



Comitato economico e sociale europeo

NAT/372
Indicazioni e denominazioni
geografiche

Bruxelles, 12 marzo 2008

PARERE

del Comitato economico e sociale europeo
sul tema
Indicazioni e denominazioni geografiche
(parere d'iniziativa)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 27 settembre 2007, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

Indicazioni e denominazioni geografiche.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 26 febbraio 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore CAMPLI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 12 marzo 2008, nel corso della 443a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 124 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

*

* * *

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE considera di importanza strategica approfondire e rilanciare il dibattito sulla politica di qualità dell'UE nella sua globalità, secondo un'armonica simbiosi tra le esigenze regolamentari in materia di sicurezza degli alimenti, ambiente e preoccupazioni sociali, anche in relazione agli obiettivi di un possibile marchio di qualità UE, e quella tesa a valorizzare le specificità produttive e alimentari dei diversi territori dell'Unione basate su standard più elevati.

1.1.1 In tema di efficienza del sistema delle indicazioni e denominazioni geografiche (IG), il CESE considera che vi sia l'esigenza di:

- una maggior chiarezza e semplificazione delle procedure di richiesta,
- riconoscere per le attività di controllo enti pubblici e/o privati, soltanto se indipendenti ed accreditati (in conformità a quanto previsto anche dalle norme ISO/EN¹ in merito all'accreditamento degli organismi di certificazione),
- ulteriori modifiche del quadro normativo in tema di opposizioni, finalizzate a prevenirne e/o gestirne le problematiche e ad evitare lunghe ed estenuanti battaglie in sede giudiziaria, anche prevedendo, ad esempio, che gli Stati membri debbano agire qualora sia accertata una violazione delle norme comunitarie², la creazione di istanze di conciliazioni extragiudiziarie, ecc.

¹ International Organisation for Standardization.

² Cfr. la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 26 febbraio 2008 (caso "Parmesan").

Il CESE ritiene che tali criticità, siano state solo parzialmente prese in considerazione nel riesame che ha portato al regolamento (CE) n. 510/2006 e considera che esse dovranno essere corrette, in quanto potranno rivelarsi ancor più rilevanti a fronte dell'allargamento del sistema ai paesi extra UE.

- 1.1.2 In tema di efficacia, il CESE propone che siano previste misure per garantire la necessaria reputazione del prodotto nei confronti del mercato, attraverso il rafforzamento delle organizzazioni preposte alla gestione delle IG e per l'adozione di disciplinari ben definiti e credibili, supportati da azioni di controllo effettivamente indipendenti, efficienti ed efficaci.
- 1.1.3 Il CESE raccomanda, pertanto, che la necessaria condivisione dei contenuti dei disciplinari, sia assicurata in sede di domanda di registrazione da criteri definiti di rappresentatività dell'associazione richiedente, tale da poter garantire che anche aspetti complessi e controversi trovino un'adeguata concertazione.
- 1.1.4 In tema di efficacia, inoltre, il CESE sottolinea che le IG debbano essere annoverate, sempre più, tra gli strumenti fondamentali di sviluppo rurale nei paesi membri, collegando in ogni modo possibile l'adozione delle IG e le azioni previste nel secondo pilastro, con particolare riferimento ai paesi di nuovo ingresso ed alle aree svantaggiate in genere.
- 1.1.5 In tema di efficacia, infine, il CESE ritiene che il sistema IG - inteso come opportunità di sviluppo rurale - si debba porre in sintonia con le crescenti aspettative, anche di natura etica, sociale ed ambientale, del consumatore. Questo approccio, se tradotto in una strategia di partenariato con altre aree del mondo, anche attraverso una ben regolata e controllata apertura all'importazione di prodotti IG dai paesi in via di sviluppo, potrebbe allargare i consensi sulle denominazioni di origine e favorire il tavolo negoziale multilaterale.
- 1.1.6 In tema di valorizzazione dei prodotti IG, il CESE ritiene che si debba intensificare il sostegno alle azioni di promozione dei marchi comunitari tese ad una maggior informazione agli operatori ed una migliore comunicazione ai consumatori, soprattutto in quei paesi dove essi sono meno sviluppati, al fine di ottenere un incremento delle IG, una loro diffusione più omogenea nell'UE ed un aumento della domanda del mercato.
- 1.1.7 In tema di ricerca e diffusione delle conoscenze, relative all'impatto del sistema nei territori dell'Unione e sui mercati, il CESE raccomanda un'adeguata ed uniforme diffusione dei risultati delle positive ricerche effettuate dai diversi servizi della Commissione, in tutti i paesi membri e verso tutti i soggetti interessati.
- 1.1.8 Il CESE raccomanda di collocare le azioni negoziali del commercio internazionale, relative alle indicazioni e denominazioni geografiche, nell'ambito di una più ampia politica di cooperazione internazionale. In questo ambito considera necessario rilanciare con più forza e convinzione il pacchetto negoziale a livello multilaterale (estensione dell'articolo 23 dell'Accordo sugli aspetti della proprietà intellettuale legati al commercio, TRIPS/ADPIC, a tutti i prodotti IG;

