



Marchi e Regole di Origine non preferenziali

Sintesi.

Su proposta della Presidenza Italiana dell'Unione, lo scorso gennaio, i servizi della Commissione europea hanno avviato una consultazione per valutare l'effettiva utilità di una legislazione europea concernente il marchio di origine dei prodotti industriali. A fine giugno la Commissione è giunta alla definizione di un approccio che prevede l'obbligo di marcatura per i prodotti importati da paesi terzi soltanto per i settori le cui organizzazioni di rappresentanza europea lo hanno richiesto espressamente.

Contatti informali indicano che la Commissione intende passare alla fase di proposta di un Regolamento in autunno, dopo avere concluso l'analisi preliminare dell'impatto legislativo.

Nel breve termine, l'obiettivo di Confindustria è ottenere che l'obbligo della marcatura dei prodotti importati venga applicato al più ampio numero di settori industriali. Confindustria ha condotto un intenso negoziato con i principali partner europei, con la Commissione e con l'UNICE. Le proposte per integrare tale approccio costituiscono l'oggetto della parte conclusiva di questo documento.

Nel più lungo termine, l'obiettivo è di avviare una riflessione a livello europeo sull'opportunità di modificare le regole di origine non preferenziale oggi esistenti per favorire la tutela del brand nazionale ("Made in Italy"). Questo argomento è trattato a livello di inquadramento generale e viene proposto per discussione ed approfondimento.

Scopo generale di questo documento è favorire la riflessione delle Associazioni Confindustriali e promuovere lo scambio di osservazioni in vista della presentazione di un documento tecnico di Confindustria per l'UNICE e le istituzioni europee per l'adozione di uno o più criteri economici supplementari accanto a quello, politico, individuato dalla Commissione, ossia la "rappresentatività" delle organizzazioni di rappresentanza settoriale di livello europeo. Nei capitoli che seguono sono presentati:

- 1) Una sintesi delle regole di origine *non preferenziale* e l'interpretazione della Corte di Giustizia sul marchio di origine;
- 2) Una sintesi delle regole di origine *preferenziale* e le linee guida della loro riforma;
- 3) Una sintesi delle legislazioni sulla marcatura d'origine vigenti in USA, Canada, Cina e Giappone;
- 4) Osservazioni sulla compatibilità della marcatura d'origine obbligatoria all'import con le norme multilaterali;
- 5) Analisi costi/benefici della marcatura d'origine obbligatoria all'import in Europa;
- 6) Osservazioni sull'approccio settoriale e sui criteri economici necessari per l'inclusione dei settori finora "esclusi" dagli esiti della consultazione della Commissione;
- 7) Osservazioni non conclusive: verso una modifica delle regole di origine non preferenziali ?

ALLEGATI.

- I. Accordi preferenziali tra Ue ed alcuni paesi terzi,
- II. Misure in vigore presso alcuni paesi terzi,

1. Le regole di origine non preferenziale nella legislazione comunitaria e l'interpretazione della Corte di Giustizia sui marchi di origine.

È opportuno chiarire, in via preliminare, che con marchio di origine si indica il "Made in" o altre indicazioni analoghe che attengono al paese di origine della merce. Pertanto, tale fattispecie va tenuta distinta da altre quali, ad esempio, il marchio comunitario (il marchio di fabbrica, di proprietà di un'impresa)¹, le denominazioni di origine e le indicazioni di provenienza² o le indicazioni geografiche e le denominazioni di origine dei prodotti agricoli ed alimentari³, con le quali è talora confusa. Va inoltre specificato che, benché siano rilevabili delle implicazioni di natura più o meno marcata a seconda del settore/prodotto, la marcatura d'origine non attiene specificamente né alla definizione dei diritti di proprietà intellettuale, né alla certificazione di qualità, o ad altri elementi funzionali, secondo la legislazione europea vigente, alla protezione dei consumatori.

L'ambiente normativo entro il quale si colloca il dibattito attuale è quello delle Regole di origine non preferenziale stabilite dalla Ue in osservanza dei principi generali GATT.

Il capitolo 2 del Codice Doganale comunitario, adottato con il regolamento CE 2913/92, è dedicato all'origine delle merci; la sezione 1, in particolare gli articoli da 22 a 26, elenca le disposizioni applicabili all'origine non preferenziale. L'articolo 22 precisa che la funzione delle regole non preferenziali è limitata a:

- l'applicazione della tariffa doganale della Comunità Europea;
- l'applicazione delle misure diverse da quelle tariffarie stabilite da disposizioni comunitarie specifiche nel quadro degli scambi di merci;
- la compilazione ed il rilascio dei certificati d'origine.

1.1. Il criterio delle merci interamente ottenute.

Il primo criterio impiegato dal Codice doganale per definire l'origine delle merci a fini non preferenziali è quello delle merci "interamente ottenute in un Paese", applicabile, cioè, alle merci che hanno subito l'intero processo di lavorazione in un unico Stato. L'articolo 23 precisa che per merci interamente ottenute in un paese si intendono:

- a) I prodotti minerali estratti in tale Paese;
- b) I prodotti del regno vegetale ivi raccolti;
- c) Gli animali vivi, ivi nati ed allevati;
- d) I prodotti che provengono da animali vivi, ivi allevati;
- e) I prodotti della caccia e della pesca ivi praticate;
- f) I prodotti della pesca marittima e gli altri prodotti estratti dal mare, al di fuori delle acque territoriali di un Paese, da navi immatricolate o registrate in tale Paese e battenti bandiera del medesimo;
- g) Le merci ottenute a bordo di navi officina utilizzando prodotti di cui alla lettera f), originari di tale Paese, sempre che tali navi officina siano immatricolate o registrate in detto Paese e ne battano la bandiera;

¹ Si veda il regolamento (CE) del Consiglio del 20 dicembre 1993, n. 40 sul marchio comunitario (GUCE 1994 L11/1), modificato dal regolamento (CE) del Consiglio del 19 febbraio 2004, n. 422. (GU L70 del 9.3.2004)

² Secondo la Corte di Giustizia, "le denominazioni di origine e le indicazioni di provenienza [...] devono, a prescindere dagli elementi che possono più particolarmente caratterizzarle, possedere un requisito minimo: esse devono mettere in rilievo la provenienza del prodotto da una determinata zona geografica. Nella misura in cui le predette denominazioni sono giuridicamente tutelate, esse devono giustificare tale protezione, cioè apparire necessarie non solo per difendere i produttori interessati dalla concorrenza sleale, ma altresì per impedire che i consumatori siano tratti in inganno da indicazioni fallaci. La loro ragion d'essere consiste precisamente nel designare un prodotto che possiede, in effetti, qualità e caratteristiche intimamente connesse alla zona di provenienza. Per quanto riguarda più specificamente le indicazioni di provenienza, il collegamento con la zona geografica d'origine deve poter evocare una qualità e caratteristiche tali da consentire una precisa individuazione del prodotto". *Commissione delle C.E. c. Germania in Racc. 1975, pag. 181 (punto 7)*

³ Vedi il regolamento (CEE) del Consiglio del 14 luglio 1992, n.2081, sulla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine sui prodotti agricoli ed alimentari (GUCE 1992 L208/1)

- h) I prodotti estratti dal suolo o dal sottosuolo marino situato al di fuori delle acque territoriali, sempre che tale Paese diritti esclusivi per lo sfruttamento di tale suolo o sottosuolo;
- i) I rottami e i residui risultanti da operazioni manifatturiere e gli articoli fuori uso, sempre che siano stati ivi raccolti e possono servire unicamente al recupero di materie prime;
- j) Le merci ivi ottenute esclusivamente dalle merci di cui alle lettere da a) ad i) o dai loro derivati, in qualsiasi stadio essi si trovino.

1.2. Definizione di origine non preferenziale: l'articolo 24 del "Codice Doganale".

Nel caso in cui il prodotto sia stato ottenuto tramite lavorazioni, o utilizzando componenti provenienti da più Paesi, risulta applicabile l'articolo 24 del Codice doganale.

Esso prevede che la determinazione dell'origine è legata allo svolgimento dell'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, economicamente giustificata ed effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo, che sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione. Pertanto i criteri previsti dall'articolo 24 del Codice doganale ai fini della determinazione dell'origine delle merci sono:

- L'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale;
- Economicamente giustificata;
- Effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo;
- Conclusasi con la fabbricazione di un prodotto nuovo o che abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione.

Le autorità comunitarie non hanno previsto, in generale, una lista che contenga le trasformazioni considerate presuntivamente sostanziali (eccetto quanto precisato negli allegati 10 – 11 del Regolamento di Attuazione 2454/93) ai fini della determinazione dell'origine non preferenziale di tutte le merci. L'applicazione concreta dei quattro criteri previsti dall'articolo 24 del Codice doganale rende necessaria un'attività interpretativa autonoma. A questo scopo è fondamentale la giurisprudenza della Corte di Giustizia, che, chiamata ad intervenire dai tribunali nazionali attraverso la procedura di rinvio pregiudiziale prevista dall'articolo 234 del Trattato istitutivo, ha contribuito a chiarire alcuni dei numerosi punti controversi relativi ai criteri in esame.

1.3. L'ultima trasformazione sostanziale.

Nella sua prima decisione in materia (la sentenza sulla caseina del 26/01/1977 Causa n.49/76) la Corte di Giustizia ha precisato che l'ultima trasformazione o operazione si configura *"solo qualora il prodotto che ne risulta abbia composizione e proprietà specifiche che non possedeva prima di essere sottoposto a tale trasformazione o lavorazione"*. Il prodotto finito, dopo la trasformazione, dovrà essere sostanzialmente differente rispetto ai componenti utilizzati.

Uno dei problemi di maggior rilievo, che non ha ricevuto adeguata attenzione da parte dell'articolo 24 del Codice doganale, riguarda l'attribuzione dell'origine ad un prodotto che ha subito processi di trasformazione in più Paesi, qualora in nessuno di questi sia stato completato un procedimento che possa qualificarsi come "sostanziale". Anche per il problema del "cumulo dell'origine" la soluzione va trovata nella giurisprudenza della Corte di Giustizia. Nella sentenza della caseina la Corte ha affermato che l'origine della merce non può essere attribuita all'ultimo paese nel quale è avvenuta l'ultima trasformazione, se questa non rappresenta una parte sostanziale nell'intero processo che ha condotto alla creazione del prodotto.

Pertanto, se l'ultima trasformazione non può essere qualificata come sostanziale, si dovrà tenere in considerazione l'operazione precedente e così via fino a quando non si accerterà l'esistenza di una trasformazione sostanziale: qualora la caratteristica della "sostanzialità" non fosse rinvenibile in nessuna delle operazioni intraprese sul prodotto, l'origine deve essere attribuita al paese nel quale è stata ottenuta la materia prima.

In base alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, qualora il criterio della lavorazione sostanziale si riveli insufficiente o non consenta di attribuire un'origine al prodotto, è necessario ricorrere al criterio del valore aggiunto, che, va precisato, ha mera natura sussidiaria. La Corte ha sostenuto che, in generale, è necessario che le operazioni di trasformazione apportino un incremento di almeno il 45% del valore della materia impiegata. Per quanto riguarda i criteri della giustificazione economica e dell'impresa attrezzata allo scopo, non sono mai stati presi in considerazione dalla giurisprudenza e si possono considerare come assolutamente ridondanti nell'economia dell'art.24.

