

# “Made in Italy” tra vecchi e nuovi protezionismi

Paolo Martinello

La crescita dell'import dai paesi asiatici, in particolare nei settori tessile e calzaturiero, ha spinto l'Unione europea a reintrodurre quote e dazi e a proporre l'indicazione obbligatoria dell'origine geografica dei prodotti importati. Si tratta di misure contrarie agli interessi dei consumatori, ma anche un modo miope e anacronistico di affrontare i contraccolpi della globalizzazione e, quindi, in prospettiva dannoso per gli stessi settori produttivi che le invocano.

## Introduzione

Di fronte alla crescita della concorrenza internazionale determinata dai processi di globalizzazione, i settori produttivi delle economie occidentali sopravvissuti in mercati protetti e caratterizzati da scarse capacità di investimento, innovazione e modernizzazione, hanno manifestato immediati segni di sofferenza e invocato ulteriori, e altrettanto immediate, misure di protezione dirette a diminuire le quantità dei prodotti importati (quote) e ad aumentarne il prezzo (dazi). Si tratta di misure evidentemente contrarie agli interessi dei consumatori, che dall'abbassamento delle barriere al commercio internazionale sui beni di consumo dovrebbero legittimamente attendersi una maggiore concorrenza sui mercati nazionali, con una conseguente discesa dei prezzi e maggiori possibilità di scelta.

Il settore tessile-moda in Italia, caratterizzato dalla presenza massiccia di piccole e piccolissime imprese<sup>1</sup> e colpito dall'aumento delle importazioni dai paesi asiatici, rappresenta un tipico esempio di questo fenomeno.

Per decenni questo settore ha goduto delle misure di protezione dalla concorrenza internazionale garantite fin dagli anni '70 dall'“Accordo Multifibre”, un sistema di quote bilaterali, che colpiva solo l'esportazione dei paesi in via di sviluppo, in palese violazione delle norme del GATT (Barba Navaretti, Faini, 2005).

L'accordo, che inizialmente prevedeva una durata di soli cinque anni, è stato costantemente rinnovato sino al 1994 quando, con l'*Agreement on Textile and Clothing*, se ne decise lo smantellamento, ma con estrema gradualità: furono concessi infatti ai paesi importatori ben dieci anni di tempo per adottare le ne-

<sup>1</sup> Il settore tessile-moda italiano è composto da 62.000 imprese con un numero medio di addetti per impresa di 8,5, un fatturato medio aziendale di circa 850.000 euro, ricavi pro-capite inferiori a 100.000 euro. Le società di

capitali in questo settore sono circa 2.800 (meno del 5% del totale) nelle quali operano attualmente circa 140.000 addetti (76,5% dell'occupazione tessile totale) (dati SMI.ATI, 2006).

cessarie misure di adeguamento e aggiustamento produttivo e industriale. L'Europa, e in particolare l'Italia, anziché avviare processi di graduale transizione verso il nuovo scenario, ha deciso di mantenere invariato il sistema delle quote fino alla fine del 2004, facendosi trovare del tutto impreparata alla scadenza. Le imprese meno efficienti (e sono la maggioranza) che non hanno usato il lungo lasso di tempo concesso loro per riorganizzare le proprie attività, subiscono ora maggiormente gli effetti della recente apertura dei mercati internazionali.

Benché le sofferenze e le lamentele del "made in Italy" siano, quindi, in larga parte "lacrime di cocodrillo", ciò non ha impedito che gli interessi di settore (o meglio, di una parte degli operatori del settore) siano stati e siano attentamente e attivamente ascoltati dalle istituzioni nazionali ed europee e da un variegato, e in genere assai ampio, schieramento politico.

Si tratta di atteggiamenti originati da interessi contingenti (ridurre, o quantomeno ritardare, i costi e i rischi del cambiamento) e da fattori emotivi (il timore di non sopravvivere alla trasformazione), più che da una obiettiva analisi della realtà: il fatturato globale dell'industria tessile-moda italiana nel 2005, primo anno successivo alla soppressione dell'accordo multifibre, ha registrato un calo del 3%, inferiore a quello degli anni precedenti (3,2 nel 2004, 4,5 nel 2003, 5,4 nel 2002) (SMI.ATI, 2006). Analogamente per il numero degli addetti, che nel 2005 sono diminuiti di 3,4 punti (ma il calo era stato di 4,2 punti nel 2004 e 4,9 nel 2003). La c.d. Grande Cina (comprensiva di Hong Kong e Taiwan) deteneva nel 2004 una quota del 26,2% delle esportazioni mondiali nel settore tessile e del 34,9% nel settore abbigliamento-moda, quote che si sono incrementate di circa 6 punti nel quadriennio 2000-2004. Peraltro, la Cina detiene una quota pressoché analoga tra i paesi importatori di prodotti tessili.

È stato inoltre osservato che nel settore dell'abbigliamento la quota cinese sulle importazioni complessive da paesi extra UE è del 20%. La Cina, comunemente considerata come la causa della crisi dell'industria tessile locale, è dunque uno dei fattori, ma non certo l'unico (Gross, 2005).

Al contempo, l'incremento delle importazioni europee di prodotti tessili cinesi all'inizio del 2005 è stato rilevante (46,5% secondo Pechino, 73% dato Eurotex), ma compatibile con una fase iniziale successiva all'eliminazione dei vincoli precedentemente vigenti e, quindi, prevedibilmente destinato a un assestamento, come sembra risultare anche dall'andamento degli ordinativi dell'industria tessile europea già nei primi mesi dell'anno, diminuiti di 8,5 punti percentuali in gennaio (rispetto a gennaio 2004), di 7,5 punti in febbraio, di 13,5 in marzo, di 3,6 in aprile e di 2,1 in maggio (dati Eurostat).