registro internazionale; assistenza tecnica ai paesi in via di sviluppo), mentre proseguono contestualmente ed efficacemente anche i complementari negoziati bilaterali.

- 1.2 Con particolare riferimento ai seguenti sei Temi indicati dalla Commissione come oggetto del futuro riesame politico (cfr. 2720a sessione del Consiglio dell'UE - 20 marzo 2006):
 - 1.2.1 Primo tema: "Identificazione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine protette come ingredienti". Il CESE ritiene necessario che siano stabiliti con l'accordo di tutte le parti in causa coinvolte nelle associazioni richiedenti (Consorzi di tutela, ecc.) i criteri ed i parametri sul contenuto di ingredienti IG, per poter utilizzare la denominazione di indicazione e denominazione geografica sul prodotto finito.
 - 1.2.2 Secondo tema: "Utilizzazione di strumenti alternativi quali i marchi per proteggere indicazioni geografiche e denominazioni d'origine". Il CESE ritiene che l'utilizzo di marchi registrati per tutelare le IG al di fuori dell'UE è certamente una via percorribile, che tuttavia non può rappresentare la soluzione del problema della tutela internazionale delle denominazioni, in quanto complessa (considerando la quantità di paesi potenzialmente interessati), costosa (quindi praticabile solo dalle grandi organizzazioni commerciali con adeguate disponibilità finanziarie) e non pienamente tutelante.
 - 1.2.3 Terzo tema: "Campo di applicazione dei prodotti contemplati dal regolamento, con particolare attenzione al sale, alle miscele di erbe, ai prodotti di vimini e ai condimenti". Il CESE considera positivamente l'evoluzione dell'ordinamento comunitario verso l'accoglimento di richieste di certificazioni di origine anche per prodotti non propriamente agricoli (sale, miscele di erbe, prodotti di vimini, condimenti, ecc.), in un'ottica di valorizzazione della cultura rurale di un territorio. Nello stesso tempo, ne raccomanda l'estensione a tutti i prodotti agricoli non ancora considerati.
 - 1.2.4 Quarto tema: "Identificazione dell'origine delle materie prime". Il CESE, in un contesto generale di accordi volontari interprofessionali tra tutte le parti in causa previsto dalla attuale procedura di richiesta della denominazione, raccomanda che, nel caso delle DOP, siano valutati più attentamente gli aspetti connessi all'uso delle materie prime, anche considerando l'obbligatorietà che queste provengano tutte dal territorio denominato.
 - 1.2.5 Quinto tema: "Criteri utilizzati per valutare lo status generico di una denominazione". Il CESE, anche alla luce dei contenziosi occorsi finora, raccomanda di definire strumenti maggiormente dettagliati, tali da consentire una più facile individuazione della storicità e/o della reputazione di una denominazione, quali, ad esempio, un'autorità (un giurì) che possa fare da polmone, e/o da monitoraggio delle potenziali denominazioni di origine già esistenti nei diversi Stati dell'Unione europea o di altre istanze di conciliazione extragiudiziale.

