



Carlo E. Baldi
Università di Bologna - Europroject

ATTIVITÀ PROMOZIONALI E PUBBLICITARIE

3 maggio 2000

L'intervento pubblico a favore di iniziative promozionali o pubblicitarie pone due ordini di problemi: uno, preliminare, di compatibilità con il disposto dell'art. 28 del trattato CE (divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative), l'altro di compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato.

Per quanto riguarda il primo problema, la direttiva della Commissione 70/50/CEE, relativa alla soppressione delle misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative, chiarisce (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 nella sentenza cosiddetta "Buy Irish" del 24 novembre 1982, laddove ha affermato che l'incitamento da parte della pubblica autorità (ancorché questo provenga da iniziative realizzate da soggetti diversi dalla pubblica amministrazione, ma sia realizzato tuttavia con il contributo pubblico) ad acquistare prodotti nazionali può costituire misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative, allorché esso può avere effetti restrittivi reali o potenziali sulle importazioni. Ciò avviene - a giudizio della Corte - quando i consumatori siano sollecitati a soddisfare il proprio fabbisogno ricorrendo a prodotti nazionali piuttosto che a prodotti importati.

Il caso riguardava una campagna pubblicitaria a favore della vendita e dell'acquisto di prodotti nazionali. La Corte ha precisato che "siffatta pratica non va esente dal divieto di cui all'art. 30 del trattato per il solo fatto di non basarsi su decisioni vincolanti per le imprese. Infatti, anche atti di un governo di uno Stato membro privi di effetto cogente possono essere idonei ad incidere sulla condotta dei commercianti e dei consumatori nel territorio di questo Stato ed avere quindi la conseguenza di frustrare gli scopi della Comunità sanciti dall'articolo 2 ed elaborati dall'articolo 3 del trattato".

Se nel caso irlandese l'intento di incentivare la vendita di prodotti nazionali a scapito dei prodotti di importazione (e quindi degli altri prodotti comunitari) era evidente, non sempre tale obiettivo è presente nelle campagne pubblicitarie. Questa ipotesi è stata presa in considerazione dalla Corte nella sentenza "Apple & Pear" del 13 dicembre 1983, dove essa ha affermato che le disposizioni del trattato "non ostano a che un ente nazionale d'incoraggiamento nel settore della frutticoltura metta in valore, nella sua pubblicità, le caratteristiche della frutta prodotta nello Stato membro di cui trattasi, né che esso organizzi delle campagne d'incoraggiamento per la vendita di determinate varietà indicando le loro proprietà particolari, nemmeno se queste sono tipiche della produzione nazionale; viceversa, è incompatibile con l'articolo 30 del trattato il fatto che l'ente faccia della pubblicità mirante a sconsigliare l'acquisto di prodotti degli altri Stati membri o a svilire detti prodotti agli occhi dei consumatori oppure consigli l'acquisto di prodotti locali unicamente a motivo della loro origine nazionale".

A questa giurisprudenza si è ispirata la Commissione 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. 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 essere applicati anche alle attività promozionali nel settore turistico. Si può dunque affermare che devono considerarsi misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative - e quindi sono comunque vietate - tutte le iniziative promozionali e pubblicitarie realizzate con il contributo pubblico che tendano a presentare il prodotto turistico nazionale (o, naturalmente, di una determinata regione o località) come prodotto di qualità migliore rispetto a quelli di altri Stati o di altre regioni dell'Unione. Sono invece sicuramente compatibili tutte le campagne pubblicitarie neutre ed obiettive che non implicino la volontà di sconsigliare o di svalutare l'offerta turistica di altri paesi membri. È in sostanza sacrosanto il diritto di uno Stato membro di organizzare o di promuovere campagne pubblicitarie per informare i consumatori e fornire loro indicazioni obiettive che li orientino nelle loro scelte.

Stabilito cosa è lecito ai sensi dell'art. 28, si tratta ora di verificare la compatibilità con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato delle campagne promozionali realizzate con il contributo pubblico.