Il prevedibile aumento delle importazioni dalla Cina era stato persino calcolato, tenendo conto dell'esperienza di casi precedenti e del fatto che, in mancanza delle restrizioni in vigore sino al 2004, le importazioni europee di questi prodotti sarebbero state da cinque a dieci volte superiori alle quote assegnate alla Cina dieci anni prima, quando l'economia di quel paese era molto più piccola (Gross, 2005).

Non va dimenticato, peraltro, che l'import tessile della Cina comprende anche prodotti di aziende italiane o europee, che hanno delocalizzato in quel paese, in tutto o in parte, la produzione.

La fase recessiva dell'industria tessile-moda italiana è, in realtà, iniziata già nel 2001 ed è spiegabile anche con il costante calo della domanda interna la quale, comprendendo il settore calzaturiero, copre nella spesa complessiva delle famiglie italiane una quota di poco superiore all'8% nel 2004 (quasi 1,5 punti in meno del 1998), anche se resta tuttora nettamente superiore alla media UE (6,0) (SMLATI 2006).

La fine dei limiti quantitativi alle importazioni ha consentito, da un lato, l'immissione sul mercato italiano di nuovi quantitativi di prodotti tessili a prezzi al consumo molto più bassi di quelli già presenti sul mercato, con una differenza variabile dal 22 al 45% (su T-shirt, maglioni, pantaloni, camicie, dati Eurostat relativi al primo trimestre 2005). Dall'altro, ha ulteriormente alimentato le catene della grande distribuzione organizzata, specializzata e di marca, che occupa spazi crescenti anche nel settore tessile-moda e calzature (il peso di questi canali nel "non alimentare" è cresciuto di 13 punti negli ultimi dieci anni e dal 31,9% nel 2004 al 33,1% nel 2005, dati Federdistribuzione), incrementando tipologie e canali distributivi a disposizione dei consumatori e, quindi, le loro possibilità di scelta.

## *Unione europea: la reintroduzione delle quote sui prodotti tessili...*

Nel febbraio 2005 la Commissione UE (Direzione Generale Commercio) ha annunciato la decisione di non imporre quote all'esportazione verso la UE di prodotti tessili cinesi, proponendo misure dirette al rafforzamento della competitività dell'industria tessile europea: sostegno alla ricerca e innovazione, formazione, fondi strutturali per i momenti di crisi, lotta alla contraffazione, sostegno all'accesso ad altri mercati, rafforzamento della cooperazione con la Cina. Ma queste buone intenzioni hanno avuto vita breve.

Solo due mesi più tardi (aprile 2005) la stessa Commissione, nel presentare le linee guida per l'azione comunitaria di fronte alla crescita dell'import di prodotti tessili cinesi, ha individuato come potenzialmente dannosi e tali da determinare "rottture nel mercato" aumenti delle importazioni variabili all'interno di una forbice dal 10 al 100%.

Il 25 maggio 2005 la Commissione ha adottato in via d'urgenza le prime misure restrittive su due categorie di prodotti tessili le cui importazioni avevano subito significativi aumenti dopo il 1 gennaio dello stesso anno: T-shirts (+ 187%) e filati di lino (+ 56%).

A seguito delle forti pressioni dei settori produttivi interessati, nel giugno 2005 la Commissione europea è stata indotta a negoziare e sottoscrivere con la

Cina un accordo diretto a reintrodurre limitazioni quantitative all'importazione all'interno del Mercato Unico di prodotti tessili e successivamente, a distanza di pochi mesi dalla soppressione dell'accordo multifibre, a reintrodurre quote sulle importazioni all'interno del Mercato Unico di prodotti tessili provenienti dalla Cina<sup>2</sup>, che hanno colpito 10 categorie di prodotti (maglioni, pantaloni, camicie, abiti da donna ecc.) sulle 35 liberalizzate dal 1° gennaio precedente.

Va ricordato che, temendo un incremento delle importazioni dalla Cina, diversi Paesi membri del WTO (guidati dall'Unione europea e dagli Stati Uniti) avevano ottenuto l'inclusione di una *Textile Specific Safeguard Clause* (TSSC) nell'accordo di adesione della Cina al WTO. Questa clausola permette ai membri del WTO di limitare le importazioni di prodotti tessili cinesi a un aumento del 7,5% annuo (6% per la lana) rispetto alle quote dell'anno precedente, qualora l'incremento delle importazioni causi una "rottura" (*disruption*) del mercato che minacci di impedire l'ordinato sviluppo del commercio.

Tali restrizioni quantitative devono essere precedute da consultazioni con la Cina e possono essere adottate solo se quest'ultima rifiuta di prendere le "necessarie misure" per limitare le sue esportazioni. Le limitazioni possono essere adottate per un periodo di tempo limitato (un anno), ma la clausola consente proroghe sino alla fine del 2008. La TSSC prevede condizioni di applicazione delle misure restrittive più lassiste rispetto agli standard, già assai vaghi, stabiliti nel *WTO Agreement on Safeguards* (AS). Questi ultimi mettono maggiore enfasi sulla lesione o minaccia di lesione dell'industria domestica quale risultato di un incremento delle importazioni. La lesione deve essere significativa e la minaccia imminente, così come è necessario un chiaro legame tra l'incremento delle importazioni e la lesione. Le autorità devono tener conto di una serie di indicatori, oltre all'andamento commerciale e ai dati di mercato, specificamente riferiti all'industria domestica (cambiamenti nelle vendite, profitti, produttività, occupazione). L'interpretazione di tali parametri è peraltro oggetto di discussione.

