

“Made in”: quando l’etichetta sa di protezionismo

Paolo Martinello

Di fronte alle sfide della globalizzazione, l'Italia cerca di nuovo rimedi miopi e di breve respiro: vestiti e scarpe importate dai Paesi asiatici dovranno obbligatoriamente indicare la loro origine geografica e le condizioni per etichettare un prodotto come “made in Italy” saranno meno severe. Nonostante gli ampi consensi, si tratta di misure che non servono ad affrontare efficacemente la concorrenza internazionale, né a dare informazioni utili ai consumatori. E che l'Europa boccerà.

La voglia di “made in” non finisce mai

Preceduta da un iter parlamentare insolitamente veloce (6 mesi) e appoggiata da un consenso politico pressoché unanime (546 voti favorevoli, 2 astenuti e un solo voto contrario, per altro di un deputato che si è affrettato a spiegare di aver schiacciato per errore un pulsante sbagliato), il 17 marzo 2010 è stata definitivamente approvata dalla Camera dei Deputati la nuova (ennesima) legge¹ a tutela del made in Italy nei settori maggiormente esposti alla concorrenza internazionale, in particolare asiatica (tessile, calzature e alcuni pezzi di arredamento).

Nota come legge Reguzzoni - Versace - Calero, primi firmatari e appartenenti alle forze politiche di maggioranza (Lega Nord - Pdl) e opposizione (Pd), il testo è stato accolto da un coro di approvazione da parte delle categorie produttive interessate, ma anche di sindacati e istituzioni locali.

La nuova legge non si limita a regolamentare l'uso dell'etichettatura “made in Italy”. Il primo obiettivo è quello di obbligare i prodotti commercializzati in Italia (*in primis* ovviamente quelli importati) a riportare l'indicazione del luogo di origine.

Il testo esordisce infatti affermando che «*al fine di consentire ai consumatori finali di ricevere una adeguata informazione sul processo di lavorazione dei prodotti [...], è istituito un sistema di etichettatura obbligatoria dei prodotti [...] destinati alla vendita, nei settori tessile, della pelletteria e calzaturiero, che evidenzii il luogo d'origine di ciascuna fase di lavorazione e assicuri la tracciabilità dei prodotti stessi.*»

Questa disposizione introduttiva svela il presupposto sul quale si basa la normativa: informare il consumatore sul “luogo di origine” del prodotto equivale a informarlo sul “processo di lavorazione” del prodotto stesso e pertanto sulla sua qualità.

¹ Legge 55/2010, Disposizioni concernenti la commercializzazione di prodotti tessili, della pelletteria e calzaturieri, pubblicata in G.U. n. 92 del 21 aprile 2010.

È un presupposto del tutto irrazionale, essendo evidente che la qualità, sia “tecnica” che “etica”, di un prodotto non può che essere misurata e verificata caso per caso, non potendosi essa desumere tout court dalla sua provenienza geografica.

I destinatari del nuovo sistema di etichettatura obbligatoria sull'origine geografica dei prodotti non sono solo i produttori esteri (sia europei che extra europei), ma anche, anzi soprattutto, i produttori nazionali che hanno delocalizzato talune fasi di lavorazione all'esterno del territorio nazionale. I prodotti delle imprese asiatiche, infatti, essendo destinati all'intero mercato mondiale, normalmente riportano già l'etichettatura sul luogo di origine (made in China, in Taiwan ecc.), obbligatoriamente prevista per l'esportazione in importanti mercati (*in primis* Usa e Giappone). Diversamente, i produttori nazionali che hanno delocalizzato in tutto o in parte le loro produzioni, in particolare nel settore della moda e delle calzature, dovranno ora dichiarare in etichetta la provenienza geografica dei loro prodotti.

Questo obiettivo è stato esplicitamente ritenuto dai fautori della nuova normativa come un efficace mezzo di protezione delle imprese che operano nel territorio nazionale, in quanto conferirebbe a esse un vantaggio competitivo nei confronti dei concorrenti che hanno delocalizzato senza dichiararlo in etichetta (sempre sul presupposto che il consumatore identifichi il prodotto di provenienza geografica extra europea come di minor qualità e valore e, per converso, quello “made in Italy” come migliore).

