

LA NUOVA NORMATIVA SULLA TUTELA DEL MADE IN ITALY : una soluzione nazionale in attesa di quella europea

Dal punto di vista degli scambi internazionali e malgrado previsioni favorevoli per l'anno appena iniziato¹, oggi ci troviamo ancora in una situazione di crisi economica, dimostrata, nel 2009, dalla contrazione del commercio mondiale del 12,3% (dati FMI); fatto questo particolarmente grave per un paese manifatturiero come l'Italia.

In questo momento le nostre imprese chiedono comprensibilmente un modo per poter proteggere l'economia italiana e la qualità dei prodotti nazionali che li ha sempre portati ad eccellere e contraddistinguersi sui mercati internazionali. L'origine Made in Italy è divenuta negli anni un simbolo di garanzia riconosciuto in tutto il mondo, e per ciò oggetto di una "sfacciata" contraffazione soprattutto nel Sud est asiatico, ancor più pericolosa in questo periodo di minore propensione al consumo.

Vi sono però, oltre alla contraffazione, anche insidiosi fenomeni di concorrenza sleale che, sfruttando un vuoto normativo comunitario, presentano nel mercato interno prodotti con marchi italiani o europei senza indicare il luogo dove essi sono stati realizzati. Ciò danneggia chi effettivamente produce nel nostro paese.

Per arginare il fenomeno sono appena state emanate in rapida successione norme dal Parlamento e dal Governo, altre sono al vaglio delle due Camere. La prima legge di agosto 2009 contrastava con i trattati europei ed è stata perciò sostituita da un decreto il

mezzo successivo. Di seguito riportiamo i pregi ed i difetti della norma, che rappresenta comunque una soluzione parziale ad un problema da risolvere a livello europeo.

I) La nuova norma contenuta nel D.L. 135 del 25 settembre 2009

Il tema di una soluzione nazionale per la tutela del Made in Italy di fronte al vuoto legislativo a livello europeo, già all'attenzione del governo dal 2003², è stato oggetto negli ultimi mesi di un vivace dibattito grazie soprattutto al provvedimento contenuto nella Legge Sviluppo, la quale, pur perseguendo finalità positive, ha generato un disorientamento tra gli operatori economici. Infatti la legge n. 99/09 (votata dal Parlamento lo scorso 23 luglio ed entrata in vigore ad agosto), presentava dubbi di incompatibilità con la disciplina comunitaria sulle norme tecniche (che prevede un avviso alla Commissione Europea prima dell'adozione della legge), per via dell'errata formulazione³ dell'art. 17, comma 4. Dopo un ampio dibattito tra istituzioni e categorie produttive, sempre alla ricerca di una soluzione di tutela del "vero" Made in Italy, il Governo ha deciso di modificare la normativa, tramite un decreto di attuazione di obblighi e sentenze comunitarie (il cosiddetto "Decreto Ronchi").

La possibilità di incorrere in sanzioni europee ha suggerito tale modifica, appunto realizzata con il D.L. 135 del 25/9/09, art. 16. Oltre ad abrogare la norma

¹ Secondo le più recenti stime del Fondo Monetario Internazionale il commercio mondiale, nel corso del 2010, aumenterà del 5,8%.

² Non esistendo una convenzione internazionale sulla marchiatura di origine dei prodotti, le indicazioni che devono essere fornite dai produttori sono regolate da disposizioni nazionali che possono coincidere con regole simili di alcuni Paesi oppure nettamente differire da queste. In Italia, in base alle norme per l'applicazione dell'Accordo di Madrid emanate con D.P.R. n.656/68, ed in assenza di una normativa comunitaria,

l'indicazione del Paese di origine è "a carattere generale" e facoltativa. Nel 2003 si è pensato ad una tutela dalle indicazioni false o fallaci con l'introduzione di sanzioni penali tramite la legge 350/03 (finanziaria 2004) art. 4 comma 49.

³ L'art. 17, IV comma, introduceva infatti l'obbligo per le aziende italiane che abbiano una produzione delocalizzata di indicare in etichetta i Paesi dove sono realizzati i prodotti, e così facendo lo discriminava sul mercato italiano rispetto a quelle degli altri paesi europei.

precedente, tale articolo ha introdotto alcune novità, pur non riuscendo a muoversi, per quel che riguarda la notifica, in coerenza con la normativa comunitaria.

