

Arance amare

La mano pesante della regolamentazione delle bibite analcoliche

Di Luigi Ceffalo

Introduzione

È giusto e utile correggere gli stili di vita “sbagliati” attraverso l’intervento pubblico? Da alcuni anni, si è fortemente affermata tale tendenza, che fa agio ora sulla regolamentazione, ora sulla tassazione, così da non solo “tassare attraverso la regolamentazione”, ma anche “regolamentare attraverso la tassazione”.¹ La questione è tutt’altro che semplice: essa, infatti, investe tanto la definizione degli stili di vita “giusti”, quanto le conseguenze, intenzionali e no, delle politiche adottate. Un esempio significativo viene dalle accise su alcol e tabacchi, invocate a causa dei potenziali “costi sociali” connessi all’abuso di tali sostanze, ma anche importante fonte di gettito fiscale.² Un caso più recente, e assai più controverso, riguarda le proposte di tassazione sui *soft drinks*, contenute nella prima versione del c.d. decreto Balduzzi³ e periodicamente invocate a copertura di questa o quella minor entrata o maggiore spesa. Al momento, ad esempio, in commissione agricoltura, durante l’esame in sede consultiva del decreto legge n. n. 104/2013 su istruzione, università e ricerca sono stati presentati emendamenti per introdurre un contributo straordinario a carico dei produttori di bevande analcoliche con zuccheri aggiunti e con edulcoranti e di bibite di fantasia per garantire la copertura finanziaria del decreto, al momento predisposta, tra l’altro, attraverso un aumento delle accise su birra, prodotti alcolici e alcol intermedio.

La previsione di un balzello ad hoc, al momento accantonata quanto meno nelle modalità previste dall’allora ministro della Salute, non era comunque l’unica misura contenuta in quel decreto e destinata a intervenire nel settore

Luigi Ceffalo è Fellow dell’Istituto Bruno Leoni

- 1 Il riferimento è al celebre paper di Richard A. Posner, “Taxation by regulation”, *Bell Journal of Economics*, vol. 2, 1971, pp. 22-50 in cui si mostra come la regolazione economica non abbia (sol)tanto lo scopo di simulare i risultati di un mercato concorrenziale nei settori monopolistici a tutela dei consumatori o, d’altra parte, di introdurre sussidi a beneficio degli operatori interessati, ma persegue anche finalità di tipo redistributivo usualmente oggetto delle politiche fiscali.
- 2 Si vedano Pietro Monsurrò, “La regolamentazione del tabacco in Europa. Ora basta”, Istituto Bruno Leoni, *Briefing Paper* n.103, 20 giugno 2011 (http://www.brunoleonimedia.it/public/BP/IBL_BP_103_Tabacco.pdf); Pietro Monsurrò, “Tassare le sigarette elettroniche?”, Istituto Bruno Leoni, *Briefing Paper* n.126, 17 luglio 2013 (http://brunoleonimedia.it/public/BP/IBL_BP_126-Fumo_Elett.pdf).
- 3 Al riguardo si rinvia all’analisi di Massimiliano Trovato, “Soda tax: soluzione sbagliata a un problema mal posto”, Istituto Bruno Leoni, *Focus* n. 214, 8 settembre 2012, http://www.brunoleonimedia.it/public/Focus/IBL_Focus_214-Trovato.pdf.

bibite a non avere seguito. Vi era infatti anche la previsione di un obbligo imposto ai produttori di inserire almeno il 20% di succo di frutta nelle proprie miscele dissetanti. Tale obbligo è stato per ora reso inefficace a seguito dell'esito negativo della procedura di notifica alla Commissione europea prevista a livello europeo per l'adozione di regolazioni tecniche sui prodotti di fabbricazione industriale e sui prodotti agricoli e per la pesca.