1.4. Le operazioni insufficienti per conferire l'origine.

Una delle questioni più dibattute circa le regole di origine non preferenziali riguarda l'assenza, nel Codice doganale, di una lista di operazioni che risultano comunque "insufficienti" al fine dell'attribuzione finale dell'origine. Una lista in questo senso, infatti, è prevista solo nell'articolo 38 del regolamento 2454/93 (applicativo del Codice doganale) il quale elenca le operazioni "insufficienti" per conferire l'origine per i prodotti tessili della sezione XI della nomenclatura combinata.

Pertanto, affinché l'imprenditore non incorra, al momento dell'importazione del prodotto finito, in una situazione di falsa o errata indicazione dell'origine, è utile far riferimento alle liste delle operazioni insufficienti a conferire l'origine contenuta negli Accordi preferenziali conclusi dalla CE. Tali elenchi consentono di individuare immediatamente se le operazioni svolte sul prodotto in importazione sono suscettibili di essere considerate, da parte dell'amministrazione doganale, lavorazioni comunque insufficienti al fine dell'ottenimento dell'origine.

1.5. Origine ed operazioni di assemblaggio.

Dal punto di vista sostanziale, le maggiori difficoltà delle autorità doganali risiedono proprio nella determinazione dell'origine dei prodotti assemblati alla luce delle regole di origine non preferenziali dell'Unione. Il criterio della trasformazione sostanziale, contenuto nell'art.24 del Codice doganale comunitario, non fornisce una soglia precisa che permetta l'individuazione delle operazioni di assemblaggio in grado di conferire l'origine del Paese nel quale sono state intraprese.

La Giurisprudenza comunitaria ha stabilito alcuni principi fondamentali in materia. Secondo la Corte, le operazioni di assemblaggio sono in grado di conferire l'origine solo se rappresentano una fase sostanziale della lavorazione, e più precisamente "la fase produttiva determinante durante la quale si concretizza la destinazione dei componenti utilizzati", e se comportano una trasformazione sostanziale del prodotto tale da conferire "alla merce in questione le sue proprietà qualitative specifiche".

Per valutare la sostanzialità delle operazioni di assemblaggio la Corte ha operato un necessario riferimento ai principi generali contenuti nella Convenzione di Kyoto, ove la norma n.6 dell'allegato D1 stabilisce che "non devono essere considerate trasformazioni o lavorazioni sostanziali le operazioni che non contribuiscono affatto o soltanto in minima parte a conferire alle merci le loro caratteristiche o proprietà essenziali ed in particolare le operazioni che comprendono fra le altre (...) semplici operazioni di montaggio".

Ciò ha condotto la Corte, tenuto conto della inadeguatezza del criterio tecnico, ad adottare, come criterio sussidiario, il metodo del valore aggiunto. La stessa si è, però, astenuta dal definire una percentuale minima di valore che le operazioni di montaggio devono aggiungere, per poter mutare l'origine alla merce. La Corte ha fornito, tuttavia, utili indicazioni per i casi in cui il valore del prodotto finale sia stato aggiunto in due soli Paesi: in tal caso non potrà essere conferita l'origine al Paese ove sono state intraprese le operazioni di assemblaggio se il maggior valore ivi acquisito risulta notevolmente inferiore al valore aggiunto nel Paese di origine delle componenti.

Nella pratica, è opportuno sottolineare che le decisioni della Commissione in merito all'origine di prodotti assemblati, per i quali la Comunità non ha provveduto ad emanare regolamenti specifici, si sono basate sulle norme specificamente previste per la definizione dell'origine degli apparecchi televisivi, le quali richiedono che le operazioni intraprese sul prodotto, ai fini del conferimento dell'origine, debbano ammontare ad almeno il 45% del valore finale del bene.

Nel caso in cui questo limite non possa essere raggiunto, si concede la possibilità di calcolare il valore delle parti componenti il bene, escludendo i costi di lavorazione: in tal caso l'origine viene conferita se le parti originarie ammontano ad almeno il 35% del valore del bene. Se la regola del 35% è rispettata in due Paesi, l'origine degli apparecchi è quella del Paese di cui sono originari i pezzi che costituiscono la percentuale più elevata.

1.6. L'interpretazione della Corte di Giustizia sui marchi di origine.

La casistica comunitaria sul marchio d'origine è piuttosto datata, a partire dagli anni '80. Tale casistica ha valutato la legittimità dei provvedimenti nazionali in materia di marchio d'origine alla luce della normativa comunitaria sulla libera circolazione dei beni (articolo 28 CE).

Nella sentenza sui "souvenirs irlandesi" del 17 giugno 1981, la Corte affermava la non conformità con l'articolo 28 CE di una legge irlandese che imponeva l'indicazione del paese d'origine o l'uso del termine "*foreign*" (soltanto) sui souvenir importati. La Commissione, A. G. Capotorti e la Corte concordavano sul fatto che l'obbligo di indicare l'origine esclusivamente sui beni d'importazione equivaleva ad una restrizione quantitativa. In effetti, l'apposizione di un marchio d'origine implica costi aggiuntivi che vanno ad incidere sulle possibilità di commercializzazione dei beni in questione mettendoli in una posizione sfavorevole rispetto ai beni nazionali.

Il 25 aprile 1985, la Corte decideva su un caso riguardante una legge del Regno Unito che stabiliva l'obbligo di indicare l'origine di merci specifiche (abbigliamento e tessili, elettrodomestici, calzature e coltelleria), sia nazionali che d'importazione.⁴ Il Regno Unito aveva difeso la legge sostenendo che essa si applicava indistintamente ai beni nazionali come a quelli importati. Tuttavia, la Corte assumeva una posizione abbastanza radicale, affermando che:

"lo scopo delle indicazioni e dei marchi d'origine è quello di consentire ai consumatori di distinguere tra i prodotti nazionali e quelli esteri. Ciò gli permette di far valere i loro pregiudizi nei confronti dei prodotti stranieri. Come la Corte ha avuto modo di sottolineare in numerose occasioni, il Trattato, nell'istituire un mercato comune e nel prevedere il progressivo avvicinamento delle politiche economiche degli stati membri, cerca di riunire i mercati nazionali in un unico mercato con le caratteristiche di un mercato nazionale interno.

Nell'ambito di questo mercato, il requisito del marchio d'origine non solo rende più difficile la commercializzazione sul mercato di uno stato membro di beni prodotti in un altro stato membro nei settori in questione ma ha anche l'effetto di rallentare la compenetrazione economica nella Comunità, intralciando la vendita dei beni prodotti come risultato di una divisione del lavoro tra gli Stati membri" (punto 17).

Come seconda argomentazione, il Regno Unito aveva sostenuto che la legge era necessaria in quanto soddisfaceva requisiti imperativi legati alla protezione dei consumatori. La Corte liquidò anche questa argomentazione sulla base di un ragionamento simile a quello sviluppato nel caso dei souvenir irlandesi, secondo il quale la protezione dei consumatori può essere assicurata da decisioni adottate liberamente dai produttori dei beni e non dovute ad un'imposizione legislativa.

E' degno di nota il fatto che le conclusioni raggiunte dalla Corte, in particolare le motivazioni espresse nel summenzionato punto 17, erano guidate dal tentativo di assicurare una reale integrazione del mercato interno all'UE.

⁴ Commissione c. Regno Unito, 1201/85

Questo obiettivo ha spinto la Corte ad estendere l'applicazione delle norme sulla libera circolazione delle merci in base alle quali l'obbligatorietà del marchio d'origine, anche se applicabile indistintamente a beni nazionali e d'importazione, era ritenuta contraria all'articolo 28 CE in quanto in contrasto con l'obiettivo di attuare la compenetrazione economica nella Comunità.

Per quel che riguarda il caso Commissione c. Regno Unito, la sua rilevanza rispetto alla materia in discussione sembrerebbe estremamente limitata. La nozione di un'autentica integrazione del mercato interno dell'UE attraverso la realizzazione di una compenetrazione economica in seno alla Comunità non è contenuta in alcun accordo commerciale preferenziale, neppure in quello di unione doganale con la Turchia. Dato, quindi, che gli accordi commerciali preferenziali con i paesi terzi non istituiscono mercati unici, il dispositivo della sentenza in questione sembrerebbe non potersi estendere alle parti degli accordi citati.

2. L'origine preferenziale delle merci.

2.1. Le relazioni commerciali preferenziali.

L'origine delle merci, insieme alla determinazione del valore in dogana, è uno dei fattori che determina il costo delle operazioni commerciali internazionali. In base all'origine, infatti, un bene importato da uno stato terzo è sottoposto ad un trattamento di favore, come ad esempio una riduzione daziaria, o discriminatorio, come nel caso dell'imposizione di un dazio antidumping. La Comunità Europea ha instaurato con numerosi Stati terzi delle relazioni commerciali preferenziali in base alle quali le merci originarie di questi Paesi possono accedere al mercato comunitario beneficiando della riduzione, o spesso dell'eliminazione, dei dazi e degli oneri tariffari normalmente applicati a quei determinati beni.

Gli accordi commerciali, conclusi dalla CE tramite convenzioni internazionali o decisioni del Consiglio, corrispondono sia ad un regime di tipo contrattuale come nel caso, ad esempio, dei numerosi accordi di libero scambio con i Paesi dell'Europa centrale ed orientale, sia ad un regime di autonoma concessione, ed è il caso dello schema preferenziale e non reciproco contenuto nel Sistema di Preferenze Generalizzate (SPG). In entrambi i casi le regole di origine servono a garantire che il trattamento di favore sia riservato unicamente alle merci originarie dei Paesi beneficiari del regime preferenziale.

Tuttavia, le importazioni di prodotti originari dei Paesi beneficiari godono solo parzialmente di un trattamento preferenziale: infatti, i prodotti *tessili, agricoli e siderurgici, considerati prodotti sensibili*, sono sottoposti ad una disciplina particolare e derogatoria rispetto al programma di liberalizzazione stabilito dagli accordi commerciali. Le norme relative a tali prodotti, contenute in protocolli specifici allegati all'accordo di base, stabiliscono la loro liberalizzazione in maniera parziale, graduale e scandita per tappe temporali. Dal punto di vista dell'operatore commerciale, il soddisfacimento dei requisiti per l'ottenimento dell'origine preferenziale permette di importare ed esportare beni materiali secondo il miglior trattamento daziario che l'accordo esistente stabilisce per gli scambi tra Paesi parte all'accordo stesso.

2.2 Il Sistema di Preferenze Generalizzate (SPG).

Lo schema costituito dall'SPG della CE è una delle misure adottate dalla Comunità per attuare la politica commerciale di sostegno allo sviluppo ed è basato sul principio della concessione unilaterale volta a garantire, da parte della CE, delle preferenze tariffarie a favore dei prodotti originari di certi Paesi in Via di Sviluppo.