La TSSC è ancora più vaga, non facendo alcun esplicito riferimento alla lesione dell'industria domestica, lasciando in tal modo ancor più ampi margini interpretativi, tali da consentire decisioni restrittive basate esclusivamente sulle quote di mercato, senza alcun reale approfondimento circa altri possibili ragioni che spieghino il loro andamento (per esempio, carenze gestionali e manageriali, errati o mancati investimenti ecc.).

La WTO ha comunque affermato che i paesi interessati dovrebbero attendere almeno un anno prima di adottare misure protezionistiche, per verificare l'effettiva ricaduta delle esportazioni cinesi sul loro sistema industriale e sul mercato interno.

L'Unione europea ha, invece, avviato un'indagine formale sulle importazioni dalla Cina già nell'aprile del 2005, vale a dire dopo pochi mesi dalla soppressione dall'accordo multifibre. Inutile dire quanto possano essere fuorvianti e parziali i dati relativi a un così breve periodo di tempo, come rilevato dal Bureau

<sup>2</sup> Regolamento del Consiglio CE n. 1084/2005 dell'08.07.2005.

Européenne des Unions de Consommateurs (BEUC 2005), che è ripetutamente intervenuto presso la Commissione europea sollecitandola, inutilmente, a non assumere misure restrittive e anti-concorrenziali contrarie agli interessi dei consumatori, fortemente volute solo da alcuni Stati membri e da alcune industrie dei settori coinvolti per ragioni che evidentemente nulla avevano a che vedere con un “ordinato sviluppo del commercio”.

In realtà, è stato proprio il Regolamento a produrre effetti traumatici sull'ordinato sviluppo del commercio, come testimoniato dalle immediate conseguenze sul mercato: sulle banchine e nelle navi ormeggiate nei porti europei, da Amburgo a Rotterdam, da Genova a Napoli e a Marsiglia, sono rimasti improvvisamente bloccati 80 milioni di capi di abbigliamento (48 milioni di maglioni, 1,6 milioni di magliette, 5 milioni di camicie ecc.), che non hanno potuto essere immessi in commercio in quanto, al momento della decisione della Commissione, le relative quote erano già esaurite.

Per le famiglie italiane, soprattutto quelle economicamente più disagiate, è bruscamente venuta meno una concreta possibilità di risparmio su un'importante voce del budget familiare (la voce abbigliamento/calzature copre l'8% della spesa delle famiglie italiane, dati ISTAT).

In una dichiarazione rilasciata il 9 agosto 2005, il Commissario europeo al commercio Peter Mandelson ha lamentato i problemi «*causati dagli importatori che tentano di superare le restrizioni*», dopo che il protocollo d'intesa di Shanghai tra Unione europea e Cina del giugno precedente era stato siglato. I “problemi” derivavano dal tentativo degli operatori di distribuire i prodotti nel frattempo ordinati e bloccati alle frontiere comunitarie. È davvero singolare che un Commissario europeo contesti a degli operatori economici di fare esattamente ciò che il mercato e i consumatori si aspettano che essi facciano.

L'ironia della sorte ha voluto che, solo poche settimane dopo, lo stesso Commissario europeo al commercio abbia dovuto mediare i forti contrasti tra i paesi del sud e del nord dell'Europa (i primi favorevoli alle quote, i secondi nettamente contrari), dando atto che le misure prese stavano effettivamente creando rilevanti difficoltà di approvvigionamento nelle reti commerciali di diversi paesi con conseguenti concreti rischi per i consumatori di non poter effettuare i normali acquisti di capi di abbigliamento in vista dell'imminente stagione invernale (questa sì una vera “rottura del mercato”) e, quindi, ha dovuto proporre l'immediata messa in commercio degli stock fermi alle dogane (quantitativi che sarebbero peraltro stati messi in conto sulle quote dell'anno successivo).

Anche sulla prevista “temporaneità” di tali misure restrittive, la Commissione non ha offerto alcuna precisa garanzia. Attualmente, la loro durata è prevista sino a fine 2007. Il tutto, con buona pace della agenda di Lisbona, che impegna l'Europa a diventare entro il 2015 il più competitivo mercato a livello mondiale.

Ma questo è stato solo l'inizio. A dimostrazione del fatto che le misure protezionistiche sono per il mercato una sorta di droga della quale, una volta assuefatto, difficilmente può fare a meno, dopo i prodotti tessili è stata la volta delle calzature.

## ... e dei dazi sulle calzature

Nell'ottobre del 2006 la Commissione europea ha deciso di estendere dazi *anti-dumping* per due anni sulle importazioni di scarpe dalla Cina e dal Vietnam<sup>3</sup>, misura ovviamente salutata come una vittoria contro il “commercio sleale” dai produttori di scarpe del nostro Paese e da diversi produttori del tessile e dell'abbigliamento (ma anche dal Ministro del Commercio Estero Emma Bonino, benché esponente dell'ala “liberista” del Governo in carica).

Si tratta di misure che rischiano di essere più una fragile protezione per le inefficienze dei nostri produttori che la punizione per un comportamento scorretto (Barba Navaretti, 2006).

