutela contro la pubblicità ingannevole”

³⁷ Cfr. “Regolamento d’uso del marchio collettivo Agriqualità. Prodotto da agricoltura integrata” ai sensi dell’articolo 3 della legge regionale 15 aprile 1999, n. 25, approvato con DPGR 2 settembre 2004, 47/R.

³⁸ LR n. 12/2001 “Tutela e valorizzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità”.

³⁹ LR n. 23/2003 “Interventi per il sostegno dei sistemi di certificazione della qualità e della tracciabilità delle produzioni agricole ed agroalimentari”. Cfr., anche, la Delib.G.R. n. 257 del 13 marzo 2006 e Delib.G.R. n. 536 dell’8 maggio 2006 ha approvato i testi definitivi rispettivamente del regolamento d’uso del marchio “QM - Qualità garantita dalle Marche” e delle linee guida per la stesura dei disciplinari dei prodotti e dei servizi a marchio.

⁴⁰ Regolamento n. 207/2009 sul marchio comunitario

⁴¹ In linea con i già citati *Orientamenti dell’Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014–2020*.



logo, degli elementi d'origine in ragione della zona effettiva di produzione. Così, per esempio, nel caso del marchio di qualità con indicazione di origine "Prodotti di Qualità Puglia"⁴² – anch'esso frutto di una consultazione con la Commissione europea⁴³ – gli elementi d'origine indicati nella parte in basso nel marchio di qualità ("Puglia") possono essere di volta in volta sostituiti in ragione della reale zona d'origine. In pratica, la formula descrittiva reciterà "Prodotti di Qualità Puglia" se si tratta di prodotti pugliesi, "Prodotti di Qualità Toscana" se si tratta di prodotti toscani o, ancora, "Prodotti di Qualità Navarra" o "Prodotti di Qualità Baden-Württemberg" se si tratta di prodotti ottenuti rispettivamente nella regione spagnola o in quella tedesca⁴⁴. Nello stesso modo funziona anche il marchio "Qualità Alto Adige"⁴⁵ in cui «gli elementi d'origine nel marchio di qualità vengono sostituiti a secondo della regione d'origine» (art. 3, LP n. 12/2005).

Parzialmente differenti sembrerebbero essere il marchio "Qualità Trentino" (DGP n. 986/2011) e il marchio "Qualità controllata dalla Regione Abruzzo" (LR n. 6/2012⁴⁶ e DGR n. 902/2013). Entrambi, infatti, pur essendo marchi di qualità con funzione secondaria d'indicazione d'origine, non prevedono la sostituibilità dell'indicazione dell'origine nel marchio e nel logo. Se nel caso del marchio trentino, potrebbe venire il dubbio che si tratti di una "dimenticanza", lo stesso non può dirsi per quello abruzzese. In questo caso, infatti, è proprio il nome del marchio "Qualità controllata dalla Regione Abruzzo", ad indicare che, analogamente a quanto avviene nei marchi definiti di "prima generazione", il riferimento all'origine del prodotto scompare in favore di quello all'ente regionale che concede il marchio. Non si capisce, allora, come questa funzione secondaria d'indicazione d'origine si esprima e, soprattutto, come venga garantita ai produttori non abruzzesi.

4. Dubbi sulla funzione distintiva dei marchi regionali di qualità e origine

Come si è detto, questi marchi regionali sono da ritenersi compatibili col diritto dell'Unione europea avendo ricevuto il via libera della Commissione. Nella maggior parte dei casi, tra l'altro, la versione "finale" di tali segni è frutto proprio delle indicazioni fornite dalla Commissione, in sede di notifica, e dell'invito fatto alle autorità regionali di "accentuare la prevalenza dell'indicazione della qualità rispetto al riferimento all'origine".

Il fatto che siano "formalmente" compatibili, però, non elimina i dubbi sulla loro validità o opportunità come segni distintivi sul mercato. In altre parole, ci sembra – come d'altronde è

⁴² DGR n. 1100/2012 "Approvazione del logo e del regolamento d'uso del Marchio "Prodotti di Qualità Puglia".

⁴³ La Commissione, nel 2011, ha invitato le autorità regionali ad adottare le modifiche necessarie per rendere compatibile l'utilizzo del marchio con l'art. 34 TFUE, modifiche approvate con DGR del 5 giugno 2012, n. 1100.

⁴⁴ Cfr. art. 2, DGR n. 1100/2012.

⁴⁵ LP di Bolzano n. 12/2005 "Misure per garantire la qualità nel settore dei prodotti alimentari e adozione del «marchio di qualità con indicazione di origine».