Il trattamento preferenziale e non reciproco previsto dal sistema SPG, riguardante certi prodotti industriali ed agricoli, è stato accordato per la prima volta nel 1971, con scadenza il 31 dicembre 1980. lo schema venne rinnovato per altri 10 anni fino al 31 dicembre 1990 e poi ancora, in base ad una scansione temporale che a partire dai 10 anni iniziali, si è ridotta a 4 ed infine a 2 anni.

Considerando i tempi più recenti, la disciplina dello schema SPG per il periodo 1 luglio 1999 - 31 dicembre 2001 è contenuta nel regolamento 2820/98 ed è stata rinnovata con regolamento del Consiglio 2501/2001 per il periodo 1 gennaio 2002 – 31 dicembre 2004. L'attuale schema SPG prevede 5 forme di preferenze:

- preferenze generalizzate alla maggioranza dei PVS;
- un regime speciale di incentivazione a favore di PVS impegnati nella lotta contro la produzione ed il traffico di droga;
- preferenze addizionali per i PVS impegnati nella tutela dei diritti dei lavoratori e che rispettano alcuni "social standards"
- preferenze addizionali per i PVS impegnati nella tutela dell'ambiente
- lo schema "Everything but arms" (EBA) che concede una franchigia completa dei dazi per tutti i prodotti originari, in particolare, dei *Less Developed Countries* (LCD's), fatta eccezione per le armi.

Il 7 luglio u.s. in una Comunicazione, la Commissione UE ha presentato le linee guida per il periodo 2006 – 2015, che dovrebbero innovare il Sistema delle Preferenze Generalizzate.

Le nuove proposte prevedono:

- la concessione delle preferenze a favore dei paesi più poveri, LDC's, e vulnerabili.
- un sistema semplificato, riducendo a tre le tipologie di preferenze da accordare ai PVS (preferenze generalizzate alla maggioranza dei PVS, lo schema "Everything but arms" per i LDC's, un nuovo sistema che accorda preferenze tariffarie ai PVS con particolari esigenze di sviluppo)
- nuovi incentivi che incoraggino lo sviluppo sostenibile per quei PVS che rispettano gli standard internazionali su aspetti sociali ed ambientali e che si impegnano nella lotta contro il traffico di droga
- l'ampliamento della portata del Sistema di Preferenze Generalizzate. La riclassificazione, da parte della Commissione, dei prodotti "sensibili" per il mercato comunitario in prodotti "non sensibili" consentirebbe a più PVS di accedere al sistema di preferenze, in quanto permetterebbe l'inclusione di un maggior numero di prodotti.
- la revisione delle regole di origine del SPG, introducendo il principio della "cumulazione". L'origine potrebbe essere stabilita in base alla provenienza non da un singolo paese, ma da un "gruppo" di paesi facenti parte di un sistema regionale definito (es. EuroMed, ACP, ecc.), in modo tale da attribuire una medesima unica origine ai prodotti provenienti, ad esempio, da uno qualsiasi dei paesi dell'area EuroMed.

2.3. Origine delle merci e Accordi preferenziali.

La Comunità Europea ha concluso numerosi accordi commerciali preferenziali, sia su base reciproca che con l'intento di concedere autonomamente un trattamento più favorevole alle materie prime ed ai beni importati dai Paesi in Via di Sviluppo. Solo 9 dei 144 Stati appartenenti al sistema dell'OMC non hanno un accordo commerciale preferenziale con la CE.

Lo scopo delle regole di origine preferenziali è garantire un trattamento commerciale di favore ai prodotti originari dei Paesi beneficiari di un accordo o di un regime di preferenza commerciale. Il presupposto per l'ottenimento del trattamento commerciale di favore è basato sul fatto che i prodotti importati dai Paesi beneficiari soddisfino i requisiti per essere considerati originari stabiliti dalle norme di origine contenute negli accordi stessi.

Il Paese di origine di un prodotto, dunque, è importante in quanto determina se e come può essere importato o esportato giovandosi di un trattamento preferenziale.

Per quanto riguarda, in particolare, i prodotti industriali è sempre più diffuso l'impiego di parti, materiali e fasi di lavorazione originari di differenti Paesi, per cui l'attribuzione dell'origine del prodotto finito è operazione che richiede una conoscenza delle condizioni in base alle quali un prodotto può essere considerato originario di un determinato Stato.

2.4. Le fonti della disciplina dell'origine preferenziale.

In base a quanto previsto dall'art.27 del Regolamento 2913/92 istitutivo del Codice Doganale Comunitario, le norme di origine preferenziale si trovano:

- per i beni coperti da accordi preferenziali (come, ad esempio, nel caso degli accordi con i Paesi dell'Europa Centro-Orientale e del Mediterraneo) nei Protocolli e negli Allegati degli Accordi stessi;
- per i prodotti a beneficio dei quali la CE accorda preferenze tariffarie autonome nel testo degli artt. da 66 a 123 e negli allegati da 14 a 22 del regolamento 2454/93 recante disposizioni di attuazione del Codice Doganale, e successive modifiche, contenente i requisiti che un prodotto deve soddisfare per essere considerato originario o di un Paese appartenente al Sistema di Preferenze Generalizzate (SPG) o di una delle Repubbliche dell'Europa Sud orientale.
- infine, per i prodotti importati dai Paesi e Territori d'Oltremare (PTOM) nel testo delle decisioni comunitarie adottate per regolamentare il commercio con quei Paesi e Territori.

2.5. I criteri delle regole di origine preferenziali.

La fitta rete di relazioni commerciali intessuta dalla Comunità è stata storicamente caratterizzata dalla presenza di regole di origine preferenziali specificamente modulate per ogni regime commerciale, anche in base alla volontà politica comunitaria di concedere margini di preferenze più o meno sostanziali. Pur accomunate dal ricorso alla *modifica di classificazione tariffaria*⁵ come metodo fondamentale per stabilire se fosse avvenuta o meno una lavorazione sufficiente, le norme di origine preferenziali erano, quindi, differenti a seconda dell'accordo considerato.

Con l'entrata in vigore, dal 1 gennaio 1988, della Convenzione sul sistema armonizzato di designazione e codificazione delle merci, al metodo della modifica della classificazione tariffaria, che restava il metodo di base, sono state affiancate delle regole specifiche basate sul metodo del valore aggiunto⁶ e sul metodo del processo specifico di produzione.⁷ In base alla comunicazione del 30 novembre 1994 della Commissione Europea al Consiglio relativa all'unificazione delle regole di origine, la CE ha rivisto e sostituito i vecchi protocolli sulle regole di origine contenuti negli accordi con i Paesi dell'Europa centro orientale con protocolli standard in base ai quali sono stati modificati i sistemi di norme dell'origine dei Paesi SPG e degli Stati ACP rientranti nel regime dell'allora Convenzione di Lomè.

Il modello unico del nuovo protocollo è stato poi utilizzato per la seconda generazione di accordi con i paesi mediterranei (cosiddetti accordi euro mediterranei), con il Sudafrica, con il Messico e con i recenti accordi con la Croazia e il Cile.

⁵ Con il sistema della modificazione tariffaria un prodotto, sottoposto a lavorazione in uno Stato e composto da materiali provenienti da altri Paesi, è considerato originario del primo Stato se il processo di trasformazione ivi avvenuto è sufficiente a cambiare la classificazione tariffaria dei materiali importati.

⁶ Con il criterio del valore aggiunto un prodotto consegue l'origine di un certo Stato se in esso le operazioni di trasformazione cui è stato sottoposto hanno comportato un incremento del suo valore economico superiore ad una certa percentuale calcolata sul valore del bene prima di essere sottoposto a trasformazione.

⁷ In base al criterio del processo specifico di produzione, l'origine viene conferita alla merce nel caso in cui vengano intraprese sulle materie prime o sulle componenti una serie determinata di lavorazioni.

Il protocollo che sta alla base delle cosiddette *regole di origine paneuropee* abbandona la modifica di classificazione tariffaria come metodo di base e stabilisce che i prodotti sono originari del paese in cui hanno subito la trasformazione sufficiente prescritta nella norma specifica.

Non va, inoltre, dimenticato che la presenza di regimi commerciali favorevoli non esclude la possibilità da parte della Comunità di imporre al commercio di un determinato bene originario di un certo paese delle misure di politica commerciali (dazi anti-dumping e/o compensativi, misure di salvaguardia). Qualora l'operatore voglia sapere se un prodotto (finito o semilavorato), originario di un determinato Paese, sia interessato da una misura di politica commerciale, sarà necessario verificare l'origine del bene considerato in base alle regole di origine non preferenziali.

3. Il marchio di origine obbligatorio nelle legislazioni di USA, CAN, CINA, JAP.

Diversi Paesi hanno adottato una legislazione in materia di marchio di origine. Fra questi, è utile esaminare in dettaglio la situazione di alcuni dei principali partner commerciali dell'UE, in particolare gli Stati Uniti, il Canada, il Giappone e la Repubblica popolare cinese.

3.1. Stati Uniti

Ai sensi della *Section 304 del Tariff Act* degli Stati Uniti (titolo 19, par. 134.11), qualsiasi bene di origine straniera (o relativo contenitore) importato negli Stati Uniti deve riportare un marchio leggibile, indelebile e permanente, secondo quanto consentito dalla natura del bene stesso (o del relativo contenitore), apposto in un punto idoneo, in modo da indicare all'acquirente finale negli Stati Uniti il nome, in inglese, del paese di origine dell'articolo stesso.

Eccezioni generali al requisito del marchio sono previste dalla *Section 304 del Tariff Act* (titolo 19, par. 134.32). Diversi articoli elencati (o che soddisfano particolari condizioni) sono esentati dall'applicazione del marchio. Inoltre, il requisito di cui sopra non si applica ad alcuni articoli re-imballati e ad articoli trasformati in modo sostanziale dal produttore.

In particolare, la politica statunitense in materia di marchio applicabile ai prodotti nazionali fornisce un interessante modello di confronto. L'industria degli Stati Uniti ha sempre contato sul presupposto che la domanda nazionale interna di prodotti industriali fosse ulteriormente avvantaggiata dall'omogeneità di uno dei più grandi mercati interni del mondo: la politica comune in materia di marchio dei prodotti nazionali offre un chiaro segnale di tale omogeneità, al pari, d'altro canto, della moneta comune. Negli Stati Uniti la Federal Trade Commission (da qui in avanti abbreviata in "FTC") è l'autorità responsabile del controllo e della prevenzione di ogni forma di attività ingannevole o di pratica scorretta nel mercato. Il cosiddetto FTC ACT, la legge fondamentale che disciplina il campo di attività dell'autorità federale, può promuovere azioni contro eventuali dichiarazioni false o "misleading" riguardo l'origine di un prodotto qualificato come "statunitense".