- 1.2.6 Sesto tema: "Progettazione dei simboli comunitari che identificano le indicazioni geografiche e le denominazioni d'origine protette" Il CESE ritiene che l'unificazione di DOP e IGP in un unico marchio possa rappresentare un pericolo di sperequazione tra due realtà di pari dignità, effettivamente esistenti e radicate nei territori. Tuttavia, data la necessità di una comunicazione più efficace nei confronti dei consumatori, andrebbe realizzata una distinzione grafica tra DOP e IGP più accentuata di quella attuale (ad esempio, colori differenti), mentre per gli altri marchi europei (STG e Agricoltura Biologica), la differenza dovrebbe essere ulteriormente evidenziata (anche con simboli diversi).
- 1.3 Il CESE auspica, dunque, che nella ripresa del confronto sulla evoluzione della PAC, verso il 2013, la strategia globale dell'UE sia indirizzata secondo una visione completa e organica di tutte le sfide che attendono l'agricoltura e l'alimentazione europee: una politica di mercato che dovrà restare comune e che dovrà essere finalizzata anche a contrastare i crescenti rischi di reddito a causa della volatilità dei mercati agricoli, sempre più aperti e globalizzati; una politica di sviluppo rurale più forte e incisiva; una politica della qualità percepita come un pilastro fondamentale per il futuro di tutta l'agricoltura europea; una politica delle risorse naturali ed energetiche equilibrata e non episodica.
- 1.4 Il CESE, infine, invita gli Stati membri a sviluppare la loro iniziativa tesa alla massima valorizzazione del sistema europeo delle IGP e DOP al fine di meglio promuovere sia i prodotti agricoli del loro territorio sia il modello agricolo europeo.

2. Introduzione - Il sistema europeo delle indicazioni e denominazioni geografiche: nascita ed evoluzione

- 2.1 Nella società civile europea, da tempo, si registra una crescita progressiva e continua della sensibilità dei consumatori nei confronti delle caratteristiche dei prodotti agroalimentari, il che si traduce in una richiesta di prodotti di qualità. A tale richiesta, l'UE risponde con una propria politica normativa e di valorizzazione per i prodotti agroalimentari di qualità, nell'ambito della quale vengono compresi sia gli aspetti della sicurezza alimentare ("pacchetto igiene", rintracciabilità, ecc.), che quelli della distintività di talune produzioni (marchi di qualità: agricoltura biologica, IG). Ed in tal senso viene pertanto inteso il termine qualità nel presente parere.
- 2.2 In questo contesto, la politica europea ha sviluppato una regolamentazione specifica tesa al riconoscimento delle specialità locali, legate ad un luogo di origine. Ad esempio, prodotti locali la cui qualità o reputazione è legata a un'area o regione specifica di produzione, o alle materie prime o ai metodi di produzione presenti all'interno di un'area geografica delimitata.
- 2.3 In paesi europei dell'area mediterranea, la protezione delle denominazioni legate al luogo di origine come modalità di identificazione di un prodotto alimentare risale agli inizi del XX secolo ed è stata inizialmente introdotta nel settore del vino e poi estesa ad altri prodotti agroalimentari.

- 2.4 Nel 1992 la Commissione europea ha per la prima volta fornito un quadro legislativo comune relativo alle denominazioni dei prodotti agro-alimentari, applicabile a tutti i paesi membri dell'UE. Questa nuova legislazione ha mutuato definizioni, requisiti e procedure da preesistenti legislazioni nazionali, come è evidente dalla stretta corrispondenza tra il termine europeo denominazione di origine protetta e il francese *appellation d'origine contrôlée*, lo spagnolo *denominación de origen*, o ancora l'italiano *denominazione di origine controllata*.
- 2.5 Si tratta del regolamento (CEE) n. 2081/92 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, e il regolamento (CEE) n. 2082/92 relativo alle attestazioni di specificità dei prodotti agricoli ed alimentari. Entrambi i regolamenti sono stati recentemente riformulati, rispettivamente con i regolamenti (CE) nn. 510/2006 e (CE) 509/2006 del marzo 2006.
- 2.6 Il regolamento (CE) n. 510/2006 riguarda la protezione delle denominazioni di prodotti il cui carattere specifico è determinato dalla loro origine geografica, e cioè le denominazioni di origine protetta (DOP) e le indicazioni geografiche protette (IGP).
- 2.6.1 I prodotti con etichetta DOP possiedono delle caratteristiche che risultano esclusivamente dall'ambiente naturale e dalle competenze dei produttori della regione dalla quale derivano. Di conseguenza, nel caso delle DOP, è necessario che tutte le fasi del processo produttivo - produzione della materia prima, trasformazione e preparazione - si svolgano nella zona interessata e che ci sia un legame molto stretto tra le caratteristiche del prodotto e la sua origine geografica. *L'huile d'olive de Nyons*, il *parmigiano reggiano* e lo *Shetland lamb* sono degli esempi di DOP.
- 2.6.2 Per quanto riguarda i prodotti con il logo IGP, anch'essi possiedono una caratteristica particolare che li associa a una regione determinata, ma è sufficiente che solo una fase del processo produttivo si svolga in tale zona, mentre per esempio le materie prime usate possono provenire da un'altra regione. Esempi di IGP sono il *Clare Island salmon*, l'*arancia rossa di Sicilia*, la *Dortmund Bier*.
- 2.7 Il regolamento (CE) n. 509/2006 riguarda le specialità tradizionali garantite (STG), il cui logo è utilizzato per i prodotti che presentano delle caratteristiche particolari dovute a degli ingredienti o dei metodi di produzione tradizionali, e non all'origine geografica. Esempi di STG sono il *jamón serrano*, la birra *kriek*, o il pane *kalakukko*.
- 2.8 I regolamenti (CE) n. 509/2006 e (CE) n. 510/2006 sono stati adottati dal Consiglio il 20 marzo 2006. All'interno della stessa sessione, la Commissione ha effettuato una dichiarazione sul futuro riesame politico del funzionamento del regolamento (CE) n. 510/2006 e della sua futura evoluzione³.

