CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JACOBS

presentate il 14 marzo 2002 [1]

1. Il procedimento in oggetto è stato instaurato dalla Commissione mediante ricorso volto a far dichiarare, in forza dell'art. 226 CE, che riconoscendo il diritto di avvalersi del marchio di qualità «Markenqualität aus deutschen Landen» a prodotti finiti di una determinata qualità fabbricati in Germania, la Repubblica Federale di Germania viola l'art. 28 CE.

2. La causa in esame solleva, in particolare, la questione se un provvedimento, qual è quello istitutivo di un sistema di marchi di qualità, adottato da un ente di diritto privato (una società a responsabilità limitata) ricada nell'ambito di applicazione dell'art. 28 CE, allorchè (i) tale società persegua uno scopo prefissato, sia pure a grandi linee, da norme di diritto interno, (ii) le sue attività siano finanziate da un organismo di diritto pubblico (Fondo) che a sua volta sia finanziato attraverso un contributo obbligatorio a carico dei produttori del settore agroalimentare e (iii) il governo eserciti — direttamente o attraverso il Fondo — un certo grado di controllo sulle attività della società.

1 — Lingua originale: l'inglese.

Il marchio di qualità «Markenqualität aus deutschen Landen» («Marchio di qualità del territorio tedesco»)

3. Oggetto del ricorso in esame è la legge tedesca sull'istituzione di un fondo centrale per la promozione dei settori agroalimentare e silvicolo tedeschi (*Gesetz über die Errichtung eines zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land-, Forst—und Ernährungswirtschaft — Absatzfondsgesetz*) (in prosieguo: l'«AFG»). Detta legge, inizialmente adottata nel 1969 [2], veniva quindi modificata in diverse occasioni, e versioni consolidate della stessa venivano pubblicate nel 1972 [3], nel 1976 [4] e nel 1993 [5]. In seguito all'entrata in vigore della più recente versione consolidata dell'AFG [6], le sue disposizioni non si applicano più al settore silvicolo tedesco. Dalle spiegazioni fornite alla Corte risulta che le disposizioni dettate da tale versione dell'AFG siano tuttora in vigore. Farò dunque riferimento alle norme dell'AFG così come esse compaiono dalla versione consolidata del 1993.

4. L'AFG istituiva un fondo centrale per la promozione dei settori agroalimentare e

2 — AFG del 26 giugno 1969, BGBl I, pag. 635.
3 — AFG del 12 giugno 1972, BGBl I, pag. 1021.
4 — AFG dell'8 novembre 1976, BGBl I, pag. 3109.
5 — AFG del 21 giugno 1993, BGBl I, pag. 998.
6 — Ibidem.

silvicolo tedeschi (in prosieguo: il «Fondo»). Ai sensi dell'art. 2, n. 1, dell'AFG, il Fondo mira a promuovere la distribuzione e l'utilizzo (*den Absatz und die Verwertung*) di prodotti del settore agroalimentare tedesco. A tal fine esso persegue l'apertura di nuovi mercati e lo sviluppo di quelli esistenti, in Germania e altrove, favorendo il ricorso a tecnologie moderne da parte del settore ed operando per il miglioramento della qualità dei relativi prodotti.

5. L'art. 2, n. 2, dell'AFG prevede che il Fondo debba assolvere la sua funzione per mezzo di un organismo centrale (*einer zentralen Einrichtung der Wirtschaft*). Tale organismo, che riceve finanziamenti dal Fondo, promuove la distribuzione e l'utilizzo di prodotti del settore agroalimentare tedesco e non può agire a scopo di lucro mediante la vendita di beni.

6. La *Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH* (in prosieguo: la «CMA») opera come organismo centrale responsabile dell'assolvimento delle funzioni del Fondo. Al fine di promuovere i prodotti del settore agroalimentare tedesco, la CMA ha adottato una serie di provvedimenti. Oggetto della presente causa è uno specifico provvedimento che appare rivolto a migliorare la qualità della produzione tedesca. La CMA ha stabilito requisiti qualitativi per un'ampia gamma di prodotti diversi. I fabbricanti dei prodotti che soddisfano tali requisiti possono essere autorizzati, previa richiesta alla CMA, ad apporre sui loro prodotti il marchio di qualità «Markenqualität aus deutschen Landen» («il marchio CMA»). La CMA verifica — con l'ausilio di laboratori indipendenti — che i prodotti autorizzati a recare tale marchio soddisfino i relativi standard qualitativi. La CMA, tuttavia, riserva l'uso del marchio a prodotti fabbricati in Germania, con materie prime tedesche o importate. A quanto pare il sigillo CMA esiste ormai da circa 30 anni ed è, secondo il governo tedesco, impiegato da 2 538 imprese con riguardo ad 11 633 prodotti diversi.