La questione derivava dal combinato disposto di due articoli del c.d. decreto Balduzzi. L'art. 8 c. 16 introduceva l'aumento dal 12 al 20% del contenuto minimo obbligatorio di succo di frutta per le bevande a base di frutta di cui all'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1958, n. 719 relativo alle bevande vendute con il nome di uno o più frutta a succo. L'art. 8. c. 16 bis lo estendeva a tutte le bevande il cui gusto ed aroma fondamentale deriva dal loro contenuto di essenze di agrumi ai sensi dell'art. 1 della legge 3 aprile 1961, n. 286 recante "Disciplina delle bevande analcoliche vendute con denominazioni di fantasia".

Senza differenziazione, tali disposizioni prevedevano quindi che tutte le bevande analcoliche gassate e non gassate, siano esse vendute con il nome di uno o più frutta a succo (quali l'uva, l'arancio, il limone, il mandarino, la ciliegia, il lampone, la pesca e simili) oppure no (quali acque toniche, bitter e simili), avrebbero dovuto essere commercializzate con un contenuto di succo non inferiore al 20%. Il legislatore le chiama "bevande di fantasia", ma quanto ai loro ingredienti la fantasia viene ben imbrigliata.

I dubbi sollevati dalla Commissione europea nell'ambito della prescritta procedura di notifica in merito alla compatibilità di tale previsione con il diritto europeo hanno evitato che, per il momento, le imprese produttrici di bibite siano tenute ad attenersi alla normativa in questione, adeguando le proprie produzioni ai nuovi requisiti legali prescritti per la loro commercializzazione.

Come comunicato dal Ministero della Salute lo scorso 4 luglio, infatti, "il mancato esito positivo della procedura di notifica alla Commissione europea rende di fatto irrealizzabile la condizione di efficacia di cui al comma 16 ter dell'articolo 8 del D.L 158/2012 convertito con modificazioni nella L. 189/2012, che pertanto risulta inapplicabile oltre che inopponibile ai terzi".⁴

Il fatto che l'efficacia della disposizione sia venuta meno non toglie importanza all'individuazione dei motivi, dichiarati e reali, che hanno indotto il governo ad introdurre l'obbligo di percentuale minima di succo di frutta.

Con lo scopo dichiarato di adottare misure a tutela della sicurezza alimentare e delle bevande, lo Stato ha cercato di intervenire *ex lege* nella scelta degli ingredienti, arrivando a stabilirne, entro una misura maggiore, natura e proporzioni. L'equilibrio dei vari fattori che compongono la struttura delle bevande disponibili sul mercato sarebbe così dipeso sempre meno dalla rincorsa fra gli attori imprenditoriali per indovinare i gusti del consumatore e sempre più da asserite preoccupazioni sanitarie.

Soltanto il giudizio della Commissione europea ha impedito che questo lascito dell'esecutivo tecnico guidato da Mario Monti avesse, nel giro di poco tempo dall'entrata in vigore, notevoli ripercussioni su un settore, che, a causa del generale calo dei consumi, sta già attraversando una difficile fase di contrazione del volume complessivo di affari.⁵

4 Nota, Ministero della Salute, 3 luglio 2013, n. 0028560-P, http://www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_1_1_1.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministero&id=1168.

5 Secondo gli ultimi dati disponibili, a partire dal 2006 in Italia si è registrato un progressivo calo nei consumi pro capite di *soft drinks*. In proposito, si veda Canadean, *Italy Soft Market Insights 2010*, p. 10.

Ciò tuttavia non esclude che una proposta analoga venga reiterata e magari adottata nel contesto di una armonizzazione comunitaria delle specifiche tecniche del settore, come da ultimo richiesto con un'apposita mozione presentata al Parlamento europeo.⁶

La nostra tesi è che i benefici per la salute dei cittadini frutto dell'applicazione della norma sarebbero stati, ad essere generosi, dubbi. Essa avrebbe d'altro canto implicato probabilmente talune violazioni della libertà di circolazione delle merci, e sicuramente una limitazione della libertà di scelta dei consumatori.