Questo effetto della nuova normativa ha suscitato le riserve, per la verità assai prudenti, di una parte significativa dell'industria italiana, evidentemente timorosa di contrastare una iniziativa legislativa supportata da un consenso politico unanime. Non solo i consumatori, ma la stessa Confindustria è stata sostanzialmente esclusa dalle consultazioni parlamentari che hanno preceduto l'approvazione della legge e, facendo evidentemente buon viso a cattivo gioco, si è mostrata soddisfatta di alcuni ritocchi marginali (in particolare, il rinvio della sua entrata in vigore a ottobre 2010 al fine di consentire la notifica del testo alla Commissione Europea per il suo parere).

La battaglia sul “made in Italy” si gioca quindi essenzialmente tra contrapposti interessi commerciali e industriali nazionali, che ben poco hanno a che vedere con la tutela e l'informazione del consumatore.

Il secondo caposaldo della nuova normativa riguarda l'impiego (volontario) dell'indicazione “made in Italy”, che sarà consentito ai prodotti per i quali le fasi di lavorazione hanno avuto luogo “prevalentemente” nel territorio nazionale.

Nell'improbabile compito di regolamentare per legge ciò che la realtà economica e lo sviluppo tecnologico hanno reso sempre meno identificabile e rilevante per la qualità effettiva del prodotto finale, vale a dire la fissazione dei criteri in base ai quali possa essere riconosciuto un legame tra un prodotto finito e un determinato luogo di produzione, la normativa si premura di precisare che per potersi fregiare del “made in Italy” in etichetta:

- è necessario che *«almeno due delle fasi di lavorazione per ciascun settore»* siano eseguite nel territorio italiano;

- debbono considerarsi a tal fine le fasi di lavorazione che vengono individuate dalla legge stessa nel settore tessile (filatura, tessitura, nobilitazione, confezione), della pelletteria (concia, taglio, preparazione, assemblaggio, rifinitura), del calzaturiero (concia, lavorazione della tomaia, assemblaggio, rifinitura) e dei divani (concia, lavorazione del poliuretano, assemblaggio dei fusti, taglio e cucito della pelle del tessuto, assemblaggio, rifinitura).

Inoltre, le varie fasi di lavorazione potranno essere compiute «*anche utilizzando fibre naturali, artificiali o sintetiche di importazione*» (nel settore tessile) così come «*pellame grezzo di importazione*» (nel settore della pelletteria, del calzaturiero e dei divani).

Il risultato di questa complessa, e per molti versi velleitaria, operazione normativa è quindi sostanzialmente quello di consentire l'impiego dell'indicazione "made in Italy" su prodotti che, oltre che impiegare (inevitabilmente) materie prime importate, hanno realizzato sul territorio nazionale un numero di fasi di lavorazione che, a ben vedere, non risultano neppure "prevalenti" (2 su 4 nel settore tessile e calzaturiero, 2 su 5 nel settore della pelletteria, 2 su 7 nel settore dei divani), in evidente contraddizione con i proclamati obiettivi di protezione del vero "made in Italy", della piccola e media impresa nei settori interessati, delle sue tradizioni produttive e qualitative, del suo solido legame con il territorio e via dicendo.

Ancor più se si considera che la nuova legge, per effetto dei meccanismi sopra descritti, finisce persino per annacquare i requisiti previsti per l'utilizzo dell'indicazione "made in Italy" introdotti nel nostro ordinamento solo pochi mesi prima: alla fine del 2009, infatti, il legislatore italiano era intervenuto sulla stessa materia con una disciplina di carattere generale dei prodotti classificabili come "made in Italy"² che consentiva di individuare come tale il prodotto «*realizzato interamente in Italia [...] e per il quale il disegno, la progettazione, la lavorazione e il confezionamento sono compiuti esclusivamente sul territorio italiano*», prevedendo inoltre che l'uso improprio dell'indicazione "made in Italy" o similari fosse sanzionato penalmente (diversamente dalla nuova normativa che si limita a prevedere sanzioni amministrative).

Pare dunque evidente che la nuova normativa sia stata animata da obiettivi squisitamente politici e di facile raccolta del consenso, ben più che da una razionale analisi della realtà e delle misure utili (dall'innovazione alla crescita dimensionale delle imprese del settore) ai settori dell'industria nazionale più esposti alle sfide della globalizzazione.

