



Cristina Ventura
Europroject

ATTIVITÀ DI PROMOCOMMERCIALIZZAZIONE
CONTRIBUTI PUBBLICI E DISCIPLINA DEGLI AIUTI DI STATO
SINTESI

Diversi soggetti pubblici riservano una parte del proprio bilancio al sostegno di attività genericamente riconducibili alla categoria della promocommercializzazione.

Al fine di verificare se le regole comunitarie della concorrenza debbano essere applicate a tale varietà di situazioni ed eventualmente con quali vincoli e a quali condizioni l'intervento pubblico possa esplicarsi, ci è parso opportuno delineare il quadro della disciplina comunitaria in materia, anche se va detto fin da subito che ad un'estrema varietà di interventi possibili si contrappone una quasi totale mancanza di regole certe e di prassi significative, se si esclude il settore agricolo.

Le misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative: la compatibilità con l'art. 28 del Trattato

L'intervento pubblico a favore di iniziative di carattere promozional-pubblicitario pone due ordini di problemi: uno preliminare, collegato al corretto funzionamento del mercato comune, di rispetto del divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative di cui all'art. 28 del trattato CE, l'altro di compatibilità con la disciplina specifica in materia di aiuti di Stato.

Per quanto riguarda la compatibilità con le regole del mercato comune, la direttiva della Commissione 70/50/CEE, relativa alla soppressione delle misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative¹, già chiariva (art. 2, lettera k) che "*le misure che incitano all'acquisto dei soli prodotti nazionali*" sono in contrasto con il divieto sancito dall'art. 28 (ex art. 30).

Tale principio è stato ripreso dalla Corte di Giustizia in particolare nelle sentenze "Buy Irish" del 24 novembre 1982,² e "Apple & Pear" del 13 dicembre 1983³.

A questa giurisprudenza si è ispirata la Commissione, prima nella sua Comunicazione agli Stati membri del 28 ottobre 1986, con la quale ha tracciato le linee direttrici per la partecipazione dello Stato ad azioni di promozione dei prodotti agricoli e dei prodotti della pesca, poi negli Orientamenti del 2001⁴, in vigore dal 2002, che hanno sostituito la precedente disciplina e che costituiscono il quadro attualmente vigente.

¹ Direttiva 70/50/CEE della Commissione, del 22 dicembre 1969, relativa alla soppressione delle misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative non contemplate da altre disposizioni prese in virtù del trattato CEE (GUCE L 13 del 19.1.1970, p.29).

² Sentenza "Buy Irish" ("*Incoraggiamento di prodotti nazionali*") del 24.11.1982, Causa 249/81 (Raccolta 1982, p.4005).

³ Sentenza "Apple & Pear Development Council" del 13.12.1983, causa 222/82 (Raccolta 1983, p.4083).

⁴ Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato a favore della pubblicità dei prodotti di cui all'allegato I del trattato nonché di determinati prodotti non compresi in detto allegato (GUCE C 252 del 12.9.2001, p.5).

La Commissione ritiene che non incorrano in una contravvenzione all'art. 28 le campagne di promozione delle esportazioni realizzate in un altro Stato membro, né quelle organizzate sul proprio mercato, che reclamizzino il prodotto nazionale in modo generico, o che promuovano specifiche qualità o varietà tipiche della produzione nazionale, senza fare alcun riferimento alla loro origine nazionale. Sono invece chiaramente in contrasto con la suddetta disposizione del trattato le campagne promozionali che consigliano l'acquisto di prodotti nazionali esclusivamente a causa della loro origine o che scoraggino l'acquisto di prodotti provenienti da altri Stati membri o li screditino agli occhi dei consumatori (pubblicità negativa).

Anche se sono riferiti specificamente a prodotti agricoli, questi principi possono senz'altro essere applicati alle attività promozional/pubblicitarie in genere.

Le regole e la prassi della Commissione

Come si è accennato in precedenza, non esiste una regolamentazione specifica in merito alle attività promozionali o pubblicitarie, se non per il settore agricolo (ivi compresa la trasformazione e commercializzazione dei prodotti) e della pesca.

Per quanto riguarda gli altri settori, l'unica disposizione rilevante è quella contenuta all'art.5 del REGOLAMENTO 70/2001, RELATIVO AGLI AIUTI DI STATO ALLE PMI,⁵ laddove si stabilisce che possono essere concessi aiuti, per la partecipazione a fiere ed esposizioni, fino al 50% dei costi sostenuti per la locazione, installazione e gestione dello stand, ma limitatamente alla prima partecipazione ad una determinata manifestazione. La stessa disposizione prevede inoltre che aiuti della stessa entità possano essere concessi per l'acquisizione di servizi forniti da consulenti esterni, con carattere non continuativo o periodico.