In realtà, le misure decise dalla Commissione europea sono state assunte senza il rispetto delle regole della World Trade Organization (WTO). Queste ultime consentono, infatti, di attivare un'azione anti-dumping contro un concorrente sleale che adotti pratiche di prezzo predatorio (vendita di prodotti a un prezzo più basso dei costi di produzione). In presenza di prezzi particolarmente bassi (il prezzo delle scarpe di cuoio cinesi e vietnamite è diminuito mediamente del 27% dal 2001 al 2006), è necessario dimostrare che tali prezzi siano conseguenza di comportamenti predatori piuttosto che della maggior efficienza degli esportatori. Le complesse procedure WTO impongono un'attenta comparazione tra prezzi all'export, prezzi domestici e costi di produzione. In presenza di paesi (come la Cina e il Vietnam) con economie non pienamente di mercato, costi e prezzi domestici sono poco significativi. In questo caso, è necessario far riferimento ai costi di produzione di un paese che abbia caratteristiche simili al paese sotto accusa (in termini di disponibilità di fattori produttivi), ma che abbia una economia di mercato. In questo caso, il Paese utilizzato come riferimento è stato il Brasile, la cui analisi ha condotto a una “presunzione di *dumping*” soggetta a evidente e forte discrezionalità. La Commissione europea giustifica il suo intervento affermando di aver accertato interventi pubblici distorsivi della concorrenza in Cina e in Vietnam, consistenti in sussidi ed esenzioni fiscali. Le misure di supporto alle imprese sono proibite dalla WTO, la quale peraltro prevede un iter specifico per contrastarle (*in primis* l'intervento del Tribunale dell'organizzazione con le possibili conseguenti sanzioni multilaterali), ma esse non conducono necessariamente a pratiche predatorie e non costituiscono motivo sufficiente a legittimare un'azione *anti-dumping*, come, invece, è stato deciso unilateralmente dall'Unione europea.

Come per le quote sul tessile cinese introdotte un anno prima, anche in questo caso non risulta affatto chiaro con quali criteri e sulla base di quali analisi sia stato individuato il danno ai produttori europei, condizione necessaria per l'adozione di misure di contrasto. La Commissione europea cita una contrazione del 30% della produzione europea di calzature dal 2001, ma non è chiaro quanto essa sia effettivamente riconducibile a pratiche di commercio sleale

<sup>3</sup> Regolamento del Consiglio CE n. 1472/2006 del 05.10.2006.

(*dumping*) da parte dei paesi sotto accusa, quanto alla minore competitività dei produttori europei. È stato osservato come la caduta dei prezzi dal 2001 sia in gran parte dovuta alla liberalizzazione delle importazioni (con i conseguenti rilevanti aumenti dei quantitativi importati in Europa a prezzi nettamente più bassi di quelli già presenti sul mercato, vedi “Introduzione”), piuttosto che alla concorrenza sleale (*dumping* originato da aiuti di stato alle imprese locali) e che, sulla diminuzione produttiva registrata, la concorrenza sleale ha, probabilmente, pesato per pochi punti percentuali (Barba Navaretti, 2006).

Inoltre, la diminuzione dei volumi prodotti ha riguardato calzature di bassa gamma, mentre i prodotti di qualità medio-alta hanno incrementato le esportazioni.

Il chiaro conflitto di interessi tra soggetti presenti nel mercato europeo (produttori, distributori, consumatori) si è riflesso sul voto espresso dagli Stati membri per l'approvazione delle misure restrittive, per la quale era necessario che non vi fosse una maggioranza contraria tra i 25 Stati membri dell'Unione: la decisione è stata approvata con il voto favorevole di 9 Stati (paesi del Sud Europa), 12 contrari (paesi del Nord, importatori netti dei prodotti interessati e, pertanto, più sensibili alle istanze dei consumatori e dei distributori che dei produttori) e 4 astenuti. Essa è, quindi, passata non perché vi fosse una maggioranza a favore, ma perché è mancata una maggioranza contraria.

Anche in questo caso, dunque, nonostante le forti e fondate contestazioni dei rappresentanti dei consumatori a livello europeo (BEUC, 2006), nonché delle associazioni dei distributori e importatori (Eurocommerce, 2006), le richieste di alcuni Stati membri e di alcune loro industrie hanno prevalso e hanno trovato ascolto presso le istituzioni comunitarie, le cui scelte sembrano fondate su ragioni politiche, più che su una corretta applicazione dei previsti criteri tecnico-economici e giuridici.

È stato calcolato che i dazi introdotti dalla Commissione hanno prodotto un incremento medio di 10 euro nel prezzo dei prodotti colpiti all'interno del mercato europeo, anche in tal caso a danno dei consumatori con minori capacità di reddito (i dazi *anti-dumping* hanno coinvolto anche le scarpe da bambino) (BEUC, 2006).

Un ulteriore effetto negativo delle misure adottate (sia le quote sia i dazi), che certamente non è stato tenuto in considerazione dalle istituzioni comunitarie né dagli Stati membri che le hanno approvate, è il fatto che alzando le barriere verso la Cina vengono punite anche le imprese europee e italiane che, in misura crescente, hanno delocalizzato in quel Paese talune fasi del prodotto, la cui reimportazione in Europa verrà a sua volta ostacolata e resa maggiormente onerosa. Vale a dire un effetto controproducente per lo stesso settore produttivo che si vorrebbe proteggere, del quale vengono colpite proprio quelle imprese che hanno avuto maggiori capacità di adeguarsi al mutato contesto internazionale, di operare sul mercato globale e di garantire in tal modo la loro stessa sopravvivenza (attività, investimenti, addetti) sul territorio europeo.



## *L'indicazione obbligatoria dell'origine geografica dei prodotti extra-UE*

Per proteggere l'industria tessile e i calzaturifici europei dai rischi della concorrenza internazionale, i dazi e i limiti quantitativi alle importazioni sono misure insufficienti. Per questa ragione, parallelamente a queste richieste, come abbiamo visto prontamente e superficialmente sostenute dagli Stati membri e accolte dall'Unione europea, i settori interessati hanno da tempo avviato una massiccia campagna, sia sul piano commerciale sia istituzionale, diretta a affermare il "valore" derivante dal legame tra i loro prodotti e il luogo di produzione.