Del resto, è noto che non esistano analisi e dati che consentano di misurare il "valore" attribuibile all'indicazione di origine geografica di un prodotto (rispetto - in particolare - al valore del "marchio" del produttore) e le quote di mercato che essa sarebbe in grado di spostare o anche semplicemente proteggere. Il che dimostra quanto l'operazione tragga origine, più che da scelte razionali, da emo-

² Legge n. 166/2009, Made in Italy e prodotti interamente italiani (art.16), pubblicata in G.U. 24 novembre 2009 (suppl. ord.)

zioni e paure. Le stesse che nel recente passato, dopo l'introduzione da parte di Bruxelles di dazi e quote per proteggere momentaneamente l'industria tessile e calzaturiera europea, hanno spinto l'Italia a invocare il completamento del quadro di quelle misure protezionistiche proprio con l'introduzione dell'etichetta obbligatoria sull'origine geografica dei prodotti di importazione extra Ue.³

Visti gli scarsi (o nulli) risultati ottenuti sinora in Europa, il nostro paese ha deciso ora di andare avanti da solo, nonostante i vincoli comunitari. Gli stessi promotori dell'iniziativa legislativa hanno candidamente ammesso che la nuova legge è una iniziativa "di bandiera" da utilizzare come "grimaldello" per spingere l'Europa, alla quale tutti ammettono che spetti l'ultima parola in questa materia, ad assumere a sua volta una analoga iniziativa legislativa.

Ma anche questo obiettivo, perseguito con un metodo assai discutibile, è destinato al fallimento.

La bocciatura dell'Europa

A fine luglio 2010 la Commissione Europea (Direzione Generale Impresa Industria) ha comunicato al Governo Italiano che la nuova normativa sul made in Italy non appare in linea né con le disposizioni del trattato né con la direttiva 98/34/Ce, che obbliga gli Stati membri a notificare i progetti delle regolamentazioni tecniche relative ai prodotti alla Commissione e agli Stati Membri prima che queste siano adottate nelle legislazioni nazionali, al fine di garantire trasparenza e controllo su misure che potrebbero dare origine a barriere ingiustificate tra gli Stati membri.

Innanzitutto, la Commissione ha rilevato che la notifica da parte dell'Italia delle nuove disposizioni sull'etichettatura obbligatoria è irregolare, in quanto effettuata dopo la loro approvazione anziché preventivamente, come previsto dalla direttiva. È bastato questo "errore" per far meritare all'Italia il giudizio di «euro-ignorante» da parte dell'*Economist*.

L'inadempimento all'obbligo di notifica comporta l'inapplicabilità delle disposizioni, con la conseguenza che esse non possono essere opposte ai singoli e che il giudice nazionale ha l'obbligo di disapplicare la regola tecnica nazionale che non sia stata notificata come prescrive la direttiva (sentenza Corte di Giustizia del 30 aprile 1996, Cia Security International, causa C 194/94).

Nel merito, la Commissione ha ricordato che la Corte di Giustizia, in diverse occasioni, ha sottolineato che «*gli schemi di marcatura nazionale, siano essi obbligatori o volontari, sono contrari agli obiettivi del mercato interno perché possono rendere più difficile la vendita in uno Stato membro di una merce prodotta in un altro Stato membro, facendo venir meno di conseguenza i benefici del mercato interno*» e che «*nessuna ragione imperativa legata alla protezione dei consumatori potesse giustificare tale normativa*».

³ cfr. P. Martinello, "Made in Italy" tra vecchi e nuovi protezionismi, su questa rivista, n. 2/2007, p. 64.

La presa di posizione della Commissione, che prelude all'apertura di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia, era peraltro scontata e ampiamente prevista.

Esiste infatti una giurisprudenza costante della Corte di Giustizia in materia di marchi di qualità che ritiene incompatibile con il mercato unico la presunzione di qualità legata alla localizzazione nel territorio nazionale di tutto o parte del processo produttivo *«la quale di per ciò stesso limita o svantaggia un processo produttivo le cui fasi si svolgono in tutto o in parte in altri Stati Membri»* (Corte di Giustizia sentenza del 12 ottobre 1978, causa 13/78). A tale principio fanno eccezione solo le regole relative alle denominazione di origine e alle indicazioni di provenienza nel settore dei prodotti agro alimentari, in quanto oggetto di specifica disciplina comunitaria.