II) **Novità sostanziali della norma ex art. 16**

Analizziamo, di seguito, il contenuto innovativo del decreto legge e poi i problemi operativi che esso comporta.

a) Nel testo spicca l'istituzione di un Made in Italy "rafforzato", con una produzione "interamente" realizzata in Italia, soggetta a tutele e sanzioni specifiche in caso di violazioni. Si è sancito infatti che le indicazioni di vendita che presentino il prodotto come interamente realizzato in Italia, qualora ciò non sia veritiero, vadano punite applicandovi le pene previste dall'art. 517 del codice penale, aumentate di un terzo. A tal fine la norma intende come "realizzato interamente in Italia" il prodotto o la merce (già classificabile come Made in Italy ai sensi della normativa comunitaria vigente sull'origine) per il quale il disegno, la progettazione, la lavorazione ed il confezionamento sono compiuti esclusivamente sul nostro territorio. Il testo rimanda inoltre ad uno o più decreti del Ministro dello Sviluppo Economico la definizione delle modalità secondo le quali deve intendersi verificata tale realizzazione. Con la norma è stata appunto introdotta una categoria di eccellenza, il prodotto Made in Italy al 100%, che il Governo intende evidentemente promuovere.

b) A conferire invece la qualità di prodotto Made in Italy "semplice" continuano ad essere le

⁴ Infatti è l'art. 36 del codice doganale europeo (Reg. (CE) n. 450 del 23 aprile 2008) che fissa quale sia il paese originario di una merce. Nel caso la produzione si svolga in più paesi prevede che la merce si consideri originaria del Paese in cui ha subito l'ultima trasformazione sostanziale.

⁵ Il Ministero dello Sviluppo Economico ha cercato di dare indicazioni agli operatori commerciali ed a quelli doganali con la circolare 124898 del 9 novembre 2009.

norme comunitarie. L'origine è infatti attribuita dal Nuovo Codice Doganale Comunitario⁴ al prodotto che ha subito in Italia l'ultima trasformazione sostanziale.

c) Per quanto riguarda i prodotti a marchio italiano, che ai sensi di tale norma comunitaria non possono essere qualificati come Made in Italy, l'art. 16 introduce, con tecnica legislativa incerta, un comma 49-bis nell'art. 4 della legge 350/03. Esso sancisce che "costituisce fallace indicazione l'uso del marchio, da parte del titolare o del licenziatario, con modalità tali da indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana ai sensi della normativa europea sull'origine, senza che gli stessi siano accompagnati da indicazioni precise ed evidenti sull'origine o provenienza estera o comunque sufficienti ad evitare qualsiasi fraintendimento del consumatore sull'effettiva origine del prodotto". Inoltre prevede delle pesanti sanzioni amministrative pecuniarie, depenalizzando quindi la fattispecie, così come era stato giustamente fatto dalla L. 99/09. Le imprese italiane hanno richiesto l'aiuto del Governo⁵ per aver una interpretazione autentica della norma, poiché non ritengono chiara la formulazione del nuovo testo. Tale formulazione sembrerebbe pletorica in quanto meramente ripetitiva del dettato dell'art. 4 comma 49, a meno che non sia da intendersi nel senso dell'abrogato art. 17 comma 4 della L. 99/09, cioè di imporre sempre e comunque una menzione della provenienza estera insieme al marchio (con ciò si porrebbe a carico delle industrie un obbligo tecnico, da notificare a Bruxelles). Anche in questo caso però a ridurre l'efficacia della norma interviene il penultimo capoverso dell'art. 4 comma 49-bis, che rende possibile sanare la mancanza dell'indicazione di origine nel prodotto che presenti un marchio registrato; tramite una sorta di autocertificazione che si provvederà ad avvertire i consumatori, al momento della commercializzazione, circa l'origine della merce (anche questa, tuttavia,

potrebbe rappresentare un nuovo obbligo per le imprese, quindi una obbligazione tecnica da notificare alla Commissione).

Con l'avvenuta conversione in legge del D.L. il 19 novembre 2009, approvato quasi senza modifiche, sono divenute operative le nuove disposizioni.

III) Problematiche connesse alle norme comunitarie

Va ricordato che qualsiasi soluzione legislativa nazionale trova ostacolo nella normativa europea sul mercato interno: nulla che possa alterare le condizioni del libero commercio intracomunitario è infatti ammissibile.⁶

Le aziende che hanno delocalizzato e fabbricano i propri prodotti in Paesi terzi (extracomunitari), infatti, non sono soggette attualmente, ai sensi delle norme della UE, ad alcun obbligo di indicazione del luogo di fabbricazione o produzione delle merci nel momento in cui le introducono nei rispettivi territori.

Qualora intendano importarle in Italia tramite le nostre dogane, esse dovranno etichettarle con l'indicazione Made in... e ciò sarà giustamente interpretato come una violazione delle norme comunitarie per vincoli alla libera circolazione delle merci, che è un principio fondamentale della UE. Nel caso in cui, invece, le importino utilizzando altri accessi doganali europei continueranno a non essere soggette a tale obbligo.