Le molteplici iniziative dirette a promuovere e affermare il c.d. "made in Italy" e il relativo "marchio di origine geografica" rispondono propriamente all'esigenza di sfruttare appieno, anche in modo suggestivo e talvolta irrazionale, particolari elementi qualitativi ritenuti tipici e tradizionali, per non dire intrinseci, della produzione domestica.

Per loro natura, operazioni di questo tipo dovrebbero essere lasciate alla libera e volontaria iniziativa delle imprese o associazioni di imprese dei settori maggiormente interessati, salva la definizione di standard qualitativi o di requisiti, contenuti in codici deontologici od occorrendo anche in normative legali, diretti a garantire un corretto uso del "marchio" e a impedire messaggi ingannevoli ai danni dei consumatori. Ricordiamo a questo proposito che la normativa sulla pubblicità ingannevole vigente nel nostro Paese, che tutela sia i consumatori sia i concorrenti, già vieta e sanziona l'uso di messaggi non veritieri relativi all'origine geografica dei prodotti, dovendosi intendere per messaggi pubblicitari anche le indicazioni contenute sulle etichette o confezioni dei prodotti stessi<sup>4</sup>.

Nel contesto di un'accresciuta concorrenza internazionale, non può sorprendere il fatto che i settori maggiormente coinvolti dedichino particolari sforzi alla promozione dei loro prodotti, anche attraverso la valorizzazione della loro origine nazionale (o regionale o locale).

Ciò che invece lascia decisamente perplessi è il fatto che questa tendenza, che accomuna i produttori italiani a quelli degli altri paesi europei con analoghi problemi di competitività, si traduca in una singolare e contraddittoria richiesta sul piano normativo: l'introduzione di un obbligo di indicazione di origine geografica non sui prodotti nazionali o locali, bensì su quelli importati da Paesi extra-comunitari.

Benché tale richiesta sia il più delle volte giustificata con esigenze di tutela dei consumatori (variamente individuate nella possibilità di evitare frodi o contraffazioni, di ottenere una più precisa e completa informazione, di operare una scelta più consapevole ecc.), appare chiaro che le sue reali finalità rispondono in primo luogo a interessi di carattere prettamente commerciale dei settori che ne sono fautori.

È la stessa industria italiana del tessile-moda a riconoscere esplicitamente che l'attuale possibilità di non indicare nelle etichette il paese d'origine ha fa-

<sup>4</sup> D.Lgs. 06.09.2005, n. 206, art. 21 a).



vorito l'emergere di forme di canalizzazione *retail* (grande distribuzione organizzata, iper e supermercati, *discount* ecc.), che adottano strategie competitive fortemente basate sul fattore prezzo, alimentando il proprio *mix* d'offerta con prodotti importati da paesi emergenti (SMI-ATI, 2006).

Conseguentemente, l'introduzione dell'obbligo di indicazione dell'origine geografica dei prodotti importati consentirebbe di contrastare meglio queste strategie: da un lato, obbligando il produttore, ma anche il venditore, a "svelare" esplicitamente l'origine del prodotto e, quindi, le presumibili ragioni di un prezzo più competitivo; dall'altro, e ancor più, rendendo più efficaci le campagne promozionali dirette a convincere i consumatori della miglior qualità del prodotto "made in Italy" e, per converso, dello scarso valore (qualitativo ed "etico") del prodotto importato da paesi extra-comunitari.

È sulla base di tali analisi che la stessa SMI-ATI (Federazioni Imprese Tessili e Moda Italiane), nel corso dei lavori dell'assemblea generale 2006 a Milano, ha chiesto al Ministro per le Politiche Comunitarie Emma Bonino l'introduzione al più presto dell'obbligatorietà, per il settore tessile, dell'indicazione dell'etichetta d'origine per tutti i prodotti importati dai paesi extra-Unione europea.

La richiesta è condivisa dall'Associazione Nazionale Calzaturifici Italiani (ANCI), che ha recentemente lanciato una massiccia campagna pubblicitaria sui principali quotidiani italiani diretta a sollecitare l'obbligatorietà del "made in", ovvero la dichiarazione del paese di origine dei prodotti all'insegna del "meglio il prodotto italiano" e, ovviamente, che "non dichiarare il paese di provenienza inganna i consumatori...".

Ma vi è chi è ancora più esplicito. Nel novembre 2006, il Parlamentare europeo Gianni Pittella, rivolgendosi all'ANCI, ha affermato che «*lottare per l'obbligatorietà del marchio d'origine sui prodotti importati significa tutelare il consumatore, garantire la trasparenza del mercato, salvaguardare l'occupazione, difendere il settore dalla contraffazione. Dopo l'approvazione del Regolamento comunitario che istituisce i dazi anti-dumping sulle calzature in pelle dalla Cina e dal Vietnam, tutte le forze politiche al Parlamento europeo dovranno impegnarsi per l'introduzione dell'obbligatorietà della marchiatura d'origine...*», considerata quindi, al pari dei dazi, misura utile a contrastare la concorrenza internazionale.

Occorre dunque sgombrare il campo da alcune evidenti strumentalizzazioni e facili suggestioni, insite nelle motivazioni di coloro che auspicano questo tipo di provvedimento.

Innanzitutto, vanno chiariti quali sono i reali interessi dei consumatori circa le informazioni sui prodotti che acquistano.

Pur non escludendo che alcuni consumatori possano essere interessati a conoscere che determinati prodotti sono importati e quale sia il loro luogo di provenienza, non vi è dubbio che, in termini generali, un'informazione sul paese d'origine non è, di per sé, un'informazione particolarmente valida o utile per il consumatore. Essa, infatti, non contiene, in quanto tale, alcun elemento informativo circa la natura, la qualità, la composizione, la storia produttiva o distributiva, l'impatto sociale o ambientale del prodotto.