La Corte ha inoltre costantemente ritenuto contrari al trattato *«le previsioni obbligatorie che esigano l'indicazione di origine di determinate merci, ancor che indistintamente applicabili alle merci nazionali o a quelle comunitarie, giacché tali previsioni hanno l'effetto di consentire al consumatore di distinguere fra queste due categorie di prodotti, il che può indurlo a dare la preferenza alle merci nazionali»*, mentre ha sin dagli anni '80 riconosciuto meritevole di tutela l'interesse del produttore a indicare di propria iniziativa l'origine nazionale del prodotto, salva la tutela del consumatore rispetto a indicazioni inesatte: *«nei casi in cui l'origine nazionale della merce suggerisce ai consumatori determinate qualità, i produttori hanno interesse a indicarlo di loro iniziativa sul prodotto e sugli imballaggi, senza che sia necessario obbligarveli. In questo caso, la tutela dei consumatori è adeguatamente garantita dalle norme che consentono di vietare l'uso di indicazioni d'origine false, norme che il trattato Ce lascia intatte»* (Corte di Giustizia, sentenza del 25 aprile 1985, causa C-207/83).

Il nostro ordinamento prevede già un robusto sistema di tutela dei consumatori in caso di utilizzo scorretto o ingannevole di indicazioni di origine dei prodotti, essendo tale pratica commerciale espressamente vietata e sanzionata, in quanto sleale e ingannevole, dal Codice del Consumo del 2005 (oltre che penalmente sanzionata dalla L. 166/2009 già ricordata).

La presa di posizione della Commissione Ue ha comunque prodotto, almeno momentaneamente, la paralisi delle ulteriori iniziative governative previste dalla nuova normativa. Pur non essendo stata formalmente prorogata la sua data di effetto (1 ottobre 2010), nonostante la proposta in tal senso presentata dal Ministero dello Sviluppo Economico⁴ e dai settori dell'industria italiana maggiormente scettici sul suo contenuto, i regolamenti attuativi previsti e necessari per la sua effettiva entrata in vigore, la cui approvazione doveva avvenire entro agosto 2010, non sono ancora stati né discussi né predisposti in bozza (la quale, come la Commissione si è premurata di ricordare nella comunicazione inviata al Governo italiano, dovrà essere notificata preliminarmente alla loro approvazione finale).

⁴ Successivamente alla redazione di questo articolo, in data 30 settembre 2010 il Governo ha emesso una circolare con la quale ha di fatto rinviato l'entrata in

vigore della legge in attesa del parere della Commissione europea sui regolamenti attuativi.

In un vicolo cieco

In definitiva, la legge sul made in Italy, sbandierata a destra e a manca come un grande successo per l'industria, per i lavoratori e i consumatori italiani, come una vittoria contro l'Europa dei burocrati e delle lobby, se non addirittura come la soluzione di tutti i mali che affliggono larghi settori dell'economia nazionale (dalla "concorrenza sleale" dei cinesi sino ai falsi made in Italy o addirittura alla contraffazione) si sta rivelando una bolla di sapone, frutto di scelte campaniliste e di tentazioni protezionistiche.

Entrambi gli obiettivi perseguiti sono stati mancati: la pretesa di imporre un obbligo di etichettatura d'origine geografica ai prodotti importati da paesi extra Ue è stata, come era ovvio e scontato, bocciata dalla Commissione europea, mentre l'introduzione di un uso selettivo dell'etichettatura "made in Italy" ha portato a una soluzione di compromesso al ribasso, allargando a dismisura la possibile platea dei prodotti etichettabili come di origine nazionale.

Il risultato perseguito finirebbe per colpire non solo gli interessi dell'industria nazionale delocalizzata, ma anche quelli della piccola e media industria che per scelta, per incapacità o per mancanza di alternative accessibili, opera interamente sul territorio locale.

La prima potrebbe trovarsi obbligata a "svelare" che alcune fasi della sua produzione sono state realizzate in Paesi extra Ue, con tutto il carico di suggestione negativa che questo potrebbe determinare (almeno nell'intenzione dei promotori), ma non le sarà difficile creare le condizioni per poter accedere anch'essa all'agognata dicitura del "made in Italy", date le limitate condizioni ora previste.

La seconda, che attribuisce - a torto o a ragione - un intrinseco valore competitivo all'etichetta "made in Italy", che nessuno peraltro è oggi in grado di quantificare in termini economici, potrà fregiarsi di un "marchio" svalutato, dietro il quale c'è assai meno di quanto essa rappresenta in termini di "localizzazione" sul territorio, oltre che di quanto i consumatori potrebbero legittimamente attendersi.