Riguardo la procedura di qualificazione di un bene come "Made in USA", l'interpretazione autentica fornita dalla FTC nel corso degli anni è stata sempre legata all'accertamento che tale bene sia stato "all or virtually all", tutto o virtualmente tutto, realizzato negli Stati Uniti⁸. Questa interpretazione, annunciata ufficialmente nel 1997 come posizione ufficiale dell'autorità federale, è stata adottata a fronte di un intenso dibattito con le autorità doganali statunitensi (U.S. Customs Service, dipendente dal Treasury Department), che invece adottano il parametro di qualificazione dell'origine di un bene importato sulla base dell'accertamento del Paese in cui avvenga l'ultima "*substantial transformation*" del prodotto.⁹

⁸ L'assemblaggio finale o la procedura di produzione del prodotto deve aver avuto luogo negli Stati Uniti. Ma la FTC tiene in considerazione anche altri fattori, compreso quello di calcolare quanta parte dei costi di produzione totali del prodotto possono essere attribuiti a parti e a procedimenti statunitensi, e quanto distante possa essere considerato ogni singolo elemento "straniero" del processo produttivo rispetto al prodotto finito.

⁹ Per ulteriori informazioni si vedano i documenti pubblicati dalla Federal Trade Commission ed, in particolare, "Complying with the Made in the USA standard", edito dalla Division of Enforcement, Bureau of Consumer Protection, Federal Trade Commission, Washington DC.

In quattro settori, automobili, tessili, lana e pellicce, gli Stati Uniti hanno altresì previsto che i prodotti interni debbano essere marcati "Made in USA", comprimendo il principio generale della facoltatività della etichettatura dei prodotti nazionali.

L'aspetto più interessante della procedura di etichettatura dei prodotti interni statunitensi consiste nel fatto che la FTC, quale autorità federale della concorrenza, ha previsto la necessità di venire incontro alle esigenze dei consumatori prevedendo quella che potremmo definire una "etichettatura eloquente" dei prodotti interni. In altri termini, dalla etichettatura dovrà essere possibile evincere se nel prodotto siano comprese componenti, o parti del procedimento produttivo, riconducibili a Stati diversi dagli Stati Uniti.

A tal proposito, la FTC distingue due diverse tipologie di "claim", dichiarazioni: "unqualified" e "qualified". Nel primo caso, cioè quando il prodotto sarà etichettato "Made in USA" senza ulteriori qualificazioni ("Made in USA" tout-court), il prodotto dovrà essere stato realizzato "all or virtually all" negli Stati Uniti, cioè ogni parte o procedimento significativi dovranno essere di origine statunitense. In altri termini, il prodotto non dovrà contenere componenti (o non contenere che parti negligibili) straniere.

Di una tale dichiarazione, ovviamente, il produttore dovrà essere in condizione di fornire adeguata e completa prova. L'assemblaggio finale o la procedura di produzione del prodotto deve aver avuto luogo negli Stati Uniti. Ma la FTC tiene in considerazione anche altri fattori, compreso quello di calcolare quanta parte dei costi di produzione totali del prodotto possono essere attribuiti a parti e a procedimenti statunitensi, e quanto distante possa essere considerato ogni singolo elemento "straniero" del processo produttivo rispetto al prodotto finito.

Diversa è, invece, la procedura quando si tratta di "qualified claims". Si ricade in questa categoria quando la etichettatura (che noi definiremmo "eloquente") indichi esattamente la misura, la quantità o la tipologia di ogni elemento (o di una procedura) di produzione puramente domestica: tale etichettatura finisce per indicare altresì che il prodotto non è di origine interamente domestica. Esempi di questo secondo tipo di etichettatura è il seguente: "60% di contenuto statunitense"¹⁰ oppure "Made in USA con componenti statunitensi e importati"¹¹.

Questo tipo di etichettatura richiederà, naturalmente, uno sforzo suppletivo da parte dei produttori, in quanto dovranno essere in grado di saper distinguere le componenti o le procedure di produzione a seconda dello Stato di origine, e dovranno essere altresì certi che il prodotto abbia una quota più che rilevante di componenti e di procedure di produzione puramente statunitensi, al fine di evitare ogni forma di inganno nei confronti del consumatore finale¹².

Infine, per completezza, occorre menzionare la specificità della etichettatura dei prodotti tessili statunitensi. In base al *Textile Fiber Products Identification Act*, il governo statunitense ha richiesto che la maggior parte dei vestiti e degli altri prodotti tessili abbiano una etichetta che richiami la produzione USA se il prodotto finale è stato realizzato negli Stati Uniti, senza riguardo al fatto che le materie prime di produzione siano di importazione.

Se, tuttavia, un prodotto tessile è stato parzialmente realizzato negli Stati Uniti, ed in parte altrove, esso deve essere etichettato in modo tale che indichi sia il procedimento di produzione straniero che quello nazionale. In altri termini, i prodotti tessili realizzati negli Stati Uniti con materiali importati devono manifestare sia il procedimento produttivo USA che l'esistenza di componenti importate (e.g., "Made in USA of imported fabric" o "Knitted in USA of imported yarn").

¹⁰ Ossia : "60% U.S. content".

¹¹ Ossia : "Made in USA of U.S. and imported parts".

¹² Si ricorda che negli Stati Uniti le autorità della concorrenza sono particolarmente sensibili agli interessi dei consumatori, in misura forse superiore a quelli delle imprese concorrenti (si veda, in particolare, nel campo del diritto antitrust in senso stretto).

Se poi il bene è stato parzialmente realizzato in uno Stato terzo, esso dovrà recare una etichettatura che indichi entrambi i procedimenti produttivi (e.g., *“Imported cloth, finished in USA”*, *“Sewn in USA of imported components”*, o *“Made in (foreign country), finished in USA”*).¹³ Sono state altresì fornite alcune linee guida relative all’aggiunta di fibre tessili ad un prodotto tessile di base (es. a seguito di ricamo) seguendo lo schema seguente:

- Se la decorazione ulteriore a) non eccede il 15% della superficie del prodotto, o b) non eccede il 5% del peso delle fibre del prodotto, il prodotto è esentato dalla regola dell’obbligo di rivelare il contenuto delle fibre (potremmo definirla, clausola *“De Minimis”*). Se un bene è esentato dalla regola della menzione delle fibre contenute, a maggior ragione lo è dall’obbligo di menzionare l’origine di tali fibre, anche se derivanti da altri Paesi.
- Se la decorazione ulteriore eccede il 15% della superficie del prodotto tessile o il 5% del suo peso, ed è stata aggiunta in un altro Paese, il procedimento straniero dovrà essere rivelato (es. *“Made in USA, embroidered in Mexico”*). A maggior ragione se un prodotto risulti realizzato mediante procedimenti produttivi realizzati in più Paesi, il produttore sarà tenuto a menzionare entrambi i Paesi coinvolti nel processo produttivo (es. *“Assembled in Mexico of U.S. Components”*).

3.2. Canada.

In base alla tariffa doganale del 1993, le merci specificamente elencate nella Tabella I e che sono importate in Canada da paesi membri del NAFTA e da paesi non membri, devono apporre un marchio indicante il loro paese d’origine.

La Tabella II della tariffa doganale summenzionata identifica alcuni tipi di beni, anche importati a determinate condizioni, che possono essere esentati dall’apposizione di un marchio di origine. In particolare, la Tabella elenca 21 esenzioni applicabili a beni d’importazione provenienti dai paesi NAFTA e 7 eccezioni applicabili a beni provenienti da paesi non NAFTA.

3.3. Cina

Le norme riguardanti il marchio d’origine attualmente in vigore in Cina sono, in larga misura, contenute nel Regolamento sui Marchi e le Etichette, emanato dall’Ufficio per la supervisione della qualità dei prodotti della Repubblica popolare cinese (*“Regolamento”*).

In conformità con l’articolo 9 del Regolamento, l’etichettatura dei prodotti deve includere, come regola generale, il nome e l’indirizzo del produttore. Tuttavia, per quel che concerne i beni d’importazione, la legge non richiede il nome e l’indirizzo dei produttori mentre, sul marchio e sull’etichetta, devono essere indicati l’origine del prodotto importato, il nome e l’indirizzo del rappresentante cinese del produttore, ovvero l’importatore o il commissionario in Cina. Inoltre, la Legge cinese concernente la qualità dei prodotti (soprattutto l’articolo 27, comma 2) dispone che l’etichetta sia scritta in lingua cinese.

Le norme riguardanti la determinazione dell’origine dei prodotti importati sono previste dalla Normativa sull’origine dei prodotti, emanata dal Dipartimento per le dogane cinese. Secondo quanto stabilito dall’articolo 5, quarto comma, della Legge contro la concorrenza sleale della Repubblica popolare cinese, la contraffazione dell’origine dei prodotti costituisce condotta qualificabile come competizione sleale. Infine, si deve notare che i beni, prodotti all’interno del paese o in esso importati, rientranti nella lista di quelli soggetti all’applicazione del *“Certificato Obbligatorio Cinese”* (*“CCC”*), devono far richiesta della certificazione *“CCC”* per poter essere liberamente distribuiti in Cina. Si tratta di un requisito indipendente e distinto da quelli stabiliti nelle norme precedenti sui requisiti d’origine.

¹³ *“Country of Origin Marking Rules for Textiles and Textile Products Advanced in Value, Improved in Condition or assembled Abroad”*, Commento della Federal Trade Commission di fronte al Department of the Treasury, Customs Service, Washington, Dicembre 1998.

3.4. Giappone.

La legislazione giapponese concernente l'“unificazione e l'appropriata etichettatura dei prodotti agricoli e forestali” (Legge JAS 175 del 1950, modificata nel 2002) è la fonte principale per quel che riguarda i requisiti necessari all'indicazione del paese d'origine da apporre sulle etichette giapponesi.

Sulla base delle norme integrative della Legge JAS (i cosiddetti “standard”), il Giappone ha imposto l'indicazione del paese d'origine per alcuni specifici prodotti provenienti dall'estero, importati e commercializzati in Giappone. In particolare, l'indicazione del paese d'origine è obbligatoria per gli alimenti freschi (ad es. frutta, verdura, carne, pesce, riso, ecc.) e per alcuni prodotti alimentari di trasformazione (ad es. spaghetti, pane, prodotti caseari, bevande, zucchero, olio, spezie, fagioli in scatola, verdure in salamoia, ortaggi surgelati, alghe essiccate, pesce essiccato, ecc.).

Altri prodotti (quali tessili, elettrodomestici, merci varie e plastica) sono soggetti a particolari requisiti di etichettatura che, tuttavia, non riguardano il paese d'origine.

4. Gli aspetti “esterni” della marcatura obbligatoria all'import (compatibilità con le norme multilaterali).

L'attuazione di una normativa che preveda l'apposizione obbligatoria di un marchio d'origine sui beni provenienti dai paesi terzi costituisce oggetto di studio in riferimento a diversi aspetti. Per economia della trattazione possiamo operare la seguente distinzione:

- aspetti “esterni”, ossia la compatibilità di tale prospettiva nei confronti degli altri partner multilaterali e dei principi generali stabiliti dal GATT. In particolare, l'estensione dell'obbligo ai paesi che hanno stipulato accordi con la Ue che prevedono unioni doganali o zone di libero scambio.
- aspetti “interni”, inerenti ai costi/benefici dell'industria europea e alla compatibilità della obbligatorietà della marcatura all'import con gli interessi delle imprese europee.