A meno di non ritenere (come probabilmente ritengono i fautori del marchio geografico d'origine obbligatorio) che l'indicazione sul prodotto della sua origine extra-comunitaria, e pertanto "non italiana", costituisca di per sé un indice di scarsa qualità e sicurezza del prodotto stesso, se non addirittura della sua "falsità" o della sua avvenuta produzione con metodi sleali o scorretti (mancato rispetto di standard ambientali e sociali, sfruttamento del lavoro minorile ecc.). Ma una tale interpretazione del "marchio", benché fortemente alimentata da semplicistiche campagne informative promosse dai settori produttivi interessati, sarebbe palesemente suggestiva e irrazionale, in ogni caso estranea a criteri di scelta corretti e basati su informazioni obiettive e verificabili.

I consumatori europei, a seguito dei processi di globalizzazione e di internazionalizzazione dei mercati, mostrano un crescente interesse, oltre che alle caratteristiche tradizionalmente distintive di un prodotto (qualità, marchio, caratteristiche, prezzo ecc.), anche al suo contenuto "etico", vale a dire alle informazioni che riguardano le condizioni sociali e ambientali nelle quali il prodotto è stato fabbricato o distribuito. Ma è del tutto evidente come una tale esigenza, in gran parte tuttora insoddisfatta anche a causa delle limitate (in quanto settoriali e per lo più volontaristiche) iniziative assunte a tal fine a livello internazionale, non trova alcuna valida e attendibile risposta nella semplice indicazione del luogo di origine geografica del prodotto, che anzi rischia, in mancanza di altre informazioni attendibili, di essere, essa sì, "ingannevole", in quanto superficiale e facilmente strumentalizzabile per indurre scelte irrazionali e puramente emotive.

Piuttosto che un'indicazione di questo tipo, sarebbero prioritarie per i consumatori più precise normative che impongano un'indicazione in etichetta di informazioni tuttora mancanti: per esempio, la presenza di sostanze chimiche, la composizione dei cosmetici, ma anche forme attendibili di garanzia sul contenuto "etico" dei prodotti, per le quali non esistono attualmente efficaci sistemi di controllo e riconoscibilità, che andrebbero invece promossi e sviluppati.

In questo quadro, non sembra né opportuno né utile che risorse pubbliche, connesse all'introduzione di un nuovo sistema regolamentare, siano destinate alla gestione e al controllo di un marchio di origine geografica obbligatorio sui prodotti importati, che non risulta di alcuna effettiva utilità per i consumatori.

Anche l'argomento secondo il quale il nuovo marchio consentirebbe di combattere il fenomeno della contraffazione non è condivisibile. Va ricordato, a questo proposito, che il fenomeno della contraffazione in senso stretto riguarda innanzitutto e principalmente l'uso fraudolento di marchi di imprese, nei più svariati settori merceologici, e non l'origine geografica del prodotto. Ciò premesso, ove la contraffazione si traduca in una falsa indicazione circa l'origine del prodotto riportata sullo stesso, sulla sua etichetta o sulla confezione, come abbiamo visto il consumatore europeo è già tutelato dalle vigenti normative in materia di pubblicità ingannevole e ancor più lo sarà entro breve a seguito dell'attuazione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali<sup>5</sup>, che pure

<sup>5</sup> Direttiva 2005/29/CE dell'11.05.2005.

esplicitamente include tra queste le false indicazioni d'origine del prodotto. Se si rivelasero insufficienti a impedire l'uso di marchi geografici non veritieri o ingannevoli, occorrerebbe casomai rafforzare tali normative. Non si vede, del resto, come le false indicazioni di origine, che per essere tali devono essere presenti sul prodotto, possano essere combattute attraverso l'imposizione di un ulteriore marchio, la cui presenza non scoraggerà certo i contraffattori da nuove, ed eventualmente ancor più raffinate, falsità, che potrebbero addirittura risulterne incrementate.

Senza dimenticare che l'industria della contraffazione e del falso non può certo considerarsi appannaggio dei produttori dei paesi extra-comunitari, mantenendo invece essa, come dimostra la cronaca quotidiana, solidissime radici all'interno del territorio europeo e, in particolare, italiano.

## *La proposta della Commissione europea*

Anche sulla etichettatura di origine geografica, la Commissione europea si sta mostrando sensibile alle richieste dei produttori di alcuni Stati membri e il 16 dicembre 2005 ha presentato una proposta di Regolamento che prevede l'indicazione obbligatoria del paese d'origine su determinati prodotti importati da paesi terzi<sup>6</sup>.

Dopo aver sottoposto alla consultazione, a partire dal dicembre 2003, un documento di lavoro nel quale erano state ipotizzate diverse opzioni (tra le quali, l'opportunità di prevedere un sistema di etichettatura di origine volontaria od obbligatoria, un sistema di etichettatura dei prodotti di origine europea, un sistema di etichettatura dei prodotti di origine extra-europea), la proposta finale della Commissione prevede la soluzione auspicata dai settori produttivi interessati, vale a dire un sistema di etichettatura di origine obbligatoria su determinati prodotti importati da Paesi terzi. Il regolamento sarà applicabile, a conferma della stretta connessione di questa misura con l'accresciuta concorrenza internazionale in determinati settori produttivi, solo ai prodotti maggiormente coinvolti (in particolare, tessile e calzature).

La proposta non si applica ai prodotti alimentari (che sull'etichettatura restano soggetti alle specifiche normative di settore), né modifica i sistemi di etichettatura eventualmente esistenti a livello nazionale.