Procedimento e delimitazione delle questioni

7. La Commissione ritiene che, consentendo l'uso del marchio per prodotti *fabbricati in Germania*, la Repubblica Federale di Germania violi l'art. 28 CE. Con lettere datate 6 luglio 1994 e 18 ottobre 1995, essa rendeva nota siffatta opinione al governo tedesco. Il 22 gennaio 1998 la Commissione inviava una lettera di diffida. Avendo ritenuto insoddisfacente la replica del governo tedesco datata 3 giugno 1998, l'11 dicembre 1998 la Commissione emetteva un parere motivato ai sensi dell'art. 226, 1° comma, CE, in risposta al

quale il 16 marzo 1999 il governo tedesco comunicava che a suo avviso il sistema del marchio di qualità in questione era compatibile con il diritto comunitario. Alla luce di quest'ultima replica, il 4 settembre 2000 la Commissione proponeva avanti alla Corte il presente ricorso. In assenza di richiesta delle parti, si soprassedeva alla fase orale.

8. Il governo tedesco si oppone alle deduzioni della Commissione. Dinanzi alla Corte esso argomenta, in sostanza, che le attività del Fondo e della CMA hanno carattere privatistico ed esulano dunque dall'ambito di applicazione dell'art. 28 CE, che dalla giurisprudenza della Corte non è dato desumere che riservare l'uso del marchio CMA a prodotti tedeschi violi l'art. 28 CE e che, anche ammettendo che il sistema del marchio di qualità tedesco in questione restringa la libera circolazione delle merci, tale restrizione è giustificata, in particolare, dalle difficoltà inerenti al controllo di qualità di prodotti fabbricati fuori dalla Germania e dalla necessità di tutelare i diritti di proprietà industriale.

9. Alla luce di tali argomenti, occorre considerare (i) se le attività del Fondo e della CMA rientrino nell'ambito di applicazione dell'art. 28 CE; e, in caso affermativo, (ii) se il fatto di riservare l'uso del marchio di qualità in questione a prodotti fabbricati in Germania configuri una restrizione alla libera circolazione delle merci contraria all'art. 28 CE; e, in caso affermativo, (iii) se tali restrizioni siano giustificate.

L'ambito di applicazione dell'art. 28 CE.

La giurisprudenza della Corte

10. Secondo la giurisprudenza della Corte, l'art. 28 CE «riguarda[no] soltanto provvedimenti pubblici e non la condotta delle imprese» [7]. E', tuttavia, evidente — e, nella causa in oggetto, ne conviene anche la Repubblica Federale di Germania — che i provvedimenti adottati da enti — ivi incluse le società costituite a norma del diritto privato — formalmente distinti dallo Stato possono rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 28 allorchè, per semplificare, tali provvedimenti siano attribuibili allo Stato [8].

11. Così, nella sentenza *Buy Irish* [9], la Corte ha statuito che, con l'adozione di una serie di provvedimenti rivolti a promuovere prodotti irlandesi, incluso, in particolare, l'incoraggiamento dell'uso del contrassegno «garantito irlandese» e l'organizzazione di una massiccia campagna pubblicitaria, l'Irlanda aveva violato l'art. 28 CE. Il fatto che tali provvedimenti fossero stati adottati da una società privata (l'Irish Goods Council) non era decisivo, dato che detto Council era stato istituito

7 — Sentenza 1° ottobre 1987, causa 311/85, VVR (Racc. pag. 3801, punto 30). V., inoltre, sentenza 5 aprile 1984, cause riunite 177 e 178/82, Van de Haar (Racc. pag. 1797, punti 11 e 12).

8 — V. P. Oliver, «Free Movement of Goods in the European Community» (3a ed. 1996), pagg. 43, 44 e 56-60.

9 — Sentenza 24 novembre 1982, causa 249/81, Commissione/Irlanda (Racc. pag. 4005).

per iniziativa del governo irlandese [10], che nominava i membri del suo Comitato direttivo, gli versava pubbliche sovvenzioni che coprivano la maggior parte delle spese e stabiliva gli scopi e le direttive della campagna pubblicitaria condotta da detto ente [11]. Stando così le cose, il complesso di attività poste in essere poteva «essere attribuito al governo [irlandese]» e pertanto non esulava dall'ambito di applicazione dell'art. 28 CE [12].