La ratio legis

Che cos'è un succo di frutta? A questa domanda un bambino di cinque anni potrebbe ragionevolmente dare risposta in pochi secondi. Una qualche versione più elaborata della sua risposta includerebbe un riferimento alla percentuale di succo, giustappunto, derivante da un certo frutto, incluso nella bevanda. Ad ogni modo, tale risposta non potrebbe prescindere da una ovvietà: si suppone che sia un succo di frutta una bevanda che viene presentata al consumatore come tale, che al supermercato divide la sua trincea con altre bevande parimenti etichettate, che il barista ci propone come succo di frutta, e che contiene succo di frutta in percentuale sufficiente a contribuire in misura significativa al gusto della bevanda stessa (laddove la definizione di "significatività" spetta principalmente al palato del consumatore). Al legislatore, pare questo non basti.

L'obiettivo della misura "salutista" bocciata dall'Unione europea non sono soltanto le bevande a base di frutta ma anche le bevande analcoliche vendute con denominazioni di fantasia.

Ad una lettura testuale e contestuale della disposizione, tale misura – per il momento, come si è detto, accantonata a seguito delle procedure europee – risulta perseguire un obiettivo di natura igienico-sanitaria, volto a tutelare la sicurezza alimentare dei cittadini tramite l'irrigidimento di un requisito di produzione previsto per la commercializzazione delle bibite.

La finalità sanitaria della norma, evidenziata fin dalla sua collocazione nell'ambito del decreto legge promosso dall'allora Ministro della Salute Renato Balduzzi recante "Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del paese mediante un più alto livello di tutela della salute", sarebbe confermata dalle stesse rubriche della disposizione ("Norme in materia di sicurezza alimentare e di bevande") e del capo ("Riduzione dei rischi sanitari connessi all'alimentazione e alle emergenze veterinarie") in cui è contenuta.

In particolare, nelle parole dello stesso allora Ministro Balduzzi, una simile previsione normativa sarebbe funzionale alla "promozione di più corretti stili di vita anche in ambito alimentare", con lo scopo specifico di "interrompere il crescente aumento del numero di bambini obesi". In altre parole, l'innalzamento della soglia del contenuto di frutta nelle bevande avrebbe mirato principalmente a contribuire alla prevenzione dell'obesità infantile, consentendo ai bambini che consumano bevande analcoliche di assumere un maggior quantitativo di elementi nutrienti naturali e quindi seguire un'alimentazione più sana.

Stabilire il livello minimo di frutta nelle bevande al 20% sarebbe inoltre servito a imporre una informazione aggiuntiva che avrebbe assicurato i consumatori circa la "la

⁶ La mozione sottoscritta dall'onorevole Aldo Patricello presentata il 18 luglio scorso è disponibile alla pagina web <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2013-0374+0+DOC+XML+V0//EN>.

possibilità di scegliere tra bevande in cui la percentuale di frutta è minima o quelle che contribuiscono all'apporto di nutrienti di qualità".⁷

Ma, considerato che le etichette delle bibite già oggi contengono informazioni circa le percentuali di succhi e nettari contenuti dalle bibite, quest'ultima motivazione appare inadeguata a spiegare le ragioni dell'intervento legislativo.

Quanto alle motivazioni più strettamente legate alla tutela della salute, è lecito chiedersi se davvero tale misura sia in grado di apportare i benefici sperati o perlomeno di contribuire al miglioramento delle abitudini alimentari dei bambini in misura così significativa da giustificare un simile intervento.