⁴⁶ "Interventi per il sostegno della qualità e della tracciabilità delle produzioni agricole della regione Abruzzo".

già stato rilevato da attenta dottrina⁴⁷ – che tali marchi di qualità rischino di creare confusione piuttosto che chiarezza nel mercato, andando a veicolare informazioni di non facile interpretazione, se non addirittura decettive, da parte dei consumatori.

Rispetto alla prima tipologia di segni regionali – quelli, cioè, in cui l’indicazione di provenienza non compare se non nel riferimento all’ente regionale certificatore – non si può non notare che la presenza nel marchio del nome della Regione presenta al pubblico «in modo non espresso ma comunque suggestivo» un riferimento ad un territorio, rischiando di «offuscare la vera funzione del segno che è quella di garantire la rispondenza del prodotto ad un determinato processo produttivo» ed evidenziando, invece, all’attenzione del consumatore una certa provenienza geografica del bene che potrebbe non rispondere a quella vera. Come si è detto, infatti, la Regione Toscana potrebbe certificare i prodotti provenienti da qualsiasi territorio dell’Unione europea, se rispettosi del relativo disciplinare⁴⁸.

Ma anche la seconda tipologia di marchi regionali – i marchi di qualità con indicazione secondaria di origine – sebbene, forse, non decettivi riguardo all’indicazione della vera origine del prodotto, che può cambiare, si è detto, a seconda della localizzazione dell’impresa che voglia accedere al marchio stesso, risulta poco compatibile proprio con le caratteristiche dello strumento giuridico utilizzato, nel senso che va a «snaturare le potenzialità e le funzioni» di un segno distintivo – il marchio collettivo geografico – ammissibile se legato all’uso da parte dei produttori di una determinata area geografica⁴⁹. Tra l’altro, l’utilizzo di «un marchio collettivo a contenuto *variabile*, a seconda della provenienza dei prodotti»⁵⁰ rischia di porsi in contrasto con l’obiettivo di fondo perseguito dall’Unione, vale a dire il corretto funzionamento del mercato. Ad oggi, infatti, ciascuna Regione può, almeno in teoria, attribuire una certificazione di qualità a produttori provenienti da diverse aree geografiche purchè il segno sia adattato, di volta in volta, con la corretta indicazione di origine. Un produttore pugliese, potrebbe, per esempio, ottenere il marchio “Prodotti di Qualità Puglia” dalla Regione Puglia e contestualmente anche quello “Qualità Puglia” dalla Provincia di Bolzano che, come è previsto dal regolamento d’uso, si ottiene modificando il marchio “Qualità Alto Adige” in ragione della vera origine del prodotto. A ciò si aggiunga che i due segni, talmente simili da poter essere verosimilmente confusi, potrebbero, invece, attestare la presenza, nel prodotto, di caratteristiche qualitative differenti, venendo ciò a dipendere dal disciplinare di produzione regionale il cui rispetto permette l’accesso al marchio.

5. La valorizzazione dei prodotti locali e della filiera corta

⁴⁷ Di Lauro A. (2005), *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, Giuffrè, p. 163 e ss; Carmignani S., *cit.*, p. 151.

⁴⁸ Cfr. Carmignani S., *cit.*, p. 151; Di Lauro A., *cit.*, p. 163.

⁴⁹ Canfora I. (2013), *I marchi regionali di qualità e la correttezza dell’informazione dei consumatori: libera circolazione delle merci vs. tutela dell’agricoltura locale?*, in *Rivista di Diritto Agrario* I, pp. 160-161.

⁵⁰ Canfora I. (2013), *op. cit.*, p. 163.

Ci si chiede, allora, se esistano soluzioni più convincenti, se, cioè, ci siano altre strade, a prescindere dalle DOP, dalle IGT e dalle STG, da intraprendere per l'ente pubblico regionale che voglia valorizzare l'origine geografica dei propri prodotti. Gli spunti per riflettere sul tema vengono da due differenti documenti entrambi elaborati a livello europeo.