Iniziative promozionali o pubblicitarie a carattere generale, che illustrino i pregi artistici, culturali, paesaggistici, ambientali di uno Stato membro o di una sua regione o località, o che reclamizzino eventi culturali, artistici o sportivi che si verifichino in essi, rientrano nell'indiscutibile diritto dello Stato di informazione dei consumatori. Esse possono quindi essere considerate fuori dal campo di applicazione dell'art. 87, par. 1; non dovrebbero dunque comportare alcun obbligo di notifica e possono essere realizzate anche a totale carico dello Stato. È parimenti estraneo alla disciplina degli aiuti di Stato il sostegno pubblico a tutte le iniziative che, valorizzando tradizioni culturali, alimentari, eventi sportivi, o altro, si possano tradurre in una generica promozione di un determinato territorio o località (fiere e mercati, feste di primavera, del vino o della birra, manifestazioni carnevalesche, palii e giostre, ecc.).

Negli altri casi, si dovranno applicare le regole degli aiuti di Stato valide in generale per tutti i settori, con le particolarità e specificità (specie per quanto riguarda l'intensità degli aiuti) che potranno essere stabilite per il settore turistico o per determinati suoi comparti. Così, le iniziative promozionali a favore di singole imprese turistiche o di consorzi di imprese potranno beneficiare del sostegno pubblico nei limiti previsti dalla disciplina degli aiuti nel settore turistico; quando la pubblicità della singola impresa avvenga nell'ambito di una iniziativa più generale, si dovrà quantificare il vantaggio di cui gode l'impresa stessa (in termini di riduzione dei costi che questa avrebbe dovuto sostenere per realizzare la stessa pubblicità, non di ricaduta nei suoi confronti della promozione più generale, che non è rilevante).

Per quanto riguarda la partecipazione a fiere, si potranno applicare le regole generali ormai fissate dalla Commissione: potranno cioè essere concessi aiuti alle imprese, limitatamente alla prima partecipazione ad una determinata fiera; l'intensità massima dell'aiuto potrebbe essere - come per gli altri settori - del 50% dei costi di locazione, installazione e gestione dello stand. Le spese relative alla partecipazione ad ulteriori manifestazioni devono essere considerate spese di funzionamento e sarebbero pertanto ammissibili solo in regime "*de minimis*". Ciò per quanto riguarda le spese relative allo stand attribuibili ad imprese determinate (anche se in forma associata); la partecipazione a manifestazioni fieristiche promosse da soggetti pubblici con funzioni genericamente promozionali di paesi, regioni o comprensori turistici esulerebbe invece dal campo di applicazione dell'art. 87, par. 1.

In definitiva ed in sintesi, la situazione si potrebbe presentare nei termini seguenti:

- A) È vietato - in quanto in contrasto con l'art. 28 del trattato - il sostegno pubblico ad iniziative promozionali che tendano a presentare il prodotto turistico nazionale come prodotto di qualità migliore a quello di altri Stati o regioni dell'Unione
- B) Sono invece ammissibili campagne pubblicitarie tendenti ad informare i consumatori e fornire loro indicazioni che li orientino nelle loro scelte. Tra le iniziative non in contrasto con l'art. 28:
 - a) sono fuori dal campo di applicazione dell'art. 87, par. 1 (non sono quindi soggette all'obbligo di notifica e possono essere a totale carico dello Stato) le iniziative promozionali e pubblicitarie a carattere generale o che reclamizzino eventi particolari
 - b) gli aiuti ad attività promozionali riferiti a imprese singole o associate (ma non ad un comprensorio turistico) saranno soggetti alle limitazioni ed ai massimali di intensità che saranno stabiliti per il settore turistico o per suoi particolari comparti
 - c) gli aiuti per la partecipazione a fiere sono ammissibili, nel limite del 50% dei costi per il noleggio, l'arredamento e la gestione dello stand, per la prima partecipazione ad una determinata fiera; i costi relativi alla partecipazione a successive manifestazioni, in quanto spese di funzionamento, sono ammissibili solo in regime "*de minimis*".