Poca cosa, dunque. Resta naturalmente la possibilità di concedere contributi per attività promozionali in REGIME "DE MINIMIS" (ad esclusione, in questo caso, del settore agricolo, nonché degli aiuti alle attività connesse all'esportazione).

Per quanto riguarda le ATTIVITÀ LEGATE ALLA PRODUZIONE, TRASFORMAZIONE E COMMERCIALIZZAZIONE DEI PRODOTTI DI CUI ALL'ALLEGATO I del trattato, le regole applicabili sono quelle specifiche contenute negli Orientamenti per gli aiuti di Stato del 2001 già citati, nonché quelle contenute nel Regolamento "di esenzione" n.1/2004 relativo agli aiuti alle PMI del settore agricolo⁶, e negli Orientamenti per gli aiuti al medesimo settore del 2000.⁷

Un discorso a parte va fatto per i PRODOTTI DELLA PESCA ALLA LUCE DELLE NUOVE DISCIPLINE VARATE L'8 SETTEMBRE 2004⁸, vale a dire il nuovo regolamento di

⁵ Regolamento (CE) N.70/2001 della Commissione del 12 gennaio 2001 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese (*GUCE L 10 del 13.1.2001, p.33*).

⁶ Regolamento (CE) N.1/2004 della Commissione del 23 dicembre 2003 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli (*GUUE L 1 del 3.1.2004, p.1*).

⁷ Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo (*GUCE C 28 dell'1.2.2000, p.2*).

⁸ Regolamento (CE) N. 1595/2004 della Commissione, dell'8 settembre 2004, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca (*GUUE L 291 del 14.9.2004, p. 3*). Orientamenti per l'esame degli aiuti di Stato nel settore della pesca e dell'acquacoltura (*GUUE C 229 del 14.9.2004, p. 5*).

esenzione per gli aiuti a favore delle PMI attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e i nuovi Orientamenti applicabili al di fuori dell'esenzione. In particolare il regolamento di esenzione dedica l'articolo 7 agli aiuti alla promozione e alla pubblicità dei prodotti della pesca, ritenendoli compatibili con il mercato comune e non più soggetti a notifica, nel rispetto delle condizioni previste.

Ai fini dell'applicazione della disciplina del 2001, per "PUBBLICITÀ" si intende qualsiasi operazione effettuata attraverso mezzi di comunicazione di massa (compreso Internet) intesa ad indurre gli operatori economici o i consumatori all'acquisto di un determinato prodotto. Non rientrano invece nel concetto di pubblicità le operazioni promozionali quali la diffusione di conoscenze scientifiche, la partecipazione a (o l'organizzazione di) fiere ed esposizioni o ad analoghe iniziative nel settore delle relazioni pubbliche.

La compatibilità di un aiuto a favore della pubblicità è attestata, sulla base dell'art. 87, par. 3, lettera c)⁹, dall'assenza di condizioni negative (mancanza che garantisce il rispetto dell'interesse comune) e dal ricorrere di condizioni positive, garanzia del fatto che quell'aiuto favorisce lo sviluppo di talune attività o regioni economiche.

Criteri negativi

Il loro ricorrere sancisce un'incompatibilità assoluta dell'intervento con il mercato comune.

1. Come abbiamo già visto, un aiuto nazionale a favore di una campagna pubblicitaria che violi il disposto dell'art. 28 (ex art. 30) del trattato (divieto di restrizioni quantitative all'importazione nonché di qualsiasi misura di effetto equivalente) non può in alcun modo essere compatibile con il mercato comune.
2. La Commissione non potrà in nessun modo autorizzare aiuti per campagne pubblicitarie contrarie al diritto comunitario derivato.
3. Eventuali aiuti che sovvenzionino campagne a favore di prodotti di imprese determinate verranno considerati come aiuti al funzionamento, incompatibili in quanto tali con il mercato comune.

Criteri positivi

L'assenza dei criteri negativi di cui sopra non garantisce di per sé che la pubblicità sovvenzionata sia compatibile con il mercato comune. Perché un aiuto pubblico di questo tipo possa essere autorizzato, esso dovrà agevolare lo sviluppo di alcune attività o regioni economiche. La condizione si considera soddisfatta se la pubblicità riguarda una delle situazioni elencate dagli orientamenti, vale a dire:

- produzioni agricole in eccedenza o specie sottoutilizzate;
- produzioni nuove o sostitutive non ancora eccedentarie;
- prodotti di qualità pregiata, ma anche prodotti biologici;
- sviluppo di determinate regioni;
- sviluppo delle PMI.