Il primo dubbio, di banale buon senso, deriva da considerazioni elementari tratte dalla nostra comune esperienza: bere una bibita non potrà mai equivalere a mangiare un frutto. La bibita è una bibita, non una spremuta. Fornisce sollievo per la sete, offre un sapore gradevole e familiare a molti consumatori, ma non ha specifiche finalità nutritive. Quale madre pensa di rispondere a un bisogno nutrizionale del figlio offrendogli una bibita gassata? In termini economici, la bibita mira a soddisfare una domanda diversa, avanzata da un target differente di consumatori o anche dagli stessi consumatori in momenti diversi e per motivi differenti. Si tratta di una bevanda notoriamente dolcificata e aromatizzata, che viene consumata per soddisfare un'esigenza di gusto, assimilabile talvolta a quella che ci porta a consumare un dolce. Ipotizzare di compensare la frutta con un sorso di aranciata è un po' come pensare di farlo con un'appetitosa fetta di crostata. Sarebbe bello, ma è difficile che l'esperimento funzioni. Tale perplessità, peraltro, è confermata da alcuni nutrizionisti secondo cui, anche a seguito dell'aumento della percentuale di succo, non è credibile che il consumo di bibite al gusto di frutta possa compensare il consumo di frutta, anche perché, per mantenere simile il gusto rispetto al prodotto noto ai consumatori, "le case produttrici saranno obbligate a ristabilire le proporzioni fra frutta e dolcificanti. Tutto questo a fronte di un miglioramento della salute dei consumatori risibile".⁸

Se si pone poi attenzione al fatto che l'incremento di frutta potrebbe implicare un corrispondente incremento dell'impiego di conservanti, oltre che di zucchero, riesce difficile essere certi che tale innovazione legislativa sortisca necessariamente effetti positivi sulle diete dei fanciulli.

Un'altra perplessità, invece, riguarda specificatamente la presunta maggiore trasparenza delle informazioni fornite al consumatore, che altrimenti sarebbe tratto in inganno dall'evocazione di nomi di frutti contenuti soltanto in minima parte nella miscela della bevanda. L'evidenza proveniente da altri settori (credito, sanità, contratti per adesione) in tema di informativa obbligatoria non sembra confortare, a tale riguardo, le aspettative del legislatore: spesso infatti il consumatore preferisce non leggere e talvolta, anche se legge, risulta non capire.⁹

Pare francamente inverosimile che dall'obbligo di alzare al 20% i quantitativi minimi di succo naturale a base delle bibite derivi una nuova consapevolezza degli avventori, tale da persuaderli finalmente a convergere i propri acquisti sui succhi di frutta. Ad ogni

7 *Comunicato stampa*, Ministero della Salute, 12 novembre 2012, http://www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_4_1_1.jsp?lingua=italiano&menu=salastampa&p=comunicatistampa&id=3770.

8 Nicola Sorrentino, "Come cambiano le bibite?", *Gente*, 27 novembre 2012.

9 Queste sono le conclusioni a cui arriva l'analisi di Omri Ben-Shahar e Carl E. Schneider "The Failure of Mandated Disclosure", Chicago John M. Olin Law & Economics Working Papers n. 516, marzo 2010, <http://www.law.uchicago.edu/files/file/516-obs-disclosure.pdf>.

evidenza, infatti, ciò che spinge i consumatori a consumare bibite non è la mancanza o addirittura l'equivocità delle informazioni messe a loro disposizione sugli ingredienti, ma più banalmente le loro preferenze. Il rispetto della normativa europea vigente in tema di etichettatura degli alimenti¹⁰ impone peraltro l'indicazione obbligatoria della denominazione dell'alimento, dell'elenco degli ingredienti, di eventuali allergeni e dichiarazioni nutrizionali delle bevande. Se, in talune circostanze, le bibite sono preferite al consumo di frutta, di spremute o nettari di frutta, non è questione di consapevolezza dell'acquisto, bensì di gusti degli acquirenti. Chi ha mai comprato un'aranciata scambiandola per una spremuta? Semplicemente la bibita, grazie al suo equilibrio di aromi, zuccheri (o dolcificanti) e bollicine, può risultare preferibile a un altro genere di bevanda. Siamo pronti a sostenere che è più probabile che chi si disseta con un'aranciata non necessariamente è stato aggirato dalle imprese produttrici, piuttosto che essere semplicemente una persona che ne è ghiotta? Se per caso fossimo inclini a ritenere meritevole di considerazione anche la seconda ipotesi, dovremmo convenire che, in quel caso, l'aumento della frutta a base delle bibite non eviterà un atteggiamento fraudolento ai danni del consumatore: ma, piuttosto, modificherà in profondità un prodotto che egli conosceva e gradiva per come era prodotto fino a ieri.