12. Nella causa *Apple and Pear Development Council* [13], alla Corte si domandava, tra l'altro, se le attività di un ente (il Development Council), ed in particolare l'organizzazione di campagne pubblicitarie a favore di talune varietà di mele e di pere tipiche della produzione inglese e gallese, violassero l'art. 28 CE. Avendo osservato che il Development Council era stato istituito con provvedimento legislativo adottato ai sensi della legge nazionale, che i suoi membri erano di nomina governativa e che esso era finanziato mediante una tassa che lo stesso Council, ai sensi del provvedimento istitutivo, aveva il potere di imporre a tutti i produttori di mele e di pere dell'Inghilterra e del Galles, la Corte statuì che «un ente quale il 'Council', (..) istituito dal governo di uno stato membro e finanziato mediante una tassa a carico dei produttori, non può, sotto il profilo del diritto comunitario, godere della stessa libertà, per quel che riguarda i mezzi pubblicitari cui fa ricorso, di cui godono gli stessi produttori o le associazioni di produttori di carattere volontario» [14].

13. Dalla citata giurisprudenza si evince che, per determinare se un provvedimento — qual è il sistema dei marchi di qualità che forma oggetto della presente causa — possa configurarsi come avente natura pubblicistica ai sensi dell'art. 28 CE, devono considerarsi le funzioni, il fondamento legislativo e le modalità di gestione e di finanziamento del Fondo e, rispettivamente, della CMA.

Il Fondo

14. Il Fondo è stato istituito, per iniziativa del governo tedesco, conformemente alle disposizioni dell'AFG [15]. Esso deve — come sembra concedere la stessa Repubblica Federale di Germania — configurarsi come un organismo pubblico ai fini dell'art. 28 CE. Ciò risulta evidente dagli artt. 1, n. 1, e 7, n. 1, dell'AFG, ai sensi dei quali il Fondo è assoggettato al diritto pubblico tedesco (*Anstalt des öffentlichen Rechts*) ed alla vigilanza (*Aufsicht*) del governo federale tedesco. Il regime pubblicistico del Fondo è inoltre confermato dalla disamina delle norme che ne disciplinano il finanziamento e la gestione.

10 — V. punto 24.
11 — V. punto 15.
12 — V. punto 29.
13 — Sentenza 13 dicembre 1983, causa 222/82 (Racc. pag. 4083).
14 — Punto 17.
15 — V. supra, paragrafo 4.

15. Innanzitutto, ai sensi dell'art. 10 dell'AFG (rubricato «Finanziamento»), il Fondo è finanziato mediante contributi obbligatori da pagarsi — in conformità a quanto previsto dai nn. 3-9 dell'art. 10 dell'AFG e, più in dettaglio, dalle disposizioni di attuazione da adottarsi da parte del competente ministro — dalle imprese (*den Betrieben*) del settore agroalimentare tedesco. L'obbligo di versare contributi al Fondo è dall'art. 10 dell'AFG posto a carico di tutte le imprese del relativo settore e non è subordinato all'iscrizione ad alcuna delle associazioni di categoria esistenti nel settore stesso [16].

16. In secondo luogo, la gestione del Fondo è, ai sensi degli artt. 3-6 dell'AFG, affidata ad un Comitato esecutivo (*Vorstand*), i cui componenti sono nominati, previa approvazione da parte del governo tedesco, dal Consiglio di amministrazione (*Verwaltungsrat*). Il Consiglio di amministrazione è composto da 21 membri, tutti nominati dal governo tedesco [17]. Ai sensi dell'art. 5, n. 1, dell'AFG, cinque di tali membri sono nominati su proposta dei partiti rappresentati nel Bundestag (Camera dei Deputati tedesca), 13 su proposta del settore agroalimentare tedesco e tre su proposta degli organi di gestione della CMA.

La CMA

17. Fin dall'istituzione del fondo la CMA funge da organismo centrale responsabile per l'assolvimento delle funzioni del fondo stesso in conformità all'art. 2, n. 2, dell'AFG [18]. Come previsto dalle disposizioni dell'AFG, il Fondo provvede al finanziamento della CMA. Dalla documentazione agli atti risulta che la CMA non riceve quasi nessun finanziamento da altre fonti.

18. La CMA è una società a responsabilità limitata (*GmbH*). Il suo capitale è sottoscritto dalle associazioni di categoria (*Spitzenverbände*) del settore agroalimentare tedesco. Mentre non è chiaro se la CMA sia stata creata su iniziativa del governo tedesco o del settore agroalimentare e silvicolo tedesco, è assodato che essa è stata costituita (nel 1969) per assumere il ruolo di organismo centrale prefigurato dalle disposizioni dell'AFG. Inoltre, dall'esame dei lavori preparatori dell'AFG sembra che lo statuto originario della CMA sia stato approvato dal governo tedesco [19].