Il primo consiste in una Risoluzione del Parlamento europeo del gennaio 2014 dal titolo “*sul marchio regionale: verso migliori prassi nelle economie rurali*”⁵¹. Con tale documento, per la verità non particolarmente chiaro nella sua formulazione e nei suoi contenuti, il Parlamento sembrerebbe voler evidenziare le potenzialità, ancora inesprese, del “marchio di qualità (o d'eccellenza) territoriale”. Un marchio, cioè, che con l'obiettivo di promuovere un territorio nel suo insieme, dovrebbe distinguere sul mercato non solo i prodotti agricoli, ma tutte le risorse di un territorio – turistiche, culturali, artigianali, imprenditoriali – che contribuiscono a formarne l'identità. A tale scopo, gli Stati membri e le amministrazioni regionali sono invitati a favorire, tramite processi di *governance* partecipativa, lo sviluppo di progetti territoriali di valorizzazione del potenziale di risorse esistente. Il marchio di qualità territoriale, applicandosi trasversalmente a tutti i prodotti, i beni e i servizi di un determinato territorio, sarebbe, dunque, lo strumento per promuovere sul mercato questo processo di valorizzazione della qualità del territorio stesso. Con specifico riguardo ai prodotti agricoli, il marchio regionale dovrebbe promuovere i prodotti per i quali è già riconosciuto a livello europeo un forte legame con il territorio e dunque, laddove siano presenti, solo i prodotti DOP, IGP e STG.

Ora, senz'altro, l'invito del Parlamento europeo ha una sua ragion d'essere in quanto sposa una logica territoriale e partecipativa di sviluppo che punta, da un lato, al coinvolgimento delle comunità locali e, dall'altro, alla valorizzazione delle risorse specifiche di un territorio come punti di forza e leve dello sviluppo, assolutamente in linea, tra l'altro, non solo con la politica di sviluppo rurale, ma anche con la nuova politica di coesione “*place-based*”⁵². Rimane, però, qualche perplessità in merito al valore aggiunto che tale marchio offrirebbe ai prodotti agroalimentari, proprio perché verrebbe ad aggiungersi ad una indicazione geografica che già di per sé “*comunica il territorio*”. D'altronde se così non fosse – se non si aggiungesse cioè ad una DOP o ad una IGP, non si capisce perché, se fosse di titolarità pubblica, come pare, non dovrebbe incorrere negli stessi problemi di compatibilità col diritto europeo della concorrenza di cui si è parlato.

Più interessanti sembrerebbero essere le posizioni espresse dalla Commissione europea sull'importanza dell'*agricoltura locale* e il dibattito, che si sta sviluppando sempre a livello di istituzioni europee, proprio sulla possibilità di istituire un regime di etichettatura relativo ad essa. Già nel Libro verde del 2011 sulla politica di informazione e promozione dei prodotti

⁵¹ P7_TA-PROV (2014)0017. La Risoluzione fa seguito al Report (A7-0456/2013).

⁵² La politica di coesione o regionale della UE nella nuova fase di programmazione (2014-2020) da “economica e sociale” diventa “economica, sociale e territoriale”. In merito si rimanda a Barca F., *Un'agenda per la riforma della politica di coesione, Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*, Rapporto indipendente, aprile 2009.



agricoli⁵³, infatti, la Commissione sottolineava come «l'agricoltura di vicinato racchiude un potenziale che finora non è stato sufficientemente valorizzato» e come «i mercati regionali e locali costituiscono un luogo di incontro importantissimo tra produttori e consumatori e permettono ai primi di trarre il massimo profitto dal loro lavoro e ai secondi di contribuire allo sviluppo del territorio riducendo l'impronta ambientale delle loro abitudini di consumo e di avere accesso ad un'ampia gamma di prodotti tradizionali, legati allo stile di vita locale». E, ancora, come «i circuiti brevi sono un mezzo per migliorare il reddito dei produttori, garantire la sopravvivenza di un grande numero di aziende grazie soprattutto a margini più alti, a minori costi di trasporto e a una maggiore autonomia nei confronti del settore agroindustriale»⁵⁴.

E, ancora, la Commissione sottolinea come il contributo di tali circuiti si esprima anche in termini ambientali «ad esempio con la limitazione delle emissioni di CO₂ e dell'uso di imballaggi. Dal punto di vista culturale e sociale le filiere locali favoriscono un processo decisionale basato sulla collaborazione e su una governance locale più sensibile ai fabbisogni specifici a livello territoriale, preservano e sostengono le tradizioni locali e rinsaldano il legame del prodotto con uno spazio geografico condiviso da produttori e consumatori». «In questa prospettiva territoriale» – conclude la Commissione – «la partecipazione dei produttori ai regimi di qualità e la promozione di questi prodotti svolge un ruolo fondamentale per rispondere alla domanda crescente di prodotti genuini, locali e tradizionali, rafforzando i legami sociali tra consumatori e produttori e valorizzando caratteristiche come la freschezza, l'innovazione, le qualità nutrizionali e la conoscenza dei prodotti».