Il paragrafo successivo affronta il tema degli aspetti “esterni”, riguardanti l'esenzione dall'obbligo di alcuni paesi e regioni aventi in essere particolari accordi con la Ue. Gli aspetti “interni” costituiscono l'analisi costi/benefici di Confindustria che viene illustrata nel capitolo successivo.

4.1. Gli accordi commerciali preferenziali nel sistema giuridico Ue e WTO.

Questioni interpretative potrebbero sorgere riguardo al trattamento da concedere ad alcuni paesi con cui l'UE ha concluso accordi commerciali preferenziali, sempre che tali accordi abbiano instaurato una situazione analoga a quella stabilita dal Trattato per quel che concerne la libera circolazione dei beni. Una legislazione comunitaria che imponga l'obbligo di indicare, a mezzo di un marchio, che un bene proviene da quei paesi potrebbe, infatti, essere percepito come contrario alle norme sulla libera circolazione dei beni che sono contenute negli accordi commerciali preferenziali.

Sulla base di tali circostanze, Confindustria ha valutato la fattibilità di una soluzione che possa esentare (alcuni) paesi che godono di relazioni commerciali preferenziali con l'UE dall'obbligo di applicare il marchio d'origine. Un riesame delle soluzioni disponibili rivela che ne esistono di adatte a venire a capo della situazione. Effettivamente, sembrerebbero esistere, nel GATT, soluzioni accettabili che esentino questi paesi dal marchio d'origine obbligatorio e non violino l'essenza di clausola della Nazione più favorita che spetta all'articolo IX del GATT.

Sono numerosi i paesi terzi che godono di relazioni commerciali preferenziali con l'UE; si va dagli accordi di unione doganale (vedi Turchia) a vari tipi di accordi di libero scambio (“FTA”).

Un elenco dei paesi in questione, accompagnato dal tipo di accordo concluso con l'UE e dalla portata delle norme concernenti la circolazione dei beni è allegato a questo documento. L'esistenza di questi accordi commerciali preferenziali solleva la questione del trattamento da accordare a tali paesi in relazione ad una normativa comunitaria che istituisce un regime obbligatorio di marchi d'origine per i beni provenienti da paesi terzi.

4.2. Il raccordo della legislazione Ue con i principi WTO.

Il trattamento dei marchi d'origine in ambito comunitario è stato discusso dalla Corte di giustizia in almeno due importanti casi. Le loro implicazioni sul trattamento da accordare ai paesi terzi legati da accordi commerciali preferenziali con l'UE sono analizzati a seguire. Come premessa occorre far notare che questa analisi si fonda su una serie di presunzioni che richiedono, a loro volta, di essere approfondite e valutate.

L'articolo IX del GATT 1947 introduce una clausola specifica analoga a quella della nazione più favorita (NPF) per quanto riguarda il marchio di origine. La concessione di esenzioni ai paesi che sono legati da accordi commerciali preferenziali con la CE corrisponderebbe ad una violazione del principio NPF. Tuttavia, l'articolo XXIV del GATT 1947 costituisce un'eccezione al "principio della nazione più favorita". Qui di seguito vengono presentati alcuni paragrafi di tale articolo, che rivestono grande interesse:

"[...] 4. Le parti contraenti riconoscono come auspicabile una maggiore libertà degli scambi attraverso lo sviluppo, per mezzo di accordi volontari, di una più forte integrazione tra le economie dei paesi parte in tali accordi. Essi riconoscono altresì che il fine di un'unione doganale o di un'area di libero scambio dovrebbe essere quello di agevolare gli scambi tra territori costituenti e non di frapporre ostacoli agli scambi di altre parti contraenti con i suddetti territori.

[...] 8. Ai fini del presente accordo:

(a) Un'unione doganale deve essere intesa come la fusione di due o più territori in un unico territorio ai fini doganali, tale che

(i) I dazi e le altre norme restrittive degli scambi [...] vengano eliminate relativamente ad ogni tipo di scambio tra i territori costituenti dell'unione o almeno relativamente a qualsiasi scambio di prodotti provenienti da tali territori, e

(ii) conformemente alle disposizioni del paragrafo 9, sostanzialmente gli stessi dazi e altre norme in materia commerciale si applicano da ciascuno dei membri dell'unione agli scambi tra territori non inclusi nell'unione;

(b) Un'area di libero scambio deve essere intesa come un gruppo di due o più territori doganali in cui i dazi ed altre norme restrittive degli scambi [...] vengano ad essere eliminate in riferimento ad ogni tipo di scambio tra territori costituenti per i prodotti provenienti da tali territori. [...]'.

L'articolo XXIV del GATT 1947 consentirebbe quindi la concessione di deroghe all'obbligo originario di apposizione del marchio di origine per i paesi con i quali la CE ha concluso accordi commerciali preferenziali. Tuttavia, il ricorso alla possibilità prevista dall'articolo XXIV richiede il soddisfacimento di condizioni specifiche.¹⁴ Considerazioni più generali portano alla conclusione che una deroga nei confronti dei paesi con i quali l'UE ha concluso accordi commerciali preferenziali dovrebbe essere coerente con il GATT. In realtà, la questione in esame attiene ad un provvedimento, quello del marchio di origine, conforme al GATT, dal momento che è espressamente contemplato dall'articolo IX.

¹⁴ In particolare, dovrebbe essere identificata una linea di difesa inerente i test di "necessità" e quelli "sulla formazione" previsti dall'articolo XXIV.

Se non si potesse far ricorso all'articolo XXIV per concedere ai partner commerciali privilegiati un'esenzione dall'obbligo in questione, ciò sarebbe contrario alle finalità dello stesso articolo XXIV: 4, che recita: "il fine di una unione doganale o di un'area di libero scambio dovrebbe essere quello di agevolare gli scambi tra territori costituenti e non di frapporre ostacoli agli scambi di altre parti contraenti con i suddetti territori".

In tali circostanze, il trattamento che deve essere concesso ai partner commerciali privilegiati in relazione ad un regime del marchio di origine obbligatorio può essere analizzata alla luce dei sistemi giuridici CE e GATT/OMC. Da un lato, sembrerebbe che il sistema CE non tolleri l'applicazione di un regime del marchio di origine obbligatorio nei confronti di quei paesi con i quali la CE ha concluso accordi preferenziali prevedendo norme tese allo stesso effetto e aventi le stesse implicazioni dell'articolo 28CE. D'altro canto, il GATT consentirebbe delle deroghe all'applicazione del sistema obbligatorio a favore di tali paesi, fintanto che vengono soddisfatte alcune condizioni. Alla luce di quanto sopra, emerge che il ricorso all'articolo XXIV del GATT 1947 dovrebbe essere preso seriamente in considerazione dal momento che rappresenterebbe una valida soluzione che consentirebbe di esentare dal regime del marchio di origine obbligatorio quei paesi con i quali la CE ha concluso accordi commerciali preferenziali che prevedono il divieto di tali misure.

5. Gli aspetti "interni" (L'analisi costi/benefici di Confindustria).

5.1. Sintesi.

- *Il valore aggiunto della marcatura obbligatoria* dei prodotti importati per le società europee consisterebbe nella possibilità di distinguere i loro prodotti da quelli importati. Anche il solo obbligo per i paesi terzi produrrebbe un effetto *ad excludendum*, lasciando le società europee libere di utilizzare o meno un marchio d'origine, a seconda delle specifiche condizioni soggettive o settoriali, senza quindi incorrere in costi aggiuntivi.
- *Consumatori e trasparenza.* A trarne beneficio sarebbero sia l'informazione destinata ai consumatori, sia la sicurezza dei luoghi di lavoro, grazie all'aumentata consapevolezza circa l'origine dei beni finali ed intermedi importati.
- *Costi per le imprese.* Non si prevedono ulteriori aggravii nei costi a carico delle imprese europee derivanti dall'osservanza delle relative disposizioni burocratiche. Con l'applicazione della nuova legislazione, gli Stati membri dovranno armonizzare le normative nazionali ed incentivare l'efficienza della cooperazione doganale, riducendo i tempi dei controlli ed i costi relativi alla soluzione delle controversie amministrative.
- *Contraffazione.* Sebbene non decisivo, l'obbligo metterebbe un freno a contraffazioni e concorrenza sleale. La reale efficacia del Regolamento (CE) 1383/2003 ("anti-contraffazione") risulterebbe integrata da una normativa europea che renderebbe obbligatorio il marchio d'origine per i prodotti importati.
- *Impatto sugli investimenti.* L'accresciuta consapevolezza dei consumatori, che si tradurrebbe in una maggiore appetibilità dei prodotti europei, richiamerebbe in Europa gli investitori interni e, eventualmente, quelli esteri, avvantaggiando, in particolare, le PMI operanti nei settori maggiormente esposti alla concorrenza globale. La ricaduta porterebbe benefici all'intero mercato interno, ivi compresi i nuovi Stati Membri e le aree europee meno sviluppate che offrono incentivi per favorire l'insediamento industriale.
- *Compatibilità con il GATT/WTO.* Un regime in base al quale il marchio di origine obbligatorio si applicasse esclusivamente ai beni importati, sarebbe perfettamente compatibile con norme internazionali in materia. Infatti, l'articolo IX del GATT permette, esplicitamente, che i Membri dell'OMC emanino disposizioni legislative concernenti l'introduzione del marchio

d'origine obbligatorio limitatamente ai beni d'importazione. I Panel del GATT e dell'OMC (vedi, ad esempio quello sul caso "US Tuna" del 1991) hanno chiarito come l'articolo IX non contenga il requisito del trattamento nazionale ma soltanto quello della nazione più favorita. Ciò significa che tale disposizione è destinata a regolare l'apposizione di un marchio d'origine ai prodotti importati e non, piuttosto, l'apposizione di un marchio a tutti i prodotti in genere. Pertanto, non ci sarebbero obiezioni da un punto di vista GATT all'eventuale adozione di una legislazione comunitaria che mirasse ad imporre l'applicazione di un marchio d'origine esclusivamente ai beni d'importazione.

- *Le pratiche degli altri Paesi.* Un'ulteriore conferma della legalità di tale opzione può essere dedotta dal fatto che molti Membri dell'OMC hanno emanato normative simili. Attualmente, tutti i principali attori commerciali, come gli Stati Uniti, il Giappone, la Cina ed il Canada, hanno adottato legislazioni che impongono un marchio d'origine ai beni d'importazione. Un regolamento comunitario che stabilisse disposizioni simili seguirebbe, pertanto, una tendenza chiara a livello mondiale. Un regime che rendesse obbligatorio il marchio d'origine, e che si applicasse esclusivamente ai beni importati, sarebbe, inoltre, perfettamente compatibile anche con il sistema giuridico della Comunità. Effettivamente, la casistica comunitaria (vedi Commissione contro Regno Unito del 1985) ha proibito norme che impongano l'applicazione di un marchio d'origine ai beni degli Stati Membri in quanto ciò contrasterebbe con l'articolo 28 CE. La casistica verrebbe, quindi, rispettata in questo caso, poiché l'opzione in discussione si limita a contemplare l'obbligatorietà del marchio d'origine solo per i beni dei paesi terzi.