19. Conformemente all'art. 2 (intitolato «oggetto sociale») dello statuto, lo scopo della CMA è quello di assistere il Fondo

16 — V. in proposito la sentenza Apple and Pear Development Council, citata alla nota 13, punto 17.

17 — V. in proposito la sentenza Commissione/Irlanda, citata alla nota 9, punto 15.

18 — V. supra, paragrafo 5.

19 — L'art. 2, n. 2, dell'AFG del 26 giugno 1969 prevedeva, in sostanza, che lo statuto dell'organismo centrale fosse soggetto alla necessaria approvazione (*Genehmigung*) dei ministri federali competenti.

nell'esecuzione dei suoi compiti e di promuovere la distribuzione e l'utilizzo di prodotti del settore agroalimentare tedesco [20]. A tal fine esso adotta tutti gli opportuni provvedimenti, ivi inclusa «la promozione dell'uso di contrassegni di origine e di marchi di qualità» [21]. La CMA deve inoltre conformarsi alle direttive generali (*Richtlinien*) impartite dal Fondo e non può agire a scopo di lucro mediante la vendita di beni [22].

20. Il Fondo ha emanato direttive generali in data 12 giugno 1972 [23]. Esse affermano, per quanto viene in rilievo, che l'organo esecutivo del Fondo (*Vorstand*) vigila sulle attività della CMA e sulla corretta gestione dei finanziamenti erogati dal Fondo a favore di questa [24]. Per svolgere tale compito, l'organo esecutivo del Fondo può, tra l'altro, esigere di avere accesso a tutte le relative scritture contabili in possesso della CMA [25].

21. La gestione della CMA è affidata ad un Consiglio direttivo (*Geschäftsführung*) [26] composto da non più di tre persone, nominate dal Consiglio di sorveglianza (*Aufsichtsrat*) [27]. Il Consiglio di sorveglianza è a propria volta composto da 26 membri, nominati dall'Assemblea dei Soci (*Gesellschaftsversammlung*) [28]. Mentre tre dei suoi componenti sono, in conformità all'art. 2, n. 2, dell'AFG, nominati su proposta del Fondo, i restanti 23 sono designati dalle relative associazioni di categoria [29].

22. È sulla base di tali considerazioni che deve valutarsi la deduzione del governo tedesco secondo la quale il sistema dei marchi di qualità adottato e amministrato dalla CMA esula dall'ambito dell'art. 28 CE. Il governo tedesco pone l'accento sul fatto che la CMA è un ente di diritto privato che non è controllato dallo Stato tedesco, né direttamente né attraverso il Fondo: il Fondo designa solo tre dei 26 membri del Consiglio di sorveglianza ed il solo potere attribuito al ministro tedesco competente è quello di determinare il livello dei contributi dovuti dalle imprese del settore ai sensi dell'AFG e di vigilare sull'impiego da parte della CMA dei finanziamenti che essa riceve dal Fondo.

23. Siffatti argomenti non mi convincono. Se, infatti, può essere vero che le attività della CMA non soggiacciono interamente al controllo del Fondo o del governo tedesco, nondimeno ritengo che esse possano attribuirsi allo Stato e dunque, ad una prima analisi, rientrino nell'ambito di applicazione dell'art. 28 CE.

20 — Art. 2, comma 1, dello statuto sociale.

21 — Art. 2, comma 2, dello statuto sociale.

22 — Art. 2, comma 3, dello statuto sociale.

23 — Allegate al controricorso del governo tedesco.

24 — Sezione IV delle direttive, intitolata «Überwachung und Sicherung der Durchführung der Absatzförderung» (Supervisione e garanzia dell'esecuzione delle attività di promozione commerciale).

25 — Ibidem.

26 — Art. 6 dello statuto sociale.

27 — Art. 7 dello statuto sociale.

28 — Art. 9 dello statuto sociale.

29 — Art. 9, comma 1, dello statuto sociale.

24. È innanzitutto evidente che la CMA persegue un obiettivo — la promozione, cioè, dei prodotti agroalimentari tedeschi — ampiamente delineato dal governo tedesco ed enunciato in disposizioni di diritto interno. Tale considerazione non è, a mio avviso, inficiata dal fatto che l'AFG non prevede in maniera specifica quali provvedimenti debbano essere adottati dall'organismo centrale (la CMA) per conseguire tale scopo né prevede espressamente l'adozione di un sistema di marchi di qualità come quello che forma oggetto della presente causa.