³

Cfr. documento del Consiglio dell'UE n. 7702/06 ADD 1 (Addendum al progetto di processo verbale; 2720a sessione del Consiglio dell'UE (Agricoltura e Pesca) tenutasi a Bruxelles il 20 marzo 2006).

- 2.9 La nuova legislazione sulle denominazioni di qualità ha considerevolmente semplificato il sistema. Prima, ad esempio, i richiedenti presentavano la domanda di registrazione alle autorità competenti del proprio paese, e queste, dopo averla esaminata, trasmettevano il dossier completo alla Commissione europea, che procedeva di nuovo a un esame completo. Adesso sta invece agli Stati membri procedere all'esame delle domande, nel quadro dei regolamenti e delle linee direttive stabiliti a livello comunitario. Il ruolo della Commissione si limita ad un'analisi dei principali elementi, raggruppati in un documento unico che è in seguito pubblicato sulla GU. Un'altra novità è che produttori di paesi terzi possono inviare domande di registrazione direttamente alla Commissione. Prima, invece, le domande dovevano necessariamente passare per le autorità nazionali, che non sempre erano disposte o preparate a esaminarle.
- 2.10 Il 5 febbraio 2007 la Commissione ha organizzato una conferenza sulla certificazione della qualità alimentare, estendendo notevolmente lo spettro delle tematiche affrontabili (sistemi di certificazioni, sistemi di marchio) e includendo la questione fondamentale della sanità degli alimenti, ossia della qualità intesa come sistema di sicurezza alimentare dell'Unione europea. Non a caso, la prima conclusione della conferenza recita: "Ogni alimento (europeo), che sia prodotto all'interno dell'UE o sia importato, risponde a degli alti standard produttivi di sicurezza e igiene"⁴.
- 2.10.1 Bisogna rilevare, ciò nonostante, che il comitato permanente della catena alimentare e della sanità animale, composto dalla Commissione europea e dagli Stati membri, ha concluso il 20 dicembre 2004 che la rintracciabilità non è un requisito "pertinente" per gli alimenti importati. Il CESE non condivide questa affermazione.
- 2.11 Alla luce dei risultati e delle conclusioni raggiunte al termine della conferenza del febbraio 2007, la Commissione ha deciso di preparare un Libro verde sulla politica di qualità della produzione agricola europea, annunciato per il mese di ottobre 2008, nel quale si prevede che il tema delle IG avrà un peso importante. Al Libro verde potranno seguire delle proposte legislative.
- 2.12 Allo stesso tempo, la Commissione (precisamente la DG Agricoltura e sviluppo rurale) sta portando avanti una valutazione interna del sistema attuale di protezione delle indicazioni geografiche, i cui risultati sono attesi per il mese di luglio 2008.
- 2.13 Il CESE si inserisce in questo contesto generale con il presente parere di iniziativa, che tuttavia non ha l'ambizione di analizzare le molteplici sfaccettature e problematiche della politica di qualità riassunte nei punti precedenti, bensì di concentrarsi sugli aspetti dell'efficienza e efficacia del sistema europeo delle indicazioni e denominazioni geografiche, e sulla questione dei negoziati multilaterali e bilaterali del commercio correlati.