5.2. Il doppio regime obbligatorio ("Opzione 3") e la questione del marchio nazionale.

Confindustria ha inizialmente sostenuto la doppia obbligatorietà, poiché una legislazione europea che imponesse l'obbligatorietà del marchio d'origine, sui prodotti importati come su quelli nazionali, eliminerebbe la discriminazione tra le due classi di prodotti.

L'opzione favorirebbe, inoltre, l'accesso a paesi che richiedono la presenza del marchio nazionale, quali gli Stati Uniti, il Giappone e la Cina, eliminando i costi aggiuntivi legati ad una produzione, immagazzinamento ed esportazione separata di beni, rimuovendo i vantaggi comparativi e ripristinando una situazione di parità per gli esportatori europei. Infine, tale soluzione rafforzerebbe la percezione del mercato interno europeo e delle specificità nazionali, accrescendo, in questo modo, la competitività globale dell'industria europea nei confronti di concorrenti che producono a costi più bassi in virtù di un dumping sociale ed ambientale, di politiche del lavoro illecite, di sovvenzioni statali e trascurando la protezione dei consumatori. Sul fronte del marchio nazionale, Confindustria non avrebbe mai sostenuto uno schema finalizzato ad un suo depotenziamento; al contrario, il nostro interesse risiedeva nel rafforzare l'impatto congiunto dell'origine nazionale/europea sia dentro che fuori l'Unione.

La campagna stampa europea che è stata condotta a dicembre e gennaio ha presentato lo schema della Commissione in modo errato. Il documento della Commissione spiegava chiaramente che "a prescindere da[!] ... l'opzione ritenuta maggiormente desiderabile, sarebbe necessario approfondire l'analisi circa un utilizzo puramente facoltativo dei marchi nazionali". Inoltre la Commissione ha fornito un chiarimento definitivo sulla specifica questione nella riunione di Bruxelles del 29.01.04.

Tuttavia, in considerazione della generale riluttanza ad accettare norme vincolanti per i prodotti nazionali, la Confindustria propone di raggiungere una posizione comune sull'opzione 2.

5.3. Il valore commerciale e la percezione dei consumatori.

L'istituzione di un quadro giuridico armonizzato a livello europeo sul marchio d'origine riguardante i prodotti importati sarebbe una fonte di valore aggiunto commerciale per le imprese europee, che consentirebbe di distinguere i prodotti interni da quelli venuti dall'estero. La sua attuazione è pertanto dettata da un'esigenza pratica.

Il dumping sociale ed ambientale è una delle motivazioni che spingono sempre di più i consumatori a conoscere l'origine dei prodotti. Le forze del mercato sono la molla che sta dietro alle certificazioni ed ai comportamenti aziendali responsabili, come testimoniato dal dibattito sulla responsabilità sociale delle imprese. Confindustria ritiene che un rafforzamento, anche indiretto, della percezione di "prodotto europeo" non possa che portare benefici in termini di diffusione delle informazioni e di un'accresciuta consapevolezza.

In mancanza di un marchio d'origine obbligatorio proprio dell'Unione, la sola informazione riguardante i prodotti importati avrebbe effetti *ad excludendum*, consentendo a privati ed industrie di distinguere, tra i prodotti in commercio, quelli designati con un "*Made nel paese X*" e quelli nazionali, e di sostenere la domanda di questi ultimi. Tale distinzione sarebbe manifestamente evidente, nei casi in cui le aziende dell'UE contrassegnassero i propri prodotti, o deducibile in caso contrario. Ciò che importa, in questo contesto, è che i prodotti importati dichiarino la propria origine e che i consumatori ne siano a conoscenza.

Sebbene le differenze di prezzo e gli altri fattori – variabili da settore a settore e a seconda delle categorie dei beni – restino un elemento di maggiore importanza ai fini della scelta dei consumatori, il marchio obbligatorio per i prodotti importati offre un importante strumento di trasparenza, che costituisce una priorità per l'effettivo funzionamento del mercato interno. Secondo le aziende italiane, essere informati sull'origine di un macchinario è sempre vantaggioso. Un'analoga considerazione può essere fatta per i consumatori, anche se per l'industria tale informazione ha una maggiore rilevanza per le prestazioni dei macchinari, l'efficienza generale degli impianti industriali e la sicurezza sul posto di lavoro.

Il marchio di origine non "protegge" i consumatori, ma li "informa" su ciò che essi stanno acquistando. Qualora un'azienda europea dovesse ritenere valida la scelta di produrre in un paese terzo e di commercializzare i prodotti con il proprio marchio, sia i consumatori che il mercato trarrebbero vantaggio dalla presenza di un marchio di origine ben visibile, senza che ciò abbia effetti sostanziali se il marchio è conosciuto, come dimostrano i numerosissimi marchi "glamour" associati ad un "made in X". I risultati di una indagine condotta in Italia, Francia, Germania e Regno Unito hanno confermato il presupposto che i consumatori siano di fatto interessati al marchio di origine.

L'affermazione "*offre maggiori informazioni e dà la possibilità di operare una scelta consapevole*" è condivisa dal 78% degli intervistati in Italia, dall'85% in Francia, dall'86% in Germania e dall'84% nel Regno Unito. L'affermazione "*aiuta ad individuare i prodotti sicuri*" ha registrato il 70% dei consensi in Italia, il 79% in Francia, il 66% in Germania, il 78% nel Regno Unito. L'affermazione "*aiuta ad individuare i prodotti importati da paesi che non attuano una legislazione contraria al lavoro minorile e che tuteli l'ambiente*" è stata condivisa dal 70% degli intervistati in Italia, dal 78% in Francia, dall'80% in Germania, dal 79% nel Regno Unito. Si sono dichiarati contrari all'affermazione "*non offre alcun particolare vantaggio*" il 47% degli intervistati in Italia, il 73% in Francia, il 71% in Germania ed il 61% nel Regno Unito.

La domanda diretta "*siete interessati a conoscere il paese di origine dei prodotti importati da paesi extra-europei?*" ha registrato il 72% delle risposte positive in Italia, l'87% in Francia, l'83% in Germania e l'81% nel Regno Unito.

In base a tali indicazioni, la Confindustria prevede che il marchio di origine obbligatorio per i prodotti importati avrà un impatto concreto sui consumatori.

5.4. Oneri amministrativi.

Grazie all'adozione di un marchio di origine obbligatorio per i prodotti importati, la cooperazione doganale tra Paesi membri verrebbe ad essere notevolmente accresciuta, il che consentirebbe, *inter alia*, il superamento di problemi dovuti all'esistenza di sistemi e legislazioni nazionali differenti e permetterebbe altresì di intervenire rapidamente in caso di violazioni.

Una legislazione UE uniforme ridurrebbe l'incertezza giuridica e limiterebbe il ricorso in giudizio ed i conseguenti ritardi e costi per le aziende, facendo sentire agli importatori europei che essi operano in un mercato interno più "completo".

I controlli doganali riguardano sia i documenti che le merci. I documenti di accompagnamento attestano la qualità, conformità, quantità, il valore e anche l'origine delle merci, ma solo al fine di stabilire se i beni importati vengono introdotti nell'UE in base a regimi speciali o preferenziali. I controlli fisici vengono solitamente effettuati su richiesta o qualora si rilevino discrepanze tra ciò che viene dichiarato e ciò che è importato.

E' per questo che, fino ad ora, il marchio di origine non è stato ritenuto rilevante ai fini del controllo doganale, mentre le questioni connesse ai diritti di proprietà intellettuale ne costituiscono l'oggetto. Alla luce di ciò, il marchio di origine dovrebbe ottenere maggiore "dignità" giuridica, così da rappresentare la misura di riferimento per eventuali violazioni e consentire un intervento qualora il marchio sia falso o riveli delle contraddizioni, con sanzioni tali da dissuadere dall'utilizzo di "punti di accesso" meno rigidi nell'UE.

L'introduzione del marchio non accrescerebbe il peso delle pratiche burocratiche, a condizione che i tempi di esame delle merci in relazione alle quali si riscontrano incoerenze vengano ridotti attraverso una maggiore efficienza delle autorità doganali.

5.5. Rafforzare l'impatto della legislazione anti-contraffazione dell'Ue.

Nel raccomandare l'adozione di un marchio di origine obbligatorio a livello dell'UE, Confindustria è consapevole che essa contribuirebbe, anche se non in maniera decisiva, a combattere la contraffazione. Il regolamento "anti-contraffazione" è stato approvato nel luglio 2003 ed è entrato in vigore il 1 luglio 2004. Al pari della "*Direttiva contro le pratiche commerciali sleali*"¹⁵, il regolamento intende limitare la circolazione, sul mercato interno, di merci "dubbe", punire la concorrenza sleale e/o le informazioni ingannevoli per i consumatori.

Va tuttavia notato che nessuno di questi strumenti giuridici affronta specificamente la questione del marchio di origine falso e si concentra sulle questioni attinenti i diritti di proprietà intellettuale. Confindustria ritiene che una percezione superficiale della contraffazione abbia impedito finora di prendere nella dovuta considerazione l'efficacia del marchio di origine a tale riguardo.

L'"industria" della contraffazione è una rete complessa di attività basate su triangolazioni internazionali lungo le rotte commerciali, e non l'occasionale iniziativa di organizzazioni isolate. La sua "catena dell'offerta" è attenta alla riduzione dei costi logistici e monetari ed è pertanto sensibile a controlli doganali più rigidi. La "catena di assemblaggio" della contraffazione si basa molto spesso sulla cooperazione transnazionale, nell'ambito della quale i beni ottengono lo status definitivo di bene contraffatto (diventando quindi oggetto di sanzione) entro i confini dell'UE.

E' quanto avviene, per esempio, per molti prodotti tessili contraffatti, importati come "neutri" da un paese terzo ed etichettati con nomi commerciali di designer all'interno dell'UE, o per i profumi, importati in grosse quantità, imbottigliati nei paesi terzi confinanti e presentati nella loro forma finale (etichetta, imballo, ecc.) in Europa.

¹⁵ COM (2003/356).

Se i prodotti “neutri importati” raggiungono lo stadio di prodotto contraffatto all’interno dell’UE, l’introduzione del marchio obbligatorio costringerebbe i contraffattori a pianificare un’ulteriore operazione nel programma di perfezionamento del prodotto, ossia l’apposizione del marchio di origine e, eventualmente, la sua rimozione in base all’etichetta contraffatta che deve essere applicata.

Un altro esempio riguarda l’enorme quantità di “falsi” importati, laddove le operazioni di confisca alle frontiere non possano essere confermate da decisioni giudiziarie dal momento che un attento controllo rivela che le iniziali che costituiscono il motivo principale sul disegno del tessuto non corrispondono a quelli dei prodotti originali e quindi non costituiscono violazione del marchio commerciale. Eppure, se le autorità doganali operassero in un regime che preveda un marchio di origine obbligatorio, un “*Made in France*” falso autorizzerebbe il blocco delle merci, mentre un vero “*Made in X*” conferirebbe alla spedizione il suo reale valore sul mercato.