Quindi, l'azienda che utilizzi un varco doganale, ad esempio olandese⁷, per introdurre nella UE le proprie

⁶ L'articolo 28 (30) del trattato CE sancisce il divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative: la nozione di "misura equivalente ad una restrizione quantitativa" è stata definita dalla Corte di Giustizia in maniera ampia nella sentenza "Dassonville", considerando come tale "ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari" (CGCE 8/74 dell'11/07/74). Inoltre nella sentenza "Cassis de Dijon" (CGCE 120/78 del 20/02/79), la Corte ha ritenuto che vi potessero essere misure di effetto equivalente anche

merci prodotte in un paese terzo da vendere in Italia, non sarà soggetta ad alcun obbligo di specificazione del luogo di fabbricazione/produzione delle stesse, poiché dopo lo sdoganamento le merci circoleranno liberamente in tutto il territorio dell'UE.

La determinazione dell'origine potrebbe quindi divenire inefficace a livello doganale (e forse anche controproducente, quanto al volume di affari, per il nostro sistema portuale). Inoltre sul territorio nazionale, a seguito di controlli di polizia e nell'ipotesi di eventuali sequestri nei magazzini o nei negozi di merce senza che sia stata apposta l'indicazione di origine sui beni giunti da altre dogane europee, si potrebbero avere dei problemi di uniformità.

In una tale situazione i produttori potrebbero ricorrere alle istituzioni comunitarie e, con tutta probabilità, ottenere da queste ultime che venga disapplicata, nella parte che consente tali ostacoli alla libera circolazione, la legge nazionale, sulla quale quella comunitaria è comunque prevalente.

IV) Conclusioni: positività complessiva della innovazione introdotta e necessità di una norma a livello UE

a) In ogni caso, al di là delle problematiche relative all'applicazione di parte della legge, il fulcro della nuova normativa è l'istituzione del Made in Italy "rafforzato" (100% Made in Italy), che rappresenta una novità sostanziale ed un fondamentale passo avanti per tutelare i nostri prodotti.

b) È chiaro però che a questo dovrà aggiungersi un regolamento comunitario sull'etichettatura

senza discriminazione tra prodotti importati e prodotti nazionali. In particolare, imporre ai prodotti degli altri Stati membri le norme tecniche dello Stato di importazione equivale a stabilire una misura equivalente in quanto si penalizzano i prodotti acquistati all'estero obbligandoli ad un adeguamento oneroso. La mancanza di armonizzazione comunitaria delle normative non può giustificare questo atteggiamento che equivale ad ostacolare la libera circolazione.

⁷ Rotterdam è al primo posto per i traffici di merci in entrata a livello europeo e tra gli ultimi per numero di controlli doganali.

obbligatoria di origine⁸, auspicato dall'Italia già dal 2003 - durante il nostro semestre di presidenza - e predisposto nel 2005 dalla Commissione Europea, ma finora bloccato dall'opposizione dei paesi non manifatturieri del Nord Europa. La soluzione al problema della tutela delle imprese dalla contraffazione e dalla concorrenza sleale - ma anche di quella del consumatore da prodotti scadenti o pericolosi - sta proprio in questa futura norma dell'Unione Europea che indicherà esattamente dove è stata prodotta la merce. Tale regolamento consentirebbe poi di evitare i problemi appena descritti. L'ex Commissario al Commercio, lady Ashton⁹, si è dimostrata attenta alle sollecitazioni italiane. Ha proposto, infatti, in ottobre, una normativa Made in..., limitata ad alcuni settori merceologici e concentrata su prodotti finiti, in funzione del maggiore o minore interesse da parte del consumatore, per superare le obiezioni formulate fino ad ora da alcuni Stati membri. C'è infine un'altra positiva novità, rappresentata dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che farà sì che il Regolamento sarà oggetto di co-decisione con il Parlamento Europeo. Attraverso questa procedura, attuata dal Collegio dei Commissari con la comunicazione Omnibus dello scorso 2 dicembre, la proposta è stata trasferita all'esame del Parlamento, dove sarà assegnata alla Commissione Commercio Internazionale (INTA).

c) Va ricordato, a tal proposito, che il 25 novembre scorso a Strasburgo il Parlamento a larghissima maggioranza ha sollecitato il Consiglio ad approvare il regolamento. Il Consiglio dell'Unione Europea, con ogni probabilità, verrà nei primi mesi dell'anno investito dell'esame del progetto di Regolamento, auspicabilmente già approvato dal Parlamento Europeo, e non potrà non tener conto di tale approvazione. Se, come sperato, sarà possibile nel prossimo anno ottenere tale provvedimento legislativo, si potrà ritenere di

⁸ Prevista dai maggiori paesi del mondo (USA, Canada, Cina, Giappone), che richiedono l'obbligo dell'indicazione del paese dell'origine sul prodotto e sul relativo imballaggio.

⁹ Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, dal 1 dicembre 2009.

aver finalmente compiuto, grazie alla ampia copertura dei prodotti in entrata sul territorio dell'UE garantita dalla norma comunitaria sull'obbligo di etichetta Made in..., nonché da quella nazionale sul Made in Italy al 100% sul nostro territorio, un passo avanti decisivo per la tutela del prodotto italiano.

Giovanni Maria Rossoni

(Ministero dello Sviluppo Economico -

Direzione Generale per la Politica Commerciale)