Quanto all'opportunità di istituire un regime di etichettatura dell'agricoltura locale e della vendita diretta, nella Relazione del dicembre 2013, presentata al Parlamento e al Consiglio⁵⁵, la Commissione, pur non avendo offerto una risposta definitiva in tal senso⁵⁶, sembra allontanare l'ipotesi dell'istituzione di un regime UE di certificazione ed etichettatura in favore eventualmente di un sistema più semplice e snello – magari sotto forma di indicazione facoltativa di qualità –, ma non sembra, invece, opporsi ad iniziative nazionali o regionali di sostegno dell'origine “locale” dei prodotti e, dunque, sempre in linea di principio, nemmeno ad eventuali segni distintivi che comunichino tale peculiarità. Sembra, cioè, prospettarsi

⁵³ “Politica di informazione e promozione dei prodotti agricoli: una strategia a forte valore aggiunto per promuovere i sapori dell'Europa” del 14 luglio 2011 - COM(2011) 436 def.

⁵⁴ «... ad esempio con la limitazione delle emissioni di CO₂ e dell'uso di imballaggi. Dal punto di vista culturale e sociale le filiere locali favoriscono un processo decisionale basato sulla collaborazione e su una governance locale più sensibile ai fabbisogni specifici a livello territoriale, preservano e sostengono le tradizioni locali e rinsaldano il legame del prodotto con uno spazio geografico condiviso da produttori e consumatori...»

⁵⁵ Relazione COM(2013) 866 final del 6 dicembre 2013, *sull'opportunità di istituire un regime di etichettatura relativo all'agricoltura locale e alla vendita diretta*. La Relazione dà seguito all'art. 55 del regolamento n. 1151/2012.

⁵⁶ Ha, invece, aperto la strada ad un ulteriore e più approfondito dibattito. Già in allegato alla Relazione, infatti, la Commissione individua “le proposte di temi da discutere nel quadro del dibattito” (“*Proposed issues to be addressed in the framework of discussions on the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the case for a local farming and direct sales labelling scheme*”).

«l'ammissibilità di una forma di etichettatura che certifichi la provenienza da un ambito geografico ristretto [quello "locale" appunto], al di là di una specifica previsione di qualità particolari associate al prodotto»⁵⁷.

E proprio questa apertura da parte delle istituzioni europee potrebbe forse permettere di ripensare la legislazione regionale sui marchi di qualità in cerca di soluzioni più efficaci. Nel fare ciò, però, occorre tenere presente che la qualità "locale" di un prodotto attiene non a caratteristiche del prodotto in sé, ma alle modalità con cui tale prodotto è immesso sul mercato⁵⁸. Pertanto, un eventuale marchio regionale o comunque un'altra forma di etichettatura concessa da un'autorità pubblica regionale relativa ai prodotti agricoli *locali*, dovrebbe veicolare in modo chiaro il messaggio sotteso a tale espressione, vale a dire la vicinanza tra produzione e consumo. E tale caratteristica - "l'essere locale", appunto -, per la verità, mal si addice ad accompagnare il prodotto per distinguerlo sul mercato, perché a renderlo tale è il luogo in cui esso viene immesso in vendita. In altre parole, un prodotto è *locale* se l'area in cui è ottenuto coincide con quella in cui è commercializzato, ma tale caratteristica diviene evidente solo nel momento dello scambio. Ecco che allora un eventuale segno che comunichi al consumatore la prossimità geografica tra luogo di produzione e luogo di acquisto non potrà avere la forma del marchio collettivo, ma occorrerà pensare ad altri segni distintivi che non circolano con il prodotto. E proprio in questa direzione, d'altronde, si sono cominciate a muovere alcune Regioni italiane. Il Veneto, per esempio, nella LR n. 7/2008 ("Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli a chilometri zero"), come modificata nel 2010⁵⁹, ha previsto l'assegnazione di un apposito *logo* alle imprese esercenti attività di ristorazione, ospitalità e vendita al pubblico, operanti nel territorio regionale che, nell'ambito degli acquisti di prodotti agricoli effettuati nel corso dell'anno, si approvvigionino per almeno il 30%, in termini di valore, di prodotti agricoli a "chilometri zero"⁶⁰. Tale segno può essere collocato all'esterno dell'esercizio e utilizzabile nell'attività promozionale. Una norma molto simile è stata prevista anche dalla Sicilia, con la LR n. 25/2011⁶¹. Più recentemente anche la

⁵⁷ Canfora I., *I marchi regionali di qualità e la correttezza dell'informazione dei consumatori: libera circolazione delle merci vs. tutela dell'agricoltura locale?*, cit., p. 151.