Ci sono, poi, perplessità di ordine più generale relative all'effettiva utilità di qualsiasi politica pubblica che sia volta a correggere abitudini e stili di vita ritenuti scorretti. Al di là di ogni diffidenza legata a interventi *ex imperio* che finiscono col mortificare la responsabilità individuale fin nei comportamenti più semplici come l'acquisto di una bevanda, vi sono già evidenze dell'inefficacia di provvedimenti finalizzati a scoraggiare comportamenti considerati socialmente indesiderabili. Un solo precedente sembra alquanto esemplare: l'introduzione nel 2011 di un'imposta sui cibi grassi in Danimarca ha dimostrato che l'impatto di simili misure paternalistiche è spesso talmente esiguo da non giustificare gli effetti distorsivi sul mercato alimentare: i consumatori avevano infatti cominciato ad approvvigionarsi nella vicina Germania, con l'effetto che la tassa dopo appena un anno è stata soppressa.¹¹ Questo scarto dai risultati attesi si spiega facilmente facendo ricorso alle stesse argomentazioni dei sostenitori del c.d. paternalismo debole. Se è vero, come asseriscono costoro, che le scelte degli individui sono viziate dalla scarsità delle proprie conoscenze e dall'irrazionalità di molte delle proprie reazioni, non si capisce come tali limiti non possano inficiare anche le valutazioni effettuate da coloro che vestono i panni del legislatore. Come dimostrato dagli economisti Rizzo e Withman, infatti, i decisori politici, muovendosi nella prospettiva del "new paternalism", si pongono un obiettivo di fatto impraticabile senza informazioni che "non hanno, non avranno e spesso non possono avere".¹²

Dinanzi a benefici per la salute difficili da dimostrare, la finalità salutistica della misura in esame può apparire pretestuosa.

¹⁰ Si tratta da ultimo del Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione.

¹¹ Il caso è puntualmente riportato da Massimiliano Trovato, nell'introduzione a *Obesità e tasse. Perché serve l'educazione, non il fisco*, Torino, IBL Libri, 2013.

¹² Mario J. Rizzo e Douglas Glen Whitman, "The Knowledge Problem of New Paternalism", NYU Law and Economics Research Paper No. 08-60, 3 dicembre 2008.

Le reali motivazioni del legislatore

Il sospetto della pretestuosità del richiamo alla tutela della salute è legittimato dal tenore corporativo del dibattito sorto a margine dell'approvazione e della conversione in legge del decreto Balduzzi.

In particolare, a ingenerare diffidenza a riguardo della genuina volontà salutistica del governo è il supporto interessato all'iniziativa legislativa proveniente dalle associazioni di categoria che riuniscono gli operatori del settore agricolo. Le associazioni di categoria degli agricoltori, infatti, sono state da subito i principali sostenitori dell'aumento al 20% dei livelli minimi di succhi nelle bevande, nella comprensibile speranza di aumentare il proprio fatturato. Un'associazione di categoria, ad esempio, ammette che "l'aumento della percentuale di frutta nelle bibite potrebbe salvare oltre diecimila ettari di agrumeti italiani con una estensione equivalente a circa ventimila campi da calcio, situati soprattutto in regioni come la Sicilia e la Calabria", e si spinge fino a produrre stime circa l'incremento di assunzione di vitamina C da parte degli italiani che sarebbe originato dall'attuazione della nuova normativa sulla commercializzazione delle bibite.¹³