25. In secondo luogo, ritengo importante il fatto che le attività della CMA, compreso il sistema di marchi di qualità in questione, siano finanziate da un organismo pubblico (il Fondo) che è a propria volta finanziato mediante un contributo *obbligatorio* a carico dei produttori del settore agroalimentare. Il sistema di finanziamento della CMA vale dunque a distinguerla dalle imprese private così come dalle associazioni di categoria su base volontaria [30].

26. In terzo luogo, la CMA — come rilevato dallo stesso governo tedesco — non sfugge completamente al controllo del Fondo. La CMA deve attenersi alle direttive generali impartite dal Fondo, mentre le sue attività e la sua gestione finanziaria sono sottoposte alla sorveglianza del Fondo. Inoltre, l'art. 7, n. 5, dell'AFG prevede in sostanza che il Fondo possa provvedere ad assolvere esso stesso le funzioni assegnategli, CMA, o a concordare con un organismo che siano svolte in sua vece, qualora l'organismo centrale (cioè la CMA) venga meno ai propri doveri. Non si può negare che il Fondo, minacciando il ricorso a siffatta iniziativa, ben potrebbe influenzare in una certa misura la condotta della CMA.

27. Per queste ragioni, concludo che i provvedimenti adottati dalla CMA, che sono sostenuti finanziariamente dalle pubbliche autorità e cui l'AFG fornisce un riconoscimento legislativo, non esulano dall'ambito di applicazione dell'art. 28 CE.

L'esistenza di restrizioni alla libera circolazione delle merci

28. La questione successiva da esaminare è se un sistema di marchi di qualità come quello gestito dalla CMA comporti restrizioni agli scambi intracomunitari in violazione dell'art. 28 CE.

29. Nel suo ricorso la Commissione, citando le sentenze nelle cause Eggers [31] e Pistre [32], sostiene che tale questione debba essere risolta positivamente. A formare

30 — V. in proposito la sentenza Apple and Pear Development Council, citata alla nota 13, punto 17.

31 — Sentenza 12 ottobre 1978, causa 13/78 (Racc. pag. 1935).

32 — Sentenza 7 maggio 1997, cause riunite da C-321 a C-324/94 (Racc. pag. I-2343).

oggetto della causa Eggers era la normativa tedesca in base alla quale le acquaviti potevano fruire delle denominazioni «Qualitätsbranntwein aus Wein» e «Weinbrand» solo se (i) almeno l'85% della gradazione alcolica derivasse da distillato di vino prodotto in Germania e (ii) l'intero quantitativo di distillato di vino di cui si faceva uso fosse stato fatto invecchiare per almeno sei mesi presso l'azienda in Germania che aveva prodotto il distillato di vino. La Corte osservò che, se è vero che gli Stati membri sono «competenti a stabilire norme di qualita dei prodotti messi in commercio sul loro territorio e possono subordinare l'uso di denominazioni di qualita al rispetto di queste norme», tuttavia dall'art. 28 CE consegue che il diritto a fruire di denominazioni di qualità non può essere legato alla localizzazione nel territorio nazionale del processo di produzione dei prodotti in questione [33]. Il diritto a fruire di denominazioni di qualità può essere subordinato «unicamente al possesso delle caratteristiche obiettive intrinseche che danno ai prodotti la qualita richiesta dalla legge» [34]. Nella sentenza *Pistre*, la Corte stabilì che la normativa francese che riservava l'uso della denominazione «montagna» ai soli prodotti fabbricati in determinate regioni del territorio nazionale violava l'art. 28 CE poiché, in sostanza, tale normativa era discriminatoria nei confronti delle merci importate dagli altri Stati membri [35].

30. Il governo tedesco afferma che la giurisprudenza citata dalla Commissione non è pertinente, in quanto il marchio CMA non può considerarsi alla stregua di una denominazione di un prodotto. Il marchio sigillo è, sostanzialmente, una forma di pubblicità, cosicchè la sua legittimità deve essere valutata alla luce delle sentenze della Corte nelle cause Buy Irish [36] e Apple and Pear Development Council [37]. Ad avviso di tale governo, dalle suddette pronunzie — nonchè da alcuni passaggi di due comunicazioni della Commissione [38] — consegue che i marchi nazionali di qualità sono compatibili con il diritto comunitario fintantochè essi siano effettivamente rivolti a migliorare la qualità dei prodotti agricoli, e non servano invece come pretesto per assecondare «tendenze nazionaliste».