⁵⁸ Sono, dunque, gli effetti moltiplicatori sulla comunità locale, in termini di rispetto dell'ambiente e benefici socio-economici, che attribuiscono a questa categoria di prodotti "quel qualcosa in più" (cfr. Relazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio *sull'opportunità di istituire un regime di etichettatura relative all'agricoltura locale e alla vendita diretta*, cit., p. 5). Va da sé che a questa caratteristica possano aggiungersi anche altre qualità legate, invece, a caratteristiche proprie del prodotto (e dunque che i prodotti locali siano anche DOP, IGP o biologici, ecc.), ma è bene che tali aspetti rimangano distinti.

⁵⁹ LR n. 3/2010.

⁶⁰ E una norma analoga è stata inserita anche dalla Basilicata nella LR n. 12/2012 ("Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero"), tra l'altro dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale con sentenza 3-18 luglio 2013, n. 209 (su cui cfr. Masini S. (2013), *Il sacrificio del chilometro zero sul terreno del libero scambio e il ruolo debole della Corte costituzionale*, in *Dir.giur.agr.alim. e ambiente*, n. 11, pp. 670-672).

⁶¹ "Interventi per lo sviluppo dell'agricoltura e della pesca. Norme in materia di artigianato, cooperazione e commercio. Variazioni di bilancio".



Lombardia, con la LR n. 14/2013⁶², ha promosso «l’istituzione di un apposito contrassegno, che non riveste valore di marchio qualitativo, per l’identificazione delle imprese esercenti attività di ristorazione e delle strutture ricettive operanti in Regione che garantiscono l’impiego prevalente di prodotti agricoli che seguono la stagionalità della terra e che rispettano il principio della minore distanza di trasporto».⁶³

Ora, alla luce di tutto quel che si è detto, tenuto conto, soprattutto, delle regole europee della concorrenza, da un lato, e della della scarsa “trasparenza” dei marchi regionali con funzione secondaria di origine, dall’altro, ci sembra che la strada della valorizzazione della produzione locale e della filiera corta possa essere per le Regioni un buono strumento anche per la valorizzazione dei prodotti regionali. Pur non coincidendo perfettamente, infatti, le espressioni “prodotti locali” e “prodotti regionali” identificano, comunque, insieme in larga misura sovrapponibili⁶⁴. Al di là della questione del segno, dunque, le istituzioni regionali possono “favorire” i prodotti locali in diversi modi, creando luoghi appositi destinati alla vendita diretta, favorendone la fornitura negli appalti pubblici per la ristorazione collettiva, ecc. Come dire, in conclusione, che la valorizzazione della produzione regionale può avvenire attraverso altri strumenti diversi dal marchio collettivo d’origine. Questo vale, per lo meno, sul mercato nazionale.

Certo, le stesse considerazioni non possono essere fatte in riferimento al mercato internazionale rispetto al quale un marchio identificativo della produzione di un territorio – e il valore simbolico che ad esso si associa – assolve una funzione ben più importante, potendo dimostrarsi un attrattore dal forte impatto. Ma tale scopo è almeno in parte già assolto dalle indicazioni di origine (DOP e IGP) le quali vanno ben oltre l’evocazione di un territorio, attestando la presenza, nel prodotto, di caratteristiche ad esso strettamente legate⁶⁵.

⁶² La legge integra il Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, caccia, pesca e sviluppo rurale (LR n. 31/2008) con norme sui mercati rurali e la promozione dei prodotti locali.

⁶³ Si ricorda, inoltre, che a livello nazionale il disegno di legge “Norme per la valorizzazione dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta a chilometro zero e di qualità”, prevede, tra le altre cose, l’istituzione del marchio di filiera “chilometro zero”, «che identifica i prodotti agricoli ed agroalimentari di comprovata sostenibilità ambientale per i quali dalla produzione alla distribuzione è dimostrato un ridotto apporto di emissioni inquinanti». Tale marchio «può essere evidenziato ... nello scontrino rilasciato nei mercati e nelle strutture commerciali che vendono tali prodotti» dalle imprese iscritte in un apposito albo.

⁶⁴ Si rimanda sul tema a Losavio C. (2011), *I prodotti agricoli “a chilometri zero” nelle leggi regionali*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, n. 3, pp. 93-107.

⁶⁵ Sul tema si vedano, tra gli altri, Germanò A., Ragonieri M.P., Rook Basile E. (2014), *op. cit.*, pp. 149 e ss.; Trapè I., *op. cit.*, pp. 167 e ss.