⁴

Cfr.: http://ec.europa.eu/agriculture/events/qualityconference/conclusions_en.pdf.

2.14 I lavori compiuti fino ad oggi, e la posizione del CESE sul tema in oggetto, si riflettono nel parere di iniziativa sul tema *La valorizzazione dei prodotti tipici di qualità in quanto strumento di sviluppo nel contesto di una nuova PAC* (relatrice: SANTIAGO)⁵. Inoltre, nel parere sul tema *Il futuro della PAC* (relatore: RIBBE)⁶, il CESE insiste sulla necessità di orientare l'agricoltura europea verso una produzione sicura e di elevata qualità.

3. Osservazioni generali

3.1 *L'applicazione e i risultati del sistema: efficienza ed efficacia*

3.1.1 Il sistema messo in atto con il regolamento (CEE) n. 2081/92 si è mostrato complessivamente efficiente. Tuttavia, dal punto di vista funzionale, il CESE intende porre all'attenzione della Commissione alcune criticità evidenziate nel tempo, con particolare riferimento a tre aree:

- l'iter di approvazione dei disciplinari, spesso eccessivamente lento, incompatibile con le esigenze dei richiedenti (difficoltà di pianificazione delle vendite, strategie di comunicazione, ecc.), quindi dannoso soprattutto per quelle denominazioni di origine potenzialmente più penetranti e visibili sul mercato,
- i controlli, talvolta affidati a enti non sempre esenti da potenziali conflitti di interesse, o comunque non dimostranti quella terzietà necessaria per il corretto espletamento delle funzioni di controllo indipendente,
- i criteri di valutazione delle denominazioni, basati sulla storicità, sulla reputazione, sulla diffusione, e la questione dell'eventuale status generico, mostrano frequentemente problemi di successive contestazioni o ricorsi, a livello sia interno che esterno all'UE.

3.1.2 Il sistema dimostra una sua efficacia complessiva. I prodotti interessati appartengono praticamente a tutte le categorie merceologiche, vegetali ed animali, fresche e trasformate, oltre a bevande, prodotti della pesca, spezie, ecc., come risulta dalla tabella seguente, con dati aggiornati al dicembre 2007, da dove si evince che il numero totale delle DOP e IGP ha raggiunto le 772 unità. Analizzando in particolare il numero dei prodotti registrati, ad esempio, nel periodo 2000 - 2006, le DOP sono aumentate del 22% e le IGP del 40%, per un aumento medio totale del 29% nell'arco di soli 5 anni.

⁵ CES 972/98, GU C 284 del 14.9.1998, pag. 62.

⁶ CES 362/2002, GU C 125 del 27.5.2002, pag. 87.

TABELLA I - Indicazione e denominazioni registrate dalla DG AGRI fino al 15.12.2007 (http://ec.europa.eu/agriculture/qual/it/1bbaa_it.htm)

	DE	AT	BE	CY	DK	ES	FI	FR	EL	HU	IE	IT	LU	NL	PL	PT	CZ	UK	SK	SI	SE	CO	Tot.
Ortofrutticoli e cereali	3	3	0	0	1	34	1	27	32	0	0	53	0	2	0	22	0	1	0	0	0	0	179
Formaggi	4	6	1	0	2	19	0	45	20	0	1	33	0	4	1	12	0	12	0	0	1	0	161
Carne fresca (e frattaglie)	3	0	0	0	0	13	0	50	0	0	1	2	1	0	0	27	0	7	0	0	0	0	104
Oli e grassi / Olio di oliva	1	1	1	0	0	20	0	9	26	0	0	38	1	0	0	6	0	0	0	1	0	0	104
Prodotti a base di carne	8	2	2	0	0	10	0	4	0	1	1	29	1	0	0	28	0	0	0	0	0	0	86
Acque minerali	31	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	31
Prodotti della panetteria, pasticceria, confetteria e biscotteria	4	0	1	1	0	7	0	3	1	0	0	3	0	0	0	0	4	0	1	0	1	0	26
Altri prodotti di origine animale (uova, miele, lattiero-caseari di vario tipo, escluso il burro, ecc.)	0	0	0	0	0	3	0	6	1	0	0	2	1	0	0	10	0	1	0	0	0	0	24
Altri prodotti dell'Allegato I (spezie, ...)	0	0	0	0	0	4	0	7	1	0	0	4	0	0	0	0	1	3	0	0	0	1*	21
Birre	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	0	0	0	17
Pesci, molluschi e crostacei	3	0	0	0	0	1	0	2	1	0	1	0	0	0	0	0	0	2	3	0	0	0	13
Oli essenziali	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Gomme e resine naturali	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Fieno	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
TOTALE	69	12	5	1	3	111	1	155	85	1	4	165	4	6	1	105	10	29	1	1	2	1	772