⁹ Art. 87, par. 3, lettera c): *“Sono compatibili con il mercato comune gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse”.*

Intensità di aiuto

Gli aiuti a favore della pubblicità sono generalmente autorizzati nella misura massima del 50%; questa può arrivare al 75% solo se si riferisce a prodotti di PMI in aree ammesse alla deroga di cui all'art.87, par.3, lettera a).

Come abbiamo visto, la Commissione, nella sua prassi, fa distinzione tra PROMOZIONE E PUBBLICITÀ e disciplina gli aiuti ai due tipi di attività in maniera diversa.

La più generica attività di PROMOZIONE non è oggetto di una regolamentazione specifica. Gli articoli 13 e 14 del Regolamento 1/2004 (che esenta dall'obbligo di notifica) ed i punti 13 e 14 degli Orientamenti per gli aiuti al settore agricolo (che comportano invece la previa notifica) disciplinano gli aiuti che incentivano la produzione e la commercializzazione di prodotti agricoli di qualità e quelli a favore dell'assistenza tecnica nel settore agricolo (istruzione e formazione, prestazione di servizi di gestione aziendale e di servizi ausiliari, onorari di consulenti, organizzazione di concorsi, mostre e fiere, progetti pilota o dimostrativi). Essi, di fatto, si riferiscono a situazioni che solo marginalmente hanno a che vedere con la promocommercializzazione, ma sono le uniche regole di riferimento disponibili (ed infatti sono richiamate dai punti 4 e 8 degli Orientamenti sulla pubblicità, con riguardo alle operazioni promozionali).

La stessa Commissione, nei casi che le sono stati sottoposti, ha sempre ricondotto le diverse fattispecie - qualora appunto non si tratti di misure pubblicitarie - a quelle disciplinate dai punti sopra citati degli Orientamenti, che ammettono tassi di aiuto fino al 100% dei costi ammissibili, ancorché con un tetto di 100.000 euro a beneficiario su un triennio. Se si tiene conto che tale percentuale, alquanto più alta di quella prevista nel campo della pubblicità, può essere applicata senza la necessità di preventiva notifica - evidentemente nel caso in cui siano soddisfatte le condizioni del Regolamento di esenzione 1/2004 - si comprende l'utilità di potere legittimamente ricondurre una certa iniziativa alla categoria che la Commissione definisce "attività promozionali in senso lato". Alcuni esempi tratti dalla prassi più recente possono contribuire a chiarire la distinzione.

Rientrano senz'altro nel campo della **promozione e dell'assistenza tecnica** gli aiuti diretti a cofinanziare:

- le azioni di formazione degli operatori, per esempio all'export o al marketing;
- con qualche distinguo, l'organizzazione di seminari informativi e workshop tecnici sulle caratteristiche nutrizionali, igieniche o organolettiche dei prodotti, promossi tra produttori da un lato e operatori commerciali o consumatori dall'altro;
- la partecipazione a fiere e mostre in Italia e all'estero.
- la consulenza su una vasta gamma di temi:
 - a) progettazione e creazione di portali e siti Internet inclusi i siti per l'e-commerce e l'e-business (ma con esclusione dei costi di gestione del sistema), di connessioni Intranet e di reti al servizio del sistema produttivo;
 - b) introduzione a tecniche innovative di processo e di prodotto, nonché di gestione aziendale e servizi ausiliari;
 - c) messa a punto di piani di comunicazione per i consumatori;

- d) creazione di punti di raccolta ed individuazione di show room al fine di organizzare circuiti di promozione territoriale collegata alla produzione di qualità;
- e) adeguamento alle normative ambientali e riduzione delle pressioni ambientali derivanti dal sistema produttivo;
- f) ricerche di mercato finalizzate all'organizzazione di attività di servizio promozionale alle imprese dirette al posizionamento commerciale o al radicamento su specifiche aree di mercato.