L'esigenza primaria di non deludere le aspettative delle lobby agricole fa capolino anche nella stessa discussione parlamentare sul testo del ddl di conversione, nel corso della quale la Camera dei Deputati ha approvato un ordine del giorno che impegna il governo a valutare l'opportunità di istituire un logo nazionale per le bevande analcoliche a base di frutta di cui all'articolo 4 del DPR 719/1958 e all'articolo 1 della legge 3 aprile 1961, n. 286 per le quali tutte le fasi del processo di produzione e di trasformazione siano interamente realizzate sul territorio nazionale con l'uso esclusivo di frutta di origine o di provenienza italiana. In detto ordine del giorno, infatti, non si fa mistero sul fatto che l'innalzamento al 20% del contenuto minimo di frutta presente nelle bevande analcoliche "è di notevole importanza per sostenere i redditi e migliorare la salute degli anelli più deboli nella filiera agroalimentare: gli agricoltori e i consumatori", ritenendo che "sarebbe pertanto auspicabile che tale impegno venisse favorito anche mediante l'utilizzo di un logo riservato alle bevande analcoliche a base di frutta in questione per le quali tutte le fasi del processo di produzione e di trasformazione siano interamente realizzate sul territorio nazionale con l'uso esclusivo di frutta di origine o di provenienza italiana".¹⁴

A giudicare dalla provenienza facilmente localizzabile dei principali promotori dell'iniziativa,¹⁵ si ha proprio l'impressione che l'innalzamento della quota obbligatoria di frutta nelle bevande sia volto, più che a migliorare le abitudini alimentari dei cittadini, a venire incontro alle istanze del proprio elettorato di riferimento, residente – guarda caso – proprio nelle zone famose per la produzione di arance. Tale impressione, inoltre, esce rafforzata in considerazione dell'uso disinvolto che si fa della decretazione d'urgenza: non si vede, in effetti, altra ragione se non quella del contentino elettorale all'adozione di una misura legislativa attraverso una procedura "accelerata"

13 Il brano riportato è tratto dal testo del comunicato di Coldiretti disponibile all'indirizzo web <http://www.coldiretti.it/News/Pagine/695---6-Settembre-2012.aspx>.

14 Atto camera, o.d.g. in assemblea su p.d.l. 9/05440-AR/070. Tale proposta è altresì contenuta nella proposta di legge recante "Norme in materia di bevande analcoliche alla frutta sottoscritta da deputati provenienti da diversi schieramenti" (C. 4108 D'Ippolito Vitale, C. 4114 Oliverio e C. 5090 Beccalossi).

15 I promotori della proposta di legge sopracitata sono prevalentemente stati eletti nella circoscrizione XXIII calabrese.

quale il decreto legge, la cui efficacia – per questa tipologia di interventi normativi – è comunque subordinata alla procedura di notifica alla Commissione.

Se tale sospetto si rivelasse fondato si tratterebbe di un classico esempio di scelta pubblica viziata da prospettive di consenso elettorale, poiché il legislatore, anziché operare in vista del benessere collettivo, pare interessato più a perseguire l'obiettivo di assicurarsi la rielezione, allineando le proprie decisioni alle istanze di coloro che lo sostengono con il voto.¹⁶

Tuttavia, anche chi volesse ammettere l'importanza, la fondatezza e l'opportunità di una ragione meramente settoriale alla base del provvedimento quale un aiuto a un tipo di produzione agricola, dovrebbe domandarsi se un simile provvedimento consegue pure tale obiettivo.

In primo luogo, le arance vendute per la produzione di aranciate rappresentano attualmente appena il 14%¹⁷ della produzione complessiva di questo agrume; inoltre, è prevedibile che, con il prescritto aumento delle forniture di frutta, le imprese produttrici di bevande prendano in considerazione la possibilità di negoziare approvvigionamenti più vantaggiosi con venditori esteri meno cari come quelli spagnoli e nordafricani. Infine, non si può escludere che le stesse imprese produttrici trovino più conveniente delocalizzare i propri impianti nei vicini paesi europei che consentono di continuare a produrre secondo le vecchie formule con succhi naturali al 12%.