5.6. Costi aggiuntivi per le aziende europee.

Con l’obbligatorietà di marcatura all’import, le imprese europee non si troverebbero di fronte ad un regime più complesso, né dovrebbero adattare la propria struttura industriale. L’obbligo del marchio per gli esportatori stranieri non comporta costi diretti per i produttori e gli esportatori nazionali, come per esempio la modifica delle catene di produzione, l’acquisto di nuovi macchinari, la conclusione di nuovi contratti con i fornitori di servizi, ecc., dal momento che il sistema in vigore offrirebbe semplicemente la facoltà di apporre tale marchio. Pertanto, i costi ricadrebbero sugli esportatori dei paesi terzi.

Una questione ancora irrisolta è se tali costi possano tradursi o meno in prezzi più elevati per gli importatori europei e se eccedano i vantaggi complessivi dell’opzione proposta. La risposta è individuabile nelle aziende europee che esportano verso paesi dell’OMC quali Stati Uniti o Cina. Se un’azienda ha una vera vocazione per l’export e ottiene all’estero risultati competitivi, come avviene per molte aziende europee, non perderà quote di mercato aumentando i prezzi all’esportazione a causa del marchio di origine. Se così fosse, i modelli basati sulle esportazioni, come quello italiano, non verrebbero neppure citati nella letteratura economica. D’altra parte, evitare di esportare in numerosi paesi solo a causa di un obbligo “costoso” non sembra del tutto realistico. Addebitare il costo del marchio agli importatori non sembra essere il caso dalle aziende cinesi, ad esempio, dal momento che il margine positivo nella loro struttura dei costi offre la possibilità di allinearsi con i prezzi di mercato internazionali prima che il costo del marchio di origine ricada sugli importatori.

Nel caso degli Stati Uniti, i cui requisiti in materia di marchio sono stati introdotti alcuni anni fa, i costi sono stati inclusi nella struttura di bilancio degli esportatori e molti altri paesi vantano pratiche di applicazione del marchio di origine, ma, come è stato già detto, le aziende europee non intendono abbandonare i mercati redditizi o dormienti. Di conseguenza, quelli che si potrebbero chiamare “i costi fissi dell’applicazione del marchio” vengono assorbiti nel tempo dagli importatori ed il loro impatto varia a seconda delle dimensioni aziendali, della struttura industriale e dei settori. Per le aziende italiane, tale costo sarebbe soltanto teorico, o addirittura neutro.

I “costi”, tuttavia, possono riferirsi anche alle aziende europee che svolgono nei paesi terzi la fase di lavorazione sostanziale o producono una percentuale di valore aggiunto del prodotto più elevata del tetto indicato dalle norme di origine non preferenziali dell’UE, e che si aspettano di perdere parte del valore commerciale del proprio prodotto re-importandolo in Europa con un marchio di origine del “paese X”. A tali condizioni, quelle aziende, logicamente e legittimamente, sfruttano i vantaggi dei costi di produzione e possono trovare ugualmente logico e redditizio commercializzare quei prodotti con un marchio di origine europeo.

La questione che Confindustria ha sollevato con fermezza in UNICE è stata se la difesa degli interessi “*delle imprese in Europa,*” come recita l’art. 2 del suo statuto, deve essere interpretata come la difesa degli interessi “*delle imprese europee*”, assimilando a tale missione la tutela dei capitali industriali europei indipendentemente da dove essi sono localizzati.

Con ogni evidenza, tale questione proietta il dibattito tecnico sulla marcatura d’origine nel più ampio dibattito sulla de-industrializzazione e sulla governance economica della globalizzazione che non viene qui affrontato.

5.7. L’impatto sulla localizzazione degli investimenti.

Una conseguenza del dibattito europeo sulla responsabilità sociale delle imprese è costituito dal fatto che l’apposizione di un marchio d’origine alle merci importate dovrebbe attirare l’attenzione dei consumatori europei ed il loro livello di consapevolezza, come è indicato dalla rilevazione commissionata dal Ministero delle Attività Produttive cui abbiamo fatto riferimento poco più sopra.

Privati ed aziende hanno esigenze diverse circa la necessità e la percezione che il mercato può avere del marchio d’origine. In principio, quest’ultimo sembrerebbe rappresentare un potenziale fattore di scelta, in grado di orientare la domanda, anche se prezzo, punto di vendita, etichettatura ecologica ed altri fattori vengono decisamente prima. Ciononostante il suo impatto non è stato ancora sottoposto ad un periodo di prova sufficientemente significativo, non è quindi dimostrabile una sua capacità di influire né in modo positivo né in maniera più incisiva.

Tuttavia, secondo la teoria economica, anche una variazione minima nella percezione del mercato è in condizione di modificare le tendenze del consumo. In pratica si può ragionevolmente supporre che i consumatori assoceranno il marchio d’origine con mancanze sociali, umanitarie, ambientali e di vario tipo e, conseguentemente, orienteranno le loro preferenze verso prodotti “europei”, accrescendone il loro consumo. Non si assisterebbe, peraltro, ad un identico aumento della domanda di prodotti europei in tutti i settori ed in tutte le regioni. Ci si può ragionevolmente attendere che i vantaggi maggiori vadano alle PMI maggiormente esposte alla concorrenza internazionale, soprattutto a quelle chiamate ad innovarsi per far fronte ai concorrenti e mantenere quote di mercato.

Poiché competere con la concorrenza internazionale è sempre più difficile, senza l’ausilio di solide partnership con grandi imprese, molte PMI trovano più conveniente innovarsi nell’ambito dei distretti industriali integrati. Le PMI europee raccolte in tali distretti otterrebbero, pertanto, notevoli vantaggi dall’istituzione di un marchio d’origine, in quanto vedrebbero “rivalutati” i loro prodotti ed attirerebbero nuovi investimenti in grado di sostenere la crescita e l’innovazione. I modelli spaziali di associazione non sono neutrali, questo significa che il tasso medio di crescita di una regione è positivamente influenzato da quello delle regioni vicine. L’impatto sarebbe, poi, massimizzato ed amplificato grazie ad un effetto di ricaduta, il che confermerebbe l’ipotesi secondo la quale il tasso di crescita di una regione è più elevato nel caso in cui questa sia circondata da vicini dinamici con tassi di crescita altrettanto elevati. Quindi, nel sostenere la legittimità di un’azione di salvaguardia dei margini e dei settori d’eccellenza delle PMI europee, la Confindustria ritiene di agire a vantaggio di tutto il mercato interno.

Inoltre, l’OMC si sta lentamente ma irreversibilmente evolvendo, trasformandosi da “organizzazione concentrata su dazi e tariffe” in un organismo con funzioni regolamentari. Questo significa che le economie emergenti dovranno allinearsi alle norme ed agli standard internazionali. Le loro aziende si troveranno ad affrontare costi maggiori, dovendo attenersi a determinati preventivi. Se si sommano l’aumento dei costi interni dei concorrenti con la rinnovata desiderabilità dei prodotti “europei”, per quale motivo non dovremmo aspettarci che gli investitori stranieri trovino redditizio, anche se di poco, investire in Europa ?

6. L'approccio settoriale: integrare il criterio della rappresentatività delle organizzazioni settoriali europee con dei criteri economici (e pensare ad una revisione delle regole di origine non preferenziali).

6.1. Un contesto di riferimento da individuare e sostanziare.

Come si evince dal riassunto delle norme e dei principi che stanno alla base del dibattito attuale, l'identificazione di alcuni settori che beneficeranno della marcatura obbligatoria all'import rappresenta di per sé un primo importante risultato.

Confindustria ha sollevato il vaso di Pandora, costringendo la Commissione e l'industria europea a riflettere su un dato fondamentale per la crescita economica e per la competitività della nuova Europa allargata: come modernizzare e rendere più efficienti le regole che determinano l'origine dei prodotti industriali in un'epoca caratterizzata dalla mobilità internazionale dei fattori produttivi, da un elevato tasso di crescita del commercio internazionale e dalla necessità – conseguente – di operare secondo delle regole orientate a tutelare e promuovere il *brand* nazionale.

Pertanto, la prospettiva è di accedere alla sostanza del dibattito (modificare le regole di origine per includere gli elementi tipici del Made in Italy, oggi non contemplati nella legislazione vigente) attraverso l'apertura di un primo fronte, rappresentato dalla marcatura obbligatoria dei prodotti industriali importati. Pertanto, questa fase, secondo Confindustria, rappresenta un punto di inizio, non quello di arrivo.

In tale ottica, la priorità, al momento in cui si scrive, è eludere l'ostacolo rappresentato dalla unicità del criterio adottato dalla Commissione per "selezionare" alcuni settori piuttosto che altri. Lungi dall'opinare la rappresentatività delle federazioni europee di settore, la cui attività, come dimostra il caso in esame, meriterebbe di essere seguita con maggiore attenzione, Confindustria intende suggerire al Governo (Vice Ministro Urso) e alla Commissione dei criteri economici che affianchino o integrino quella che, a ben guardare, può essere definita una posizione "politica" espressa da organi di rappresentanza industriale.

6.2. A quali criteri fare ricorso ?

Per individuare gli epigoni affermatasi nella legislazione Ue, Confindustria ha esaminato alcune delle prassi regolamentari maggiormente consolidate nella politica commerciale dell'Unione, quali le norme che disciplinano l'apertura di un'inchiesta anti-dumping.

L'art. 5 del Regolamento 384/96 fa espresso riferimento alle quote della produzione totale del prodotto oggetto della richiesta. Va tuttavia sottolineata una differenza sostanziale: la legislazione anti-dumping riguarda i "prodotti", mentre la marcatura di origine volge ad interessare i "settori". Non di meno, alcuni spunti interessanti possono essere da essa mutuati. In breve, la Commissione accerta lo standing dell'industria comunitaria, quindi la sua rappresentatività, in base al peso delle industrie interessate: il criterio guida è quello della produzione. In particolare, esso recita:

"... La denuncia si considera presentata dall'industria comunitaria o per suo conto se è sostenuta dai produttori comunitari che complessivamente realizzano oltre il 50% della produzione totale del prodotto simile attribuibile a quella parte dell'industria comunitaria che ha espresso sostegno od opposizione alla denuncia. L'inchiesta tuttavia non può essere aperta se i produttori comunitari che hanno espresso un chiaro sostegno alla denuncia effettuano meno del 25% della produzione totale del prodotto simile realizzata dall'industria comunitaria".

In altre parole, basta che la denuncia sia presentata da imprese che rappresentino almeno il 25 % della produzione europea interessata perché le imprese interessate si vedano riconosciuto il proprio standing (a meno che una percentuale simile dichiari la propria opposizione).

Evidentemente, gli obiettivi del Regolamento anti-dumping sono di “difesa” commerciale, pertanto non possono essere utilizzati *mutatis mutandis* per l’analisi in questione, essi tuttavia suggeriscono che l’utilizzo di criteri economici non è escluso a priori.

Analogamente, ma con riferimento alle quote di importazione, lo stesso regolamento, all’articolo 7 indica la necessità di prendere in considerazione anche la quantità dei prodotti importati all’interno del mercato comunitario.

“Non vengono avviati procedimenti contro paesi le cui importazioni rappresentano una quota di mercato inferiore all’1% a meno che tali paesi complessivamente rappresentino una quota pari o superiore al 3% del consumo comunitario”.