Esaminate le misure che la Commissione annovera tra le attività promozionali e di assistenza tecnica, resta ora da vedere quali casi siano stati ricondotti agli Orientamenti comunitari sulla **pubblicità** e alle diverse condizioni in essi previste. Si tratta di un insieme molto ampio di iniziative, riconducibili tuttavia ad un numero limitato di tipologie, sintetizzabili nelle seguenti categorie:

- la realizzazione di campagne pubblicitarie ed informative, di siti Internet, di manifesti, di materiale pubblicitario in distribuzione;
- la presentazione e degustazione guidata di prodotti;
- l'organizzazione di incontri tra produttori e operatori commerciali di vario tipo (dal ristoratore al responsabile acquisti) e tutte le iniziative (dalle visite alle aziende dei potenziali compratori ai workshop con caratteristiche meno tecniche e più commerciali) dirette ad instaurare un contatto d'affari tra produttori ed acquirenti, siano essi operatori professionali o consumatori.

Nella prassi sono limitatissimi e per lo più palesi i casi di non aiuto riconosciuti come tali dalla Commissione. Fra questi ritroviamo misure del tipo "La Scuola in campagna" e la partecipazione di un'Amministrazione a fiere o esposizioni finalizzata a promuovere sé stessa e a fornire informazioni al pubblico in materia di politica agricola e di sviluppo rurale.

LE STRADE DEL VINO

Meritano qualche considerazione aggiuntiva le vicende delle "Strade del vino (dell'olio, dei prodotti tipici)", vale a dire una serie di casi italiani autorizzati dalla Commissione tra il 1999 e il 2003 e riguardanti notifiche di interventi regionali di sostegno ai prodotti vitivinicoli e talora agroalimentari di qualità attraverso l'istituzione di itinerari specifici.

L'esame orizzontale di tali regimi, molto simili tra le varie regioni e caratterizzati da interventi analoghi e ricorrenti nel tempo, consente di apprezzare una seppur timida evoluzione della prassi della Commissione nel senso di una cauta apertura.

INTERVENTI NELLE AZIENDE

Adeguamento delle attrezzature aziendali per renderle conformi agli standard di qualità delle Strade

- Allestimento di segnaletica e pannelli informativi all'entrata dell'azienda, di un parcheggio dove può sostare almeno un autobus, di una zona accoglienza e sosta dei visitatori prima che inizi la visita
- Realizzazione di percorsi sicuri per la visita agli impianti
- Creazione di spazi di degustazione.

Da un lato (nel 2000) li si considera *aiuti agli investimenti* orientati alla diversificazione e li si valuta alla stessa stregua di investimenti in agricoltura. Nel 2003, la distinzione è ancora più sottile perché la sola apposizione di segnaletica non è investimento, ma una *misura promozionale agevolabile sotto forma di assistenza tecnica*. Dall'altro, per gli stessi interventi in un altro caso nel 2003 viene applicato il *de minimis* anche alle aziende agricole in quanto gli interventi si dice che non comportano la lavorazione e la commercializzazione di prodotti agricoli. In questo caso pare indispensabile l'assicurazione di non agevolare la creazione di punti vendita (diversamente si tratterebbe di commercializzazione di prodotti agricoli e non si potrebbe più applicare il *de minimis*), mentre nel caso degli investimenti non pare rilevante che ci sia vendita o meno perché la disciplina è quella più restrittiva applicabile anche agli aiuti alla commercializzazione.

Se beneficiari finali sono le aziende non agricole: la Commissione applica sempre il *de minimis* sia per investimenti che per altre tipologie di intervento.

Il ricorso continuato al *de minimis* pare più dovuto alla mancanza di un quadro regolamentare di riferimento che non all'impossibilità giuridica di ammettere tali aiuti a titolo diverso o di ammettere un intervento perché, di fatto, non costituisce aiuto¹⁰.

Aiuti alla formazione (per esempio linguistica): se si tratta di operatori del settore agricolo, l'autorizzazione è data in quanto assistenza tecnica. Se si tratta di soggetti di altri settori è inevitabile applicare il regolamento di esenzione n. 68/2001 sugli aiuti alla formazione.

INTERVENTI ESTERNI ALLE AZIENDE

Da un lato nel 2000, la creazione o l'adattamento di centri di informazione (ristrutturazione di edifici, messa a norma, ecc.), così come la creazione di Musei del vino vengono considerate *misure di promozione* in quanto finalizzate alla divulgazione di informazioni turistiche, culturali ed enologiche per la promozione delle strade del vino e delle regioni enologiche, e quindi soggette ai vecchi orientamenti sulla promozione. Se l'edificio è pubblico e l'intervento fatto magari da un ente locale allora tutto il finanziamento evidentemente sarà pubblico (40+60), ma per fortuna nell'ambito della promozione sono da sempre ammessi tassi fino al 100%¹¹. Di questo tenore è un caso del 1999 in cui l'istituzione e l'adeguamento di centri informativi passa necessariamente da Comuni e Province è quindi il tasso finale arriva al 100%. La Commissione sottolinea che data la proprietà delle infrastrutture, il tasso di aiuto per le imprese risulta inferiore a quello normalmente ammesso.