Nonostante le motivazioni legate alla tutela e alla promozione della produzione agricola nazionale risultino prevalere sulla ratio sanitaria, nemmeno sotto questo profilo il provvedimento in esame avrebbe garantito gli effetti sperati a beneficio degli agricoltori.

Le perplessità (giuridiche) che ne derivano

Escluse significative ricadute positive sia in termini sanitari per la popolazione italiana che in termini economici per il settore agricolo italiano, le uniche conseguenze certe dell'innalzamento del minimo legale di frutta nei *soft drinks* sarebbero le ripercussioni negative sul comparto delle bibite e, più in generale, sul normale funzionamento del mercato e sulla libertà di scelta degli individui.

Gli effetti distorsivi sarebbero tali che, in prospettiva comunitaria, porrebbero un problema di compatibilità della legislazione italiana con i principi fondamentali del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e, specificatamente, con la libera circolazione delle merci e la concorrenza. Come evidenziato dall'esito negativo della procedura di notifica alla Commissione europea, infatti, regole tecniche come quella del contenuto minimo di succo naturale per la commercializzazione sul territorio italiano di bibite analcoliche a base di frutta costituiscono misure restrittive aventi effetto equivalente a dazi e quote, rappresentando di fatto un ostacolo alla circolazione delle merci nel mercato interno. In tale prospettiva, queste misure sono del tutto analoghe a una tassa sul consumo delle bevande interessate.

La libera circolazione è una delle libertà fondamentali su cui si basa il funzionamento del mercato unico. Per questa ragione, tale libertà, insieme alla libertà di circolazione

16 La letteratura sul tema è vasta. In tale contesto, ci si limita a rinviare ai principali studi della c.d. scuola della *Public choice* sviluppatasi attorno alle personalità di James Buchanan e Gordon Tullock.

17 Questo e altri dati relativi alla filiera agrumicola sono raccolti nel Report Economico-Finanziario 2011 realizzato dall'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA).

degli altri fattori produttivi (servizi, capitali, lavoratori) trova una tutela specifica nel diritto primario europeo anche sotto il profilo sostanziale.

In particolare, al fine di assicurare la libertà di scambio fra gli Stati membri, l'Unione europea, oltre all'abolizione dei dazi interni (art. 30 TFUE) con conseguente applicazione di un dazio unico nei confronti delle merci provenienti dai paesi terzi (art. 31 TFUE) nell'ambito dell'unione doganale e il divieto di restrizioni quantitative all'importazione (art. 34 TFUE), prevede altresì il divieto di qualsiasi misura di effetto equivalente (art. 34 TFUE). Precisamente, tale divieto comporta che, secondo la cosiddetta formula Dassonville, "ogni normativa commerciale degli stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative".¹⁸

Tramite il divieto di misure di effetto equivalente, oltre all'eliminazione delle barriere di carattere fisico derivante dai controlli doganali alle frontiere (ostacoli fisici) e all'eliminazione delle barriere di ordine fiscale seguita all'abolizione dei dazi intracomunitari (ostacoli fiscali), si persegue l'obiettivo dell'eliminazione degli ostacoli ai commerci europei dovuti alle diverse prescrizioni tecniche nazionali (ostacoli tecnici).

Nello specifico, con riferimento alle normative nazionali sulla produzione e commercializzazione indistintamente applicabili a prodotti nazionali quanto a prodotti importati, la giurisprudenza europea ha sancito il principio del cosiddetto mutuo riconoscimento tra normative interne equivalenti. In base a tale principio, ove manchi una normativa tecnica uniforme di settore adottata a livello comunitario, un prodotto confezionato secondo le prescrizioni tecniche vigenti in un paese membro deve potere essere importato e commercializzato anche negli altri Stati membri senza discriminazioni, così da assicurare effettiva libertà di scambio tra gli Stati membri. In altre parole, uno Stato membro, pur libero di determinare proprie specifiche tecniche in mancanza di discipline comunitarie di armonizzazione dei requisiti uniformi cui i prodotti devono conformarsi, non ne può esigere l'esatta osservanza ai fini della commercializzazione dei prodotti importati entro il proprio territorio qualora siano assicurati standard di sicurezza¹⁹ o siano effettuati controlli di efficacia analoga a quelli interni.²⁰