* Caffè di Colombia

3.1.3 Il sistema delle IG è stato oggetto di specifici studi e ricerche (cfr. progetti Dolphins 1999-2003 e SINER-GI 2004-2008 finanziati dalla DG Ricerca)⁷, che lo hanno analizzato sotto diversi punti di vista. Tali progetti, susseguiti nel tempo, hanno evidenziato aspetti importanti riguardo all'efficacia delle IG comunitarie.

3.1.3.1 A tal riguardo il CESE sottolinea innanzitutto una problematica, attinente all'organizzazione e al "governo" delle IG (ricerche e studi specifici, a tale proposito, sono stati coordinati dal prof. Bertil SYLVANDER dell'INRA di Parigi e dal prof. Filippo ARFINI dell'Università degli studi di Parma, in partenariato con la Commissione europea), secondo la quale si individuano tre tipologie di gestione:

- gestione "territoriale", che privilegia il coinvolgimento di tutti gli attori del territorio (istituzioni, imprese, associazioni, ecc.),
- gestione "settoriale", che privilegia i soli attori della filiera (il territorio è solo un "contenitore"),
- gestione "corporativa", che privilegia solo alcuni attori della filiera, che possono aderire anche solo per puro fine opportunistico.

Ma, ai fini dell'efficacia, si distingue tra gestione "forte" e "debole", dove per "forte" si intende una gestione in grado di garantire la reputazione del prodotto nei confronti dei diversi utilizzatori e, in particolare, dei consumatori.

3.1.3.2 Il CESE rileva inoltre che il successo commerciale delle IG risulta ancora marginale e riesce ad essere significativo solo laddove, a monte, vi sono realtà ben strutturate, con prodotti di elevato contenuto, e gestite da organizzazioni capaci di creare reti di imprese ed efficaci strategie commerciali. La trasmissione dei contenuti e dei valori qualitativi, ed eventualmente territoriali, di un prodotto IG risulta, infatti, elemento determinante per il successo di una denominazione d'origine. Naturalmente, la "storicità" di una IG aiuta in tal senso, ma non sostituisce la necessità di azioni più incisive di sostegno alle organizzazioni e di comunicazione IG.

3.1.3.3 Il CESE, tuttavia, sottolinea che il peso e la valenza economica e sociale del sistema delle IG non possono essere misurati unicamente con indicatore numerico-statistici di partecipazione alla produzione lorda vendibile, in quanto gli effetti e gli impatti rilevabili sia in rapporto ai territori sia in rapporto alla bilancia commerciale di un paese e dell'UE, vanno ad interessare un ampio spettro di componenti della realtà socioeconomica, che va ben oltre lo specifico comparto agricolo.

3.1.4 Un aspetto di grande interesse inerente alle IG è, a giudizio del CESE, la relazione tra queste e lo sviluppo rurale. Da iniziali strumenti di tutela del prodotto, infatti, i marchi di origine sono diventati, spesso, vere e proprie opportunità di valorizzazione della tipicità culturale di un'intera area geografica. Ciò fa comprendere facilmente le opportunità che l'estensione delle

7

Cfr.: www.origin-food.org.

IG, anche a prodotti di origine non agricola, potrà creare e di quanto ciò si trovi in piena sintonia con gli orientamenti comunitari da tempo indicati in merito allo sviluppo rurale (Libro verde del 1985; comunicazione sul tema *Il futuro del mondo rurale* del 1988; dichiarazione di Cork del 1995).