31. Concordo con il governo tedesco nel ritenere che, per pronunziarsi sulla legittimità del sistema che forma oggetto della presente causa, non è possibile limitarsi ad una semplice trasposizione delle sentenze Eggers e *Pistre*. Mentre, infatti, le denominazioni di prodotti in questione nelle cause da ultimo ricordate erano idonee a designare un prodotto indipendentemente dalla sua origine, il marchio CMA attesta, in sostanza, che il prodotto recante tale contrassegno è fabbricato in Germania e può vantare una determinata qualità. Un sigillo siffatto non può evidentemente considerarsi alla stregua di una generica denominazione di prodotto che dovrebbe potere apporsi ad ogni prodotto di qualità a prescindere dalla sua origine.

33 — V. punto 25.

34 — Ibidem.

35 — V. punto 49, in cui la Corte cita la sentenza Eggers.

36 — Citata alla nota 9.

37 — Citata alla nota 13.

38 — Il governo tedesco si riferisce alla Comunicazione della Commissione relativa alla partecipazione dello Stato ad azioni di promozione dei prodotti agricoli e dei prodotti della pesca (GU C 272 del 28 ottobre 1986, pag. 3) ed alla Regolamentazione degli aiuti nazionali a favore della pubblicità dei prodotti agricoli e di taluni prodotti non compresi nell'allegato II del trattato CEE, esclusi i prodotti della pesca (GU C 302 del 12 novembre 1987, pag. 6).

32. Al fine di stabilire se il sistema di marchi CMA viola l'art. 28 CE, occorre pertanto considerare se esso comporti restrizioni agli scambi intracomunitari, tenendo presente l'interpretazione di tale nozione fornita dalla giurisprudenza della Corte. Secondo tale giurisprudenza, il divieto posto dall'art. 28 CE si estende ad ogni provvedimento che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari [39]. Perdipiù, come rileva lo stesso governo tedesco, è pacifico che l'art. 28 CE si applichi altresì a provvedimenti che, incentivando l'acquisto dei soli prodotti nazionali, sono suscettibili di restringere gli scambi intracomunitari [40].

33. A mio parere, il sistema dei marchi CMA è idoneo, almeno potenzialmente, ad ostacolare gli scambi intracomunitari. Collegando esplicitamente la qualità dei prodotti interessati con la loro origine nazionale (tedesca), il sistema è tale da ingenerare nelle menti dei consumatori l'impressione che i prodotti tedeschi siano di qualità superiore a quella degli altri prodotti. I prodotti tedeschi beneficiano dunque, come rileva la Commissione, di una caratterizzazione positiva che può incoraggiare i consumatori ad acquistare i prodotti stessi piuttosto che quelli importati.

34. Siffatta conclusione non è, a mio avviso, inficiata dall'affermazione del governo tedesco secondo cui sarebbe difficile, se non addirittura impossibile, verificare se i prodotti fabbricati fuori dal territorio tedesco soddisfino gli standard qualitativi stabiliti dalla CMA. In assenza di informazioni particolareggiate sulla esatta natura di tali difficoltà, quella asserzione non può essere condivisa. In proposito, giova ricordare che nella causa *Eggers* il governo tedesco aveva sostenuto che il controllo sulla qualità delle acquaviti, che esso considerava indispensabile per l'informazione dei consumatori, non poteva essere realizzato se non istituendo una «responsabilità unitaria», cioè mediante la concentrazione, almeno dell'ultima distillazione e dell'immagazzinamento, presso la stessa azienda in Germania [41]. La Corte aveva respinto tale argomento osservando che «questi controlli possono, con eguale efficacia, essere effettuati con mezzi meno restrittivi degli scambi fra Stati membri» [42].

35. Né rileva il fatto che, per i fabbricanti, i cui prodotti soddisfino i requisiti di qualità stabiliti dalla CMA, non vi sia alcun obbligo di usare il marchio CMA. Come statuito dalla Corte nella sentenza *Eggers*, «il fatto che l'uso di questa denominazione di qualità sia facoltativo non ne elimina il carattere di ostacolo ingiustificato per gli scambi, dato che l'uso di questa denominazione favorisce, o è atto a favorire, lo

39 — Sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, Dassonville (Racc. pag. 837, punto 5).

40 — V. in particolare sentenza Buy Irish, citata alla nota 9. V., inoltre, art. 2, n. 3, lett. k), della Direttiva della Commissione 22 dicembre 1969, 70/50/CEE, che trova la sua fonte normativa nel disposto dell'articolo 33, paragrafo 7, del Trattato, relativa alla soppressione delle misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative non contemplate da altre disposizioni prese in virtù del Trattato CEE (GU 1970, L 13, pag. 29).

41 — V. punto 13.

42 — V. punto 25.

smercio del prodotto in questione rispetto ai prodotti che non possono fregiarsene» [43].