Sulla base delle motivazioni riportate al paragrafo precedente, l'European Consumer Consultative Group (ECLG), istituito dalla Commissione proprio allo scopo di consultare e ascoltare le rappresentanze dei consumatori, ha ripetutamente espresso alla Commissione europea la sua opposizione all'introduzione di un marchio di origine geografica obbligatoria sui prodotti importati, in quanto di scarsa o nulla utilità per i consumatori, non rispondente alle loro esigenze

<sup>6</sup> Proposal for a Council Regulation on the indication of the country of origin of certain products imported from

third countries, del 16.12.2005, COM (2005) 661 final.

informative prioritarie, inutilmente dispendioso di risorse pubbliche, inefficace per contrastare prodotti falsi e contraffatti, facilmente strumentalizzabile per scopi protezionistici contrari agli interessi dei consumatori (ECCG, 2004).

L'iniziativa della Commissione è criticabile non solo per le ragioni sopra ricordate, ma anche per l'inappropriata valutazione degli esiti della consultazione, oltre che per il contenuto tecnico delle misure proposte.

Sotto il primo profilo, va segnalato come la Commissione, nonostante avesse ottenuto una chiara e inequivocabile presa di posizione contraria all'iniziativa da parte dell'ECCG (che, come detto, costituisce l'organismo istituzionale appositamente costituito in seno alla stessa Commissione per la consultazione delle associazioni dei consumatori), abbia poi ritenuto di adottare ulteriori forme di consultazione pubblica, ivi compresa la distribuzione di un questionario on line aperto ai singoli consumatori, sui risultati del quale, benché di evidente scarsa attendibilità, ha largamente basato le sue conclusioni.

In particolare, le risposte offerte dai "consumatori" alla consultazione on-line lanciata nell'aprile 2005 ha convinto la Commissione che essi sono interessati al paese d'origine dei prodotti, avendo raccolto risposte pressoché plebiscitarie in tal senso: percentuali di risposta oscillanti tra il 90 e 99% dei partecipanti alla consultazione on-line hanno, infatti, dichiarato di controllare il marchio d'origine dei prodotti che acquistano, di riconoscere un'influenza al paese d'origine nelle loro scelte d'acquisto, di preferire prodotti europei a parità di prezzo e qualità, di riconoscere una relazione tra paese d'origine e metodi produttivi attinenti ai diritti umani, all'ambiente, agli standard sociali di sicurezza.

Non può non stupire, peraltro, che la posizione dei "consumatori" sia stata espressa in ben 166.000 risposte circa, provenienti dai 25 Paesi dell'Unione europea, ma delle quali addirittura 161.000 (il 96,7%) provenienti dall'Italia e raccolte nell'arco di un solo mese (aprile 2005). Il che suscita più di un sospetto circa la genuinità della consultazione di presunti "consumatori" italiani, le cui risposte (per quantità, tempi di raccolta e contenuto) sembrano piuttosto il risultato di una sapiente orchestrazione predisposta dai settori produttivi interessati.

Inoltre, una seconda consultazione dei "consumatori" ha coinvolto, attraverso un questionario, una trentina di micro organizzazioni di consumatori presenti negli Stati membri, per lo più di carattere locale, in stragrande maggioranza estranee sia al BEUC che all'ECCG, le quali hanno pure fornito risposte analoghe, sia per contenuto sia per percentuale, a quelle sopra riportate.

Il fatto che la Commissione abbia ritenuto di sostenere la sua iniziativa sulla base di tali consultazioni lascia pensare che esse fossero volutamente finalizzate alla faticosa ricerca di un "consenso" dei consumatori alle misure proposte e alle relative scelte politiche.

Al contempo, la proposta della Commissione mostra chiari limiti di carattere tecnico.

In particolare essa ha dovuto affrontare il complesso e, forse, per certi versi irrisolvibile, problema di definire quando e a quali condizioni un prodotto debba considerarsi fabbricato in un determinato paese. Va ricordato, a quanto

proposto, che il marchio di origine indica il collegamento fra stato di produzione e un determinato bene (non alimentare). L'individuazione dell'origine è resa sempre più difficile dalla dispersione delle fasi di lavorazione in più Stati, rendendo pertanto necessario stabilire regole tecniche per individuare quali, fra le operazioni di trasformazione, siano rilevanti per l'attribuzione dell'origine al prodotto finito. Si utilizzano a tal fine le cosiddette regole d'origine, disposizioni normative già applicate per discriminare il trattamento doganale di prodotti importati da Stati diversi e caratterizzati da lavorazioni svolte in più paesi (Beretta, Dordi, 2004).

Ogni Stato si è dotato di regole di origine diverse (l'Unione europea, che ha competenze esclusive in materia, ha elaborato una disciplina unica contenuta nel codice doganale), mentre il processo di armonizzazione promosso in sede WTO, che doveva concludersi nel 1998, è tuttora in corso a causa delle difficoltà di trovare un accordo tra Stati ricchi di materie prime e stati trasformativi sull'individuazione delle fasi di produzioni rilevanti per l'attribuzione dell'origine geografica.

Decidere che le lavorazioni sul tessuto cinese effettuate in Italia sono sufficienti a definire l'origine italiana di una cravatta è solo parzialmente giustificato da ragioni economiche. Più rilevante, invece, è la forza negoziale, che ogni paese esprime spinto dalle proprie lobby produttive (Beretta, Dordi, 2004).

Per risolvere questo problema (o meglio per evitare di porselo), la proposta della Commissione rinvia esplicitamente e *in toto* ai criteri per l'individuazione del paese d'origine previsti dal Codice Doganale Comunitario<sup>7</sup>.

Va osservato peraltro che, anche in tale ambito, il problema non sembra risolto in modo chiaro e soddisfacente in quanto si prevede che *«una merce alla cui produzione hanno contribuito due o più Paesi è originaria del Paese in cui è avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, economicamente giustificata ed effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importate del processo di fabbricazione»* (art. 24 del Regolamento).