- 3.1.4.1 Il prodotto tipico, in questo ruolo di promotore culturale, può e deve tradursi in volano del rilancio economico delle aree rurali, soprattutto quelle più svantaggiate. Ma non è solo in un'ottica comunitaria che occorre considerare questo aspetto. Il CESE sottolinea che nel contesto dell'attuale sistema europeo e del possibile utilizzo dei marchi UE da parte dei paesi extra UE, l'associazione concettuale tra IG e sviluppo rurale e la sua conseguente messa in pratica risultano essere particolarmente attrattive per i paesi ancora in via di sviluppo. Vi sono infatti pareri rilevanti ed autorevoli, a livello internazionale (FAO, Banca mondiale) che vedono un logico parallelismo tra il concetto di IG e quello che nei paesi in via di sviluppo viene chiamato "conoscenza locale" o, più semplicemente, tradizione. In questa direzione vanno le "Guide all'uso delle IG" (secondo le procedure e l'impianto normativo UE) che FAO e Banca mondiale stanno realizzando e diffondendo nei paesi in via di sviluppo.
- 3.1.5 Secondo il Comitato, un ulteriore aspetto da non trascurare è la ricaduta positiva delle IG sugli aspetti ambientali nei territori ove esse si originano. Infatti, le produzioni tipiche comportano pratiche di produzione e/o trasformazione in larga parte basate su procedure che, rifacendosi alle tradizioni, prevedono uno scarso o nessun utilizzo di mezzi tecnici potenzialmente pericolosi per l'ambiente, e/o sistemi agricoli non intensivi e pertanto favorevoli alla biodiversità e alla tutela del paesaggio e dell'ambiente.
- 3.1.6 In termini di efficacia occorre anche tenere presente i possibili cambi di scenari futuri. Vi sono infatti, a giudizio del CESE, segnali che fanno presupporre una possibile evoluzione di situazioni finora ritenute non modificabili. Molte industrie e catene distributive alimentari multinazionali, ad esempio, intraprendono iniziative che vedono l'inserimento nella propria offerta di prodotti IG, superando in parte politiche internazionali di marchio e strategie di mercato globale che avevano finora contestato la necessità, oltre che la liceità, delle denominazioni di origine. Questo fenomeno segna un precedente di grande interesse, i cui sviluppi potrebbero essere molto importanti ai fini dello sviluppo delle IG.
- 3.1.7 In questo contesto, alcuni studi rilevano che l'opposizione degli Stati Uniti al modello IG europeo (indotta da una realtà agroalimentare molto differente e da strategie commerciali spesso opposte) ora vede aprirsi una breccia, sulla spinta di una evoluzione nella tipologia produttiva interna. Iniziano a esservi, anche sul territorio statunitense, i primi casi di aziende di produzione, che hanno legato il successo dei loro prodotti anche alla provenienza e che ora lamentano la mancanza di tutele adeguate. È noto, per esempio, il caso dei vini della *Napa Valley* in California, cui più recentemente si sono aggiunti altri casi di prodotti provenienti da diversi Stati degli USA e del Canada (*Florida Orange, Bleuet du Lac Saint-Jean*), che si scontrano con pratiche di plagio di denominazione e di distorsioni della concorrenza interna o limitrofa.

3.1.8 Il CESE rileva infine una tendenza generalizzata che vede i consumatori attribuire importanza all'origine dei prodotti, considerata come una caratteristica che influenza le loro scelte di acquisto (cfr. per esempio alcuni risultati del progetto europeo TYPIC-2005 e Dolphins-2002). Allo stesso modo, i consumatori sembrano essere disposti a pagare un prezzo più alto per la certificazione dei prodotti di origine, considerati, in linea generale, di qualità e sicurezza superiore. In questo contesto possono essere considerati anche i temi emergenti dell'identificazione dell'origine delle materie prime e dell'utilizzo di prodotti IG come ingredienti nelle preparazioni alimentari.

3.1.8.1 Il CESE constata, tuttavia, che il riconoscimento degli schemi di certificazione europei, dei loro loghi, e delle etichette è ancora basso e molto disomogeneo. Una ricerca del Centro internazionale degli alti studi agronomici mediterranei - Ciheam (*Identità e qualità dei prodotti alimentari mediterranei* - Parigi, 2007), rileva che l'80% dei cittadini europei, non ha mai sentito parlare di DOP e l'86% delle IGP. Tuttavia, quando la stessa domanda viene posta con riferimento alle denominazioni nazionali corrispondenti (ad esempio, *denominación de origen* in Spagna o *appellation d'origine contrôlée* in Francia) il grado di conoscenza aumenta in modo significativo. Tale situazione pone un evidente problema di comunicazione e di promozione al consumatore a livello comunitario.