36. Può, infine, notarsi come il marchio CMA differisca dai sistemi pubblicitari che formavano oggetto delle cause *Buy Irish* ed *Apple and Pear Development Council* sotto un profilo essenziale. Mentre i sistemi considerati in tali cause erano diretti esclusivamente a promuovere prodotti nazionali, o prodotti tipici di determinate regioni del territorio nazionale, il sistema di marchi CMA ha un duplice scopo: esso mira infatti ad elevare la qualità dei prodotti agricoli tedeschi e — attraverso i conseguenti miglioramenti qualitativi — a promuovere la vendita di tali prodotti. Tuttavia, il fatto che lo schema in oggetto persegua una politica di qualità non vale a sottrarlo all'operatività dell'art. 28 CE. L'esistenza di una violazione dell'art. 28 CE deve essere determinata con riferimento all'effetto del provvedimento in questione sugli scambi, e non agli scopi perseguiti dalle autorità tedesche.

Giustificazione

Regolamento n. 2081/92

37. È pacifico che nella causa in esame il marchio CMA non è stato, né avrebbe potuto essere, registrato come denominazione di origine od indicazione geografica a norma del Regolamento (CEE) del Consiglio 14 luglio 1992, n. 2081, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari [44]. Le restrizioni alla libera circolazione delle merci causate dal funzionamento del sistema dei marchi CMA non possono, pertanto, giustificarsi con il riferimento alle norme di detto regolamento.

Art. 30 CE

38. Secondo il Governo tedesco, tuttavia, il sistema in questione troverebbe giustificazione nell'art. 30 CE. Ai sensi di tale norma sono consentite le restrizioni all'importazione giustificate da una serie di motivi, ivi compresa la tutela della proprietà industriale e commerciale, purchè tali restrizioni non costituiscano un mezzo di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri. Il governo tedesco deduce che il sistema di marchi di qualità in oggetto benefici appunto di tale deroga, e cita a sostegno della sua tesi la sentenza *Exportur* [45], in cui la Corte è parsa ammettere che la salva-

43 — V. punto 26.

44 — GU L 208, pag. 1.

45 — Sentenza 10 novembre 1992, causa C-3/91 (Racc. pag. I-5529).

guardia di una mera indicazione di provenienza geografica [46] possa considerarsi compresa nella «tutela della proprietà industriale e commerciale» di cui all'art. 30 CE [47].

39. L'argomento del governo tedesco non merita, a mio avviso, di trovare accoglimento.

40. In primo luogo, e soprattutto, giova richiamare quanto la Corte ha statuito nella sentenza *Sekt* [48], e cioè che «una zona di provenienza definita in rapporto all'intero territorio nazionale (...) non costituisce un ambito geografico (...) cui si possa ricollegare un'indicazione di provenienza» [49]. Tuttavia, l'area di provenienza delimitata dal sistema di marchi CMA coincide con l'intero territorio della Repubblica Federale di Germania, ed inoltre detto sistema si applica ad un'ampia gamma di prootti agricoli. Una misura avente un così vasto ambito di applicazione non può, come rileva la Commissione, configurarsi come un'indicazione di provenienza suscettibile di trovare giustificazione ai sensi della clausola dell'art. 30 CE relativa alla tutela della proprietà industriale e commerciale. In proposito si può osservare che l'art. 2, n. 2, lett. b), del regolamento n. 2081/92 [50] prevede la possibilità, in casi eccezionali, della registrazione di indicazioni geografiche relative ad un intero paese. Tale disposizione, tuttavia, deve intendersi come applicabile, in concreto, ai casi in cui l'estensione del territorio dello Stato membro in questione sia particolarmente ridotta (ad es. al Lussemburgo) e, forse, ai casi in cui la registrazione di un'indicazione geografica relativa ad un intero paese sia richiesta con riguardo ad un particolare prodotto la cui qualità o rinomanza sia attribuibile a detto Stato membro.

41. In secondo luogo, la causa in oggetto differisce in ogni caso da quella *Exportur* sotto un profilo di cruciale importanza. In quella causa, infatti, la Corte parve ammettere che le indicazioni di provenienza fossero meritevoli di tutela in quanto «possono (...) godere di una grande reputazione presso i consumatori e costituire per i produttori, stabiliti nei luoghi che esse designano, un mezzo essenziale per costituirsi una clientela» [51]. La tutela di tali indicazioni di provenienza era pertanto giustificata dal rischio che la reputazione da esse goduta potesse essere sfruttata da altri produttori. Nella presente causa, invece, la CMA nega l'autorizzazione all'uso del marchio di qualità con riguardo a *tutti* i prodotti fabbricati fuori dal territorio tedesco, indipendentemente dal fatto che ciascun prodotto o categoria merceologica goda di una qualche reputazione connessa all'indicazione geografica «aus deutschen Landen».