Dalla ratio di questa disposizione è facile evincere la rilevanza delle quote di prodotto importate. Anche tale riferimento merita attenzione, poiché un settore industriale teoricamente in grado di dimostrare una elevata quota di importazione dei suoi prodotti da paesi terzi, unitamente ad una elevata quota della produzione comunitaria, disporrebbe, in linea di principio, di argomenti validi per essere assoggettato alla marcatura obbligatoria all’import.

Va però tenuto presente che tali criteri, se utilizzati in maniera preponderante, rischiano di ottenere da parte della Commissione una reazione contraria, ossia essa potrebbe eccepire che in presenza di tali condizioni l’industria interessata dovrebbe fare ricorso agli strumenti appositamente messi a sua disposizione¹⁶. Pertanto, si tratta di individuare un criterio “misto”, o meglio di avanzare dei suggerimenti che portino all’attenzione della Commissione questi dati, senza accentuare eccessivamente la loro rilevanza per non ricadere nelle fattispecie già disciplinate.

Sulla base di queste, ed altre indicazioni, rinvenibili nella legislazione e nella giurisprudenza comunitaria, Confindustria dovrebbe individuare una o più “soglie” di quote di produzione e/o di importazione suscettibili di innalzare il profilo dei produttori europei che – nonostante la mancata indicazione delle organizzazioni di rappresentanza – hanno legittimo motivo di ritenersi destinatari “fisiologici” della norma in discussione.

In assenza di informazioni definitive sui settori industriali interessati e dei dati precisi riguardo la loro situazione di mercato, Confindustria non è in grado, al momento, di avanzare indicazioni su tali soglie. A guisa di mera indicazione, si ritiene che una quota compresa tra il 25% ed il 50% della produzione comunitaria potrebbe rappresentare un indice sostanziale a cui fare riferimento.

6.3. Rivedere le regole di origine non preferenziali: l’embrione della riflessione.

Il 29 gennaio, nel momento in cui la consultazione con l’industria stava per fare decadere definitivamente la proposta presentata dall’Italia, probabilmente consapevole che il dibattito avrebbe finito per interessare i “massimi sistemi” della legislazione corrente, la Commissione ha reso noto che la consultazione sul regime del marchio di origine doveva rimanere nel contesto delle “attuali norme”.

Confindustria ritiene tuttavia che il nesso tra marchio di origine e norme di origine non preferenziali debba essere valutato, nel tempo, al fine di riformare queste ultime. La Commissione europea ha competenza esclusiva in materia di politica commerciale, pertanto, ogni proposta di revisione o di modifica, per essere accettata dal WTO, deve preventivamente ottenere il consenso all’interno della Ue. Soltanto dopo, si potrebbe considerare tale proposta tecnicamente *in itinere*.

Dalle pagine precedenti si evidenzia chiaramente che i due criteri alla base delle regole di origine non preferenziali sono:

¹⁶ Lo stesso Regolamento Anti-dumping, o quello sulle sovvenzioni (2026/97) oppure, ad esempio, il Regolamento 427/2003 sulla salvaguardia specifica per le importazioni originarie della Repubblica Popolare Cinese.

- “*L’ultima lavorazione sostanziale*”, che è il principio guida;
- “*Il valore aggiunto*”, che è il criterio sussidiario.

La “*lavorazione sostanziale*”, a sua volta, si fonda sulla “*composizione*” e sulle “*proprietà specifiche*” del prodotto. La domanda che Confindustria si pone è come includere le caratteristiche tipiche del “Made in Italy” (design, qualità, funzionalità, creatività, ecc.) in questo ambito.

Posto che nessuna definizione giuridicamente vincolante a livello internazionale è mai stata data di tale elemento (il brand nazionale è stato definito in maniera varia e molteplice, ma nell’insieme, tende ad essere identificato come un “plus” qualitativo, basato su nozioni astratte quali lo “stile di vita”, o altro), si pone il problema di darne una rappresentazione efficace e quanto più possibile legata ai valori di mercato, o a quelli in uso nella legislazione di cui si discute.

Ad un primo esame, la nozione di “*proprietà specifiche*” si presta meglio della “*lavorazione sostanziale*” in quanto quest’ultima, la “*sostanzialità*”, si collega maggiormente alle caratteristiche materiali del prodotto, laddove il riferimento alle “*proprietà specifiche*”, implica anche una caratterizzazione qualitativa che, in maniera astratta, richiama l’essenza di ciò di cui si discute, ossia innalzare il profilo degli aspetti “creativo” o di “design”, così da includere elementi legati all’ideazione e alle caratteristiche pre-industriali, estetiche e funzionali che conferiscono al prodotto il suo valore aggiunto.

Ci sarebbero ovviamente anche altri aspetti che varrebbe la pena considerare in questo contesto. Ad esempio, in linea con il dibattito generale sulla competitività e con l’obiettivo del 3% del PIL europeo da consacrare agli investimenti in R&ST, stabilito dalla strategia di Lisbona, andrebbe forse perlustrata la possibilità di estendere i criteri delle norme di origine non preferenziali anche al valore aggiunto connesso alle fasi di ricerca e di innovazione tecnologica. Ciò soprattutto in considerazione che la tenuta competitiva delle nostre produzioni rispetto ai concorrenti asiatici, oggi, e delle altre economie emergenti, in futuro, sembra essere basata in maniera decisiva sul “soprapasso”, da compiere in maniera permanente, attraverso l’innovazione di processo e di prodotto.

Oltre queste generiche osservazioni, il terreno è del tutto sconosciuto ed esiste poca letteratura, anche se l’argomento richiama sempre più l’attenzione di economisti e giuristi internazionali. Confindustria ha sondato la disponibilità di alcuni tra i principali partner europei e ritiene che vi sia spazio per avviare una discussione. I tempi necessari a stimare la reale praticabilità di tale prospettiva ed i risultati a cui essa può condurre restano interamente da valutare.

AII.2

Elenco dei requisiti necessari per il marchio d'origine adottati da alcuni paesi terzi

COUNTRY	NO REQUIREMENT	MANDATORY INDICATION OF ORIGIN MARKING ON DOMESTIC GOODS	MANDATORY INDICATION OF ORIGIN MARKING ON FOREIGN GOODS
ALBANIA	X		
ARGENTINA		X	X
AUSTRALIA			(Regarding listed goods)
BULGARIA		X	X
CANADA			(Regarding listed goods)
CHILE	X		
CHINA			X
CROATIA		X	X
EAM (OMAN/ BAHARAIN/ QATAR)		X (Regarding listed goods)	X
EGYPT		X	
HONG KONG/MACAO			(Regarding food)
HUNGARY		X	(Except listed goods)
ICELAND	X		
INDIA	X		
INDONESIA	X		
JAPAN		(Regarding fresh food and processed goods)	(Regarding fresh food and processed goods)
JORDAN		X	X
KAZAKHSTAN		X	X
KOREA			(Except listed goods)
LEBANON	X		
MALAYSIA			(Regarding food)
MOROCCO	X		
NORWAY	X		
PAKISTAN			(Regarding pharmaceutical goods)
PERU		X	X
PHILIPPINES			(Except goods processed in the Philippines)
ROMANIA			X
RUSSIA			X
SINGAPORE		X	X
SYRIA			X
TAIWAN			(Regarding textile and pharmaceutical goods)
THAILAND	X		
TURKEY	X		
UKRAINE		(Regarding listed goods)	(Regarding listed goods)
UNITED STATES		(Regarding listed goods)	(Except listed goods)
URUGUAY		X	X
VIETNAM			X

AII.3
Elenco degli accordi commerciali preferenziali dell'UE.

COUNTRY	REFERENCE NUMBER (IF PUBLISHED IN THE OJ)	TYPE OF AGREEMENT	PROHIBITION OF QUANTITATIVE RESTRICTIONS
ANDORRA	O.J. L 374, 31.12.90	Customs Union	Yes
ALGERIA	O.J. L <u>263, 27.9.78</u>	Co-operation agreement	Yes
ARGENTINA	O.J. L295, 26.10.1990	Framework Agreement	Not mentioned
AUSTRALIA		Joint Declaration	Not mentioned
BRAZIL	O.J. 262, 1.11.1995	Framework Agreement	Not mentioned
BULGARIA	O.J. L 358, 31.12.1994	Association Agreement	Yes
CANADA	O.J. L260, 24.09.1976	Framework Agreement	Not mentioned
CHILE	O.J. L 352, 30.12.2002	Association Agreement	Yes
CROATIA	O.J. L 330, 14.12.2001	Interim Agreement	Yes
EGYPT	O.J. L <u>266, 27.9.78</u>	Co-operation Agreement	Partial
FAROE ISLANDS (DENMARK)	O.J. L/53, 22.2.1997	Free Trade Agreement	Yes
ICELAND	O.J. L <u>301, 31.12.72</u>	Free Trade Agreement	Yes
INDIA	O.J. L223, 27.8.1994	Cooperation Agreement	Gradually removed
IRAN	Negotiations on the cooperation agreement began in 2002		
IRAQ	No agreement in force, but all sanctions on exports to Iraq were lifted by the United Nations Security Council Resolution (UNSCR) 1483, adopted on 22 May 2003		
ISRAEL	O.J. L 147, 21.06.2000	Association agreement	Yes
JORDAN	O.J. L 129, 15.05.2002	Association Agreement	Yes
KAZAKHSTAN	O.J. L 196, 28.07.1999	Partnership and co-operation agreement	Yes
LEBANON	O.J. L 262, 30.09.2002	Association Agreement	Yes
MACEDONIA	O.J. L 124, 4.5..01	Interim Agreement	Yes
MEXICO	O.J. L 276, 28.10.2000	Global Agreement	Yes
MOLDOVA	O.J. L 181, 24.06.1998	Partnership and Co-operation Agreement	Yes

MOROCCO	O.J. <u>L 70, 18.3.00</u>	Association Agreement	Yes
NORWAY	O.J. <u>L 171, 3.1.94</u>	Regional Economic Integration Agreement	Yes
PALESTINE	O.J. <u>L187, 16.7.97</u>	Association Agreement	Yes
PARAGUAY	O.J. L 313, 30.10.1992	Framework Co-operation Agreement	Not mentioned
ROMANIA	O.J. L 357, 31.12.1994	Association Agreement	Yes
RUSSIA		Partnership and Co-operation Agreement	Yes
SAN MARINO	O.J. L 359, 9.12.1992	Customs Union	Yes
SOUTH AFRICA	O.J. L 311/3 4.12.99	Trade, Development and Co-operation Agreement	Yes
SWITZERLAND	O.J. <u>L 300, 31.12.72</u>	Free Trade Area	Yes
SYRIA	O.J. L 269, 27.9.1978	Co-operation Agreement	Yes
TUNISIA	O.J. L 097, 30.03.1998	Euro-Mediterranean Agreement	Yes
TURKEY	O.J. L 361, 31.12.77	Customs Union	Yes
UKRAINE	O.J. L 049, 19.02.1998	Partnership and Co-operation Agreement	No
URUGUAY	O.J. L 094, 8.04.1992	Framework Co-operation Agreement	Not mentioned