Un po' differente un'altra autorizzazione del 2000 in cui si distingue tra l'intervento dell'ente pubblico sulle strutture (non aiuto) e le attività di studio o di esposizione che vengono svolte da o presso queste strutture o la loro messa a disposizione (aiuto soft, punto 14 degli Orientamenti agricoli).

Tra il 2002 e il 2003 La Commissione giunge ad applicare il *de minimis* alla creazione e all'adeguamento di centri di informazione, di documentazione, di centri espositivi e di

¹⁰ La prassi della Commissione è (comprensibilmente) prudente anche per il timore di creare precedenti che possano dare adito ad aperture incontrollabili.

¹¹ Si ricordi che l'art. 14 del Regolamento di esenzione 1/2004 e il punto 14 degli Orientamenti per il settore agricolo, prevedono un limite di 100.000 euro per beneficiario su un periodo di tre anni, per altro ampiamente sufficiente a coprire interventi di questo tipo a favore di una pluralità di aziende.

degustazione dei prodotti (senza vendita), con acquisto di materiale informatico e sistemazione dei locali, senza ulteriori specifiche. In questo senso il beneficiario individuato è il Comitato di gestione, che si ritiene svolga un'attività economica (la fornitura di servizi di promozione) di carattere non agricolo.

In un caso di fine 2003 finalmente si dice che gli aiuti dati ai pubblici e privati per fare i Musei del vino non sono aiuti (purché – attenzione – non si tratti di aiuti alla promozione o agli investimenti nella commercializzazione!), mentre i centri di informazione ed accoglienza vanno in *de minimis*.

Altra misura ricorrente è l'ideazione di un logo per la segnaletica lungo il percorso, la posa della segnaletica, ecc. Queste attività vengono sempre considerate promozionali e finanziabili al 100%. Con i nuovi Orientamenti agricoli del 2000, l'autorizzazione poggia sul punto 14 "aiuti soft" e, fermo restando il 100%, diventa reale la necessità di calcolare l'aiuto pro capite per l'azienda. In un caso 2002 si dice che gli aiuti vengono dati per il tramite dei comitati di gestione e di associazioni locali cui il comitato ha affidato le attività e sarà poi il comitato a calcolare i costi dei servizi promozionali che devono essere imputati alle singole aziende.

Sugli aiuti soft o, in alternativa, sugli orientamenti pubblicità, vengono appoggiate anche tutte le misure a favore di attività di comunicazione, informazione, divulgazione, animazione, e i relativi materiali, nonché gli studi e le consulenze accessorie alla promozione. In entrambi i casi vanno rispettate le condizioni dettate dalla Commissione, con la differenza che le misure pubblicitarie a tutt'oggi devono essere sempre notificate, mentre per gli interventi di promozione ci si può appoggiare al nuovo regolamento di esenzione in agricoltura n. 1/2004. Per assicurare che le misure non costituiscano pubblicità, tutto il materiale prodotto e utilizzato per la valorizzazione delle Strade deve sempre essere di natura generica e informativa, non menzionare imprese individuali e non essere volto ad incoraggiare i consumatori ad acquistare i prodotti. I nomi delle singole aziende sono pubblicati solo su cartelli in prossimità delle stesse e la segnaletica offre solo informazioni generali quali gli orari di apertura al pubblico e le lingue parlate.

Si ricorda, infine, che nel campo della promozione, una regola è rigidamente applicata dalla Commissione e ripresa con grande enfasi anche nel regolamento di esenzione 1/2004: si tratta del fatto che l'accessibilità ai servizi deve essere garantita per tutti gli agricoltori, anche se gli stessi sono prestati da associazioni di produttori o altre organizzazioni agricole di mutuo sostegno.

In un'autorizzazione di fine 2003 il contributo alla creazione di loghi, alla segnaletica e al materiale informativo e divulgativo non è aiuto se concesso ad enti pubblici o altri organismi pubblici o privati non esercitanti un'attività economica e purché non si favoriscano talune imprese o produzioni. Sembra un'affermazione innovativa, ma l'ultima condizione (il non vantaggio per le imprese) è un po' oscura. Tuttavia se sulla base di tale affermazione si potessero cominciare a salvare dalla disciplina aiuti di Stato interventi più generali di promozione (del territorio), sarebbe un risultato da non disprezzare.