46 — Con l'espressione «mera indicazione di provenienza geografica», il governo tedesco sembra intendere un toponimo usato per contrassegnare un prodotto allorchè, in primo luogo, non sussista alcun legame fra le caratteristiche del prodotto stesso e la sua provenienza geografica e, in secondo luogo, l'uso di tale toponimo non ingeneri necessariamente nel consumatore la supposizione che il prodotto provenga dal luogo da esso designato.

47 — V. punto 37.

48 — Sentenza 20 febbraio 1975, causa 12/74, Commissione/Repubblica Federale di Germania (Racc. pag. 181).

49 — Punto 8.

50 — Citato alla nota 44.

51 — V. punto 28.

42. Dissento inoltre dall'interpretazione della sentenza *Exportur* data dalla convenuta. In quella circostanza, infatti, la Corte si trovava ad esaminare una convenzione avente una finalità ben più ampia di quella del sistema di marchi di qualità che forma invece oggetto della presente causa: la convenzione mirava in effetti a tutelare denominazioni d'origine, indicazioni di provenienza e denominazioni di taluni prodotti, nessuna delle quali, all'epoca dei fatti che avevano dato luogo al procedimento principale, risultava protetta a livello comunitario [52]. Non sono affatto convinto che l'affermazione di principio della Corte secondo cui lo scopo di detta Convenzione «può essere considerato compreso nella salvaguardia della proprietà industriale e commerciale ai sensi dell'art. 36» debba applicarsi al ben più ristretto ambito delle mere indicazioni di provenienza geografica, e tanto più adesso che le indicazioni di origine rientrano nella disciplina prevista dal regolamento n. 2081/92 [53] e sono tutelate a livello comunitario ai sensi di tale regolamento.

43. Infine, dalle spiegazioni fornite dalla Commissione nella presente causa, risulta che le mere indicazioni geografiche sono tutelate, a norma della legge tedesca, unicamente dall'art. 127, n. 1, del *Markengesetz* (Legge sui Marchi), il quale prevede che «le indicazioni di provenienza geografica non possono essere usate nel commercio per contrassegnare beni o servizi non provenienti dal luogo, dalla zona, dalla regione o dal paese da esse designato, se l'uso di tali denominazioni, indicazioni o segni con riguardo a beni o servizi aventi origine diversa può indurre in errore sulla provenienza geografica». È evidente come la *ratio* di tale disposizione non sia quella di tutelare i diritti che costituiscono oggetto specifico della proprietà intellettuale [54]; ed in effetti, in assenza dell'imputazione dell'indicazione di provenienza ad un determinato titolare esclusivo, non è — come osservato dal Bundesgerichtshof (Corte federale di cassazione tedesca) nella sua ordinanza di rinvio nella causa *Warsteiner* [55] — corretto parlare in termini di diritti di proprietà intellettuale. A mio parere, dunque, i principi sviluppati dalla Corte in tema di diritti di proprietà industriale e commerciale, *stricto sensu* intesi come diritti disponibili quali brevetti, marchi commerciali e diritti patrimoniali d'autore, non possono evidentemente costituire un quadro di riferimento appropriato per valutare la legittimità di normative nazionali riguardanti mere indicazioni di provenienza geografica.

44. Per le suesposte ragioni concludo che un sistema nazionale di marchi di qualità come quello in esame nella presente causa non rientra nella deroga prevista dall'art. 30 CE con riguardo ai provvedimenti di tutela della proprietà industriale e commerciale.

52 — Benchè la sentenza sia stata emessa alcuni mesi dopo l'entrata in vigore del regolamento n. 2081/92, i fatti erano occorsi prima di quella data.

53 — Citato alla nota 44.

54 — Sentenza 8 giugno 1971, causa 78/70, Deutsche Grammophone/Metro (Racc. pag. 487, punto 11); principio, da allora in poi, frequentemente ribadito dalla Corte.

55 — Sentenza 7 novembre 2000, causa C-312/98 (Racc. pag. I-9187).

Conclusione

45. Sulla base delle considerazioni fin qui svolte, ritengo che la Corte dovrebbe:

1) dichiarare che, riconoscendo il diritto di avvalersi del marchio di qualità «Markenqualität aus deutschen Landen» a prodotti finiti di una determinata qualità fabbricati in Germania, la Repubblica Federale di Germania ha violato l'art. 28 CE;

2) condannare la Repubblica Federale di Germania alle spese.