In quest'ottica, nel corso degli anni, sono state considerate illegittime discipline nazionali che prevedano l'obbligo di confezionare la margarina in imballaggi cubici per consentire di distinguerla dal burro²¹ e il divieto di commercializzare i metalli preziosi senza i necessari punzoni contenenti le impronte dei marchi.²²

Deroghe al principio generale di mutuo riconoscimento nei settori non armonizzati possono essere giustificate, qualora congrue e proporzionate, soltanto se supportate da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale (art. 36 TFUE) o sulla base di esigenze prioritari di interesse generale.

L'Italia potrebbe mantenere una barriera commerciale come quella derivante dalla misura in questione solo se essa fosse dimostrabilmente finalizzata a tutelare la salute

18 Sentenza 11/7/1974, causa C-8/74 Dassonville.

19 Sentenza 28/1/1986, causa C-188/84, Commissione c. Francia.

20 Sentenza 17/12/1981, causa C-272/80, Biologische Producten.

21 Sentenza 10/11/1982, causa C-261/81, Walter Rau Lebensmittelwerke c. De Smedt PVBA.

22 Sentenza 21/06/2001, causa C-30/99, Commissione c. Irlanda.

dei consumatori e proporzionata all'obiettivo perseguito, ma – come abbiamo appurato – la tutela della salute c'entra poco con il livello minimo di frutta contenuto nelle bibite.

Conclusioni

Se l'efficacia sotto il profilo sanitario e con riguardo al sostegno del settore agricolo è incerta, sicure paiono le ripercussioni sulla libera circolazione delle merci e sulla concorrenza. Misure come quelle contenute nel c.d. decreto Balduzzi, oltre a sortire modesti benefici sulla salute, sono comprensibili principalmente nell'ambito di una dinamica lobbistica, e sono del tutto incompatibili col diritto comunitario.

Come abbiamo mostrato, l'obbligo di un contenuto minimo di succo di frutta nelle bevande dissetanti, introducendo una barriera commerciale non giustificata, avrebbe i seguenti effetti distorsivi sul segmento delle bevande analcoliche in particolare e sul settore agro-alimentare in generale:

- limitazione dell'offerta di prodotti conseguente alla omologazione forzata delle miscele alla base delle bibite;
- imposizione di costi industriali non previsti legati allo studio di nuove formule per i propri articoli e alle conseguenti modifiche delle proprie linee di produzione e commercializzazione a carico delle imprese produttrici di bibite;
- potenziale incentivo alle importazioni di agrumi derivante dall'incapacità del settore agricolo nazionale di soddisfare l'incremento di fabbisogno di agrumi dei produttori di bibite, o comunque probabile spostamento della domanda di frutta verso mercati con prezzi inferiori, in maniera tale da compensare i maggiori costi derivanti da una maggior quantità richiesta;
- probabile apertura di una procedura di infrazione in sede europea per la violazione della libera circolazione delle merci stabilita dai Trattati UE.

Vale la pena sottolineare che l'ultimo punto appare come una decisiva spada di Damocle. Non solo l'eventuale procedura di infrazione si risolverebbe, con ogni probabilità, in una sanzione per il nostro paese, con l'ennesimo aggravio della spesa pubblica. Ma, soprattutto, essa comporterebbe una duplicazione dei costi a carico del settore, con una prima riconversione dei processi produttivi derivante dall'obbligo italiano e una seconda riconversione in seguito al riadeguamento alle norme europee. Non c'è ragione o evidenza per credere che i consumatori non siano sufficientemente informati quando scelgono un tipo di bevanda piuttosto che un altro. In questo caso, il paternalismo – oltre ad avere un risvolto odioso nei confronti della responsabilità individuale – appare gravido di costi e pressoché privo di benefici.

IBL Focus

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.