Ove mai la nuova normativa entrasse in vigore (molte ragioni inducono a dubitarne) l'etichetta di un abito ci dirà che la confezione è "made in China" ma che ciò nonostante si tratta di un prodotto "made in Italy" (basterà che la stoffa sia stata tessuta sul territorio nazionale). Lo stesso per le calzature (basterà che sia fatta in Italia la concia della pelle e la tomaia) e ancor più per un divano (basterà che siano realizzate in Italia la concia e l'imbottitura). Un risultato a dir poco confuso, contrastante con l'attuale normativa in materia di denominazione d'origine geografica dei prodotti sia interna che internazionale (in materia doganale) e che, evidentemente, non serve a nessuno.

I fautori dell'obbligo di indicazione dell'origine geografica dei prodotti ricordano spesso che tale obbligo è già previsto in importanti Paesi industrializzati, in particolare negli Usa.

Proprio l'esperienza statunitense è la miglior dimostrazione che misure di questa natura sono del tutto inadeguate ad arginare l'incremento di importazione di prodotti low cost e a orientare le scelte dei consumatori verso beni di produzione nazionale.

Il problema, piuttosto, è quello che i mercati mondiali, il cui sviluppo contribuisce evidentemente alla crescita della concorrenza a beneficio immediato dei consumatori dei Paesi importatori avvenga nel rispetto delle regole del commercio internazionale (Wto) e che esse vengano rafforzate ed estese e non, come avviene spesso attualmente, violate da misure e tentazioni protezionistiche e da accordi bilaterali tra Stati, che hanno un effetto protezionistico indiretto (Barba Navaretti, 2010).

La crescita dell'export cinese è favorito, ben più che dalla presunta mancanza di etichette o di informazioni dei consumatori, da una moneta deliberatamente sottovalutata, attraverso un intervento massiccio sui cambi nel corso di molti anni, che di fatto rappresenta sia un sussidio all'esportazione che una tariffa sulle importazioni e che le ha consentito di rovesciare sui mercati di tutto il mondo esportazioni a prezzi artificialmente bassi (Krugman, 2010).

L'obiettivo di creare un legame tra un bene e il suo luogo di produzione si scontra con il fatto che l'individuazione dell'origine è resa sempre più difficile dalla complessità intrinseca dei prodotti e dalla dispersione delle fasi di lavorazione in più Stati. Nel contesto dell'economia globale, stabilire regole di origine a livello locale (sia esso europeo o, ancor più, nazionale) appare del tutto velleitario in quanto si tratta di stabilire quali, tra le varie fasi di lavorazione e operazioni di trasformazione, siano rilevanti per l'attribuzione dell'origine al prodotto finito. Non a caso, il processo di armonizzazione promosso in sede Wto non ha portato sinora ad alcun risultato concreto, principalmente a causa delle difficoltà di trovare un accordo tra Stati ricchi di materie prime e stati trasformatori sull'individuazione delle fasi di produzione rilevanti per l'attribuzione dell'origine (Beretta e Dordi, 2004).

Anche la recente e confusa iniziativa legislativa sul made in Italy sconta fino in fondo questa difficoltà, laddove pretende di ritagliare un abito su misura per proteggere gli interessi dell'industria nazionale, ma che, a ben vedere, sta stretto persino a essa e risulta incompatibile con il mercato unico europeo.

In questo contesto, i consumatori hanno ben poco da guadagnare: informazioni come quella sull'origine geografica di un prodotto, individuata con criteri discutibili e opportunistici e finalizzata a provocare una irrazionale e immotivata attribuzione di qualità ai prodotti, rischiano infatti di tradursi in un inganno ancor più insidioso di quello dal quale li si vorrebbe proteggere.

Riferimenti bibliografici

- Barba Navaretti, G., "Una pericolosa voglia di dazi", *Il Sole 24 Ore*, 20 agosto 2010 n. 227.
Krugman, P., "Se l'export cinese trucca la moneta", *Il Sole 24 Ore*, 21 agosto 2010, n. 228.
Beretta, L.C., Dordi, C., "Marchi di origine e indicazioni geografiche", www.lavoce.info, 26 febbraio 2004.
Martinello, P., "Made in Italy" tra vecchi e nuovi protezionismi, *Consumatori, Diritti e Mercato*, n. 2/2007.