È inoltre assai diverso utilizzare una definizione già in sé non particolarmente chiara, introdotta allo scopo di individuare la cosiddetta "origine non preferenziale delle merci" per fini di natura meramente doganale (imposizione di dazi o altre misure al momento dell'importazione), dall'utilizzo che di detta definizione dovrà invece essere fatta ai fini della nuova misura proposta dalla Commissione (apposizione sul prodotto di un marchio obbligatorio di origine geografica), che evidentemente risponde a motivazioni di natura totalmente diversa anche in relazione agli interessi in gioco, che in questo caso sono principalmente quelli del paese importatore e dei suoi produttori locali, contrapposti a quelli degli esportatori dei paesi terzi.

<sup>7</sup> Regolamento CEE n. 2913/92 del Consiglio del 12 ottobre 1992, artt. 22 - 26.

## Conclusioni

Come già avevamo notato per i dazi *anti-dumping* e le misure di salvaguardia quantitative, anche l'indicazione obbligatoria di origine geografica del prodotto contrasta, dunque, non solo con i reali interessi dei consumatori (in questo caso, a un'informazione significativa e affidabile per operare le loro scelte), ma anche con quelli degli stessi produttori europei che operano su scala multinazionale, i quali si vedranno prevedibilmente costretti a vendere i loro prodotti sul mercato europeo marchiati "made in China" per il solo fatto che una trasformazione finale del prodotto o, comunque, una fase importante del processo di fabbricazione, sia avvenuta nel territorio di quel paese (a prescindere ovviamente da ogni considerazione sia sulla qualità intrinseca del prodotto sia sui metodi di produzione). I quali produttori, pertanto, evidentemente restii a essere equiparati ai "produttori cinesi", reagiscono opponendosi al marchio di origine geografica obbligatoria, ma al contempo promuovendo l'idea di un marchio "made in Italy", rivisto e corretto, che consenta di includervi anche i prodotti "semilavorati" o comunque "disegnati" o "ideati" in Italia, aggiungendo in tal modo ulteriore confusione e scarsa attendibilità e trasparenza alle informazioni che si vorrebbero fornire ai consumatori, a conferma del fatto che non sono certo gli interessi di questi ultimi a ispirare le varie proposte sull'etichettatura d'origine.

A ben vedere, considerato che i prodotti provenienti da paesi extra-comunitari sono in larghissima parte già muniti di marchio di origine geografica (in quanto destinati a essere esportati in tutto il mondo, ivi compreso in paesi come USA e Giappone, dove l'apposizione di tale marchio è già prevista), è probabile che il principale impatto delle nuove misure si verificherà proprio sui produttori europei che hanno delocalizzato in tutto o in parte i processi produttivi in Paesi extra-comunitari.

Da questo punto di vista, la battaglia condotta in nome del "made in" assume i connotati di un conflitto tra imprese europee che operano all'interno dello stesso settore produttivo, ma che hanno adottato modelli organizzativi e produttivi diversi (imprese nazionali/locali da un lato, internazionali dall'altro).

Anche sotto questo profilo, si confermano quindi le finalità prettamente commerciali e di tutela di specifici interessi produttivi delle misure proposte e, quindi, l'improprio tentativo di giustificarle in nome dell'interesse dei consumatori.

I quali, invece, possono attendersi benefici effetti dei processi di globalizzazione solo a condizione che non funzionino a senso unico: non siano cioè difesi e incentivati quando avvengono nell'interesse delle imprese esportatrici dei Paesi avanzati, ma ostacolati o bloccati quando determinano una maggiore concorrenza internazionale, offrendo ai consumatori europei una più ampia possibilità di scelta e prezzi più competitivi.

Rispettando gli interessi dei consumatori, si aiutano anche le imprese europee, malate di protezionismo, a guarire e quelle extra-europee a progredire negli standard qualitativi ed etici dei loro prodotti. Per fare questo, le porte non devono essere chiuse, né mascherate con etichette poco utili a una scelta informata dei consumatori.

## Riferimenti bibliografici

- Barba Navaretti G., *E la Cina non ci fa più le scarpe*, 09.10.2006, [www.LaVoce.info](http://www.LaVoce.info).
- Barba Navaretti G., Faini R., *Il gatto del protezionismo si morde la coda*, 24.03.2005, [www.LaVoce.info](http://www.LaVoce.info).
- Beretta L. C., Dordi C., *Marchi di origine e indicazioni geografiche*, 26.02.2004, [www.LaVoce.info](http://www.LaVoce.info).
- BEUC (Bureau Europeenne des Unions de Consommateurs), *Quotas will not keep consumers warm this winter*, 23.08.2005, P.R.016/2005, [www.beuc.org](http://www.beuc.org).
- BEUC (Bureau Europeenne des Unions de Consommateurs) - Eurocommerce, *Consumers, retailers & importers against anti-dumping duties*, 22.02.2006, [www.beuc.org](http://www.beuc.org).
- BEUC (Bureau Europeenne des Unions de Consommateurs) - Eurocommerce, *Anti-dumping: a sad day for consumers, companies and competitiveness*, 04.10.2006, [www.beuc.org](http://www.beuc.org).
- ECCG (European Consumer Consultative Group), *Made in EU origin marking*, 2004/047, [http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_org/associations/committ/eccg\\_opinions\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/cons_org/associations/committ/eccg_opinions_en.htm).
- Gross D., *Dalla Cina senza quote*, 03.06.2005, [www.LaVoce.info](http://www.LaVoce.info).
- SMI.ATI (Federazione Imprese Tessili e Moda Italiane), *L'industria tessile-moda in Italia*, rapporto 2005/2006, Milano, 18.07.2006.