3.2 *Il sistema europeo e i negoziati multilaterali e bilaterali del commercio*

3.2.1 *Un interesse strategico*

3.2.1.1 Nel settembre del 2003, lo svolgimento e, in seguito, la negativa conclusione della conferenza ministeriale di Cancun ha dimostrato che ormai i negoziati commerciali non sono più soltanto la sede per trattare di prezzi e di tariffe ai fini di un più agevole accesso nei diversi e reciproci mercati, ma sono anche e contemporaneamente il luogo dove si confrontano modelli produttivi (cioè storie, tradizioni e tipologie di produzione e di alimentazione). La conoscenza e l'apprezzamento reciproci delle rispettive tradizioni produttive ed alimentari costituiscono una premessa indispensabile anche per il successo dei negoziati commerciali.

3.2.1.2 La Comunità europea, pertanto, quando siede ai tavoli del negoziato del commercio, confronta il suo specifico modello sociale ed economico con altri legittimi modelli. Il CESE, pertanto, considera che la forza e la spendibilità delle iniziative negoziali della Comunità europea possano risultare efficaci se sono parte integrante di una politica delle relazioni esterne che comprende anche il negoziato sulla protezione della proprietà intellettuale e sul commercio. Se inserite in questo ambito, anche le politiche di qualità possono configurarsi come un sistema di regole compatibile con una più ampia e generale impostazione di politica di cooperazione internazionale, oggi sempre più vitale per la stabilità del mondo.

3.2.2 *Il processo normativo*

3.2.2.1 Uno dei principi basilari dell'ordinamento comunitario riguarda, come è noto, la libertà di circolazione dei prodotti nel mercato unico europeo (articolo 23 del Trattato CE). Tale principio ha trovato una difficile applicazione in presenza di normative molto diversificate degli Stati

membri. Questa differenziazione, peraltro, si colloca storicamente in un quadro di accordi e norme su scala internazionale, complesso, contraddittorio, non armonico, ancor più preoccupante nel contesto di mercati globalizzati. La necessità pertanto, di garantire una concorrenza leale tra gli attori economici in un mercato sempre più aperto, diventa più strategica; a tal fine, un contributo positivo può scaturire anche da una coerente regolamentazione delle IG.

3.2.2.2 Sul piano interno, importanti passi verso una armonizzazione sono stati via via compiuti, col metodo giurisprudenziale, attraverso le sentenze della Corte di giustizia dell'UE, impostate originariamente sul principio del mutuo riconoscimento.

3.2.2.3 Sul piano internazionale, il percorso per un approccio comune in materia di indicazioni geografiche si colloca all'interno di negoziati e accordi per la protezione della proprietà industriale prima, e intellettuale in seguito. Dalla convenzione di Parigi (1883, 169 Stati membri), all'accordo di Madrid (1891, 34 Stati membri), all'accordo di Lisbona (1958, 23 Stati membri) il principio che il prodotto ha un collegamento con una sorgente territoriale viene riconosciuto, ma in un quadro che rimane largamente insoddisfacente per quanto attiene alla certezza delle norme, ai controlli e alla possibilità di fraudolenti imitazioni.

3.2.3 *TRIPS/ADPIC: punto di arrivo e punto di stallo di questo processo*

3.2.3.1 L'accordo TRIPS/ADPIC, nato nel 1994, contiene una sezione specifica sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio, dedicata alle indicazioni geografiche:

- a) definizione delle IG (articolo 22)
- b) standard di protezione generale per le IG di tutti i prodotti (articolo 22, paragrafi 2 e 4)
- c) protezione aggiuntiva per le IG dei vini e degli alcolici (articolo 23)
- d) negoziati futuri ed eccezioni (articolo 24).

3.2.3.2 Gli accordi internazionali adottano una terminologia relativa al rapporto tra un "luogo" e un "prodotto" secondo una graduazione crescente del "tasso di legame": **l'indicazione di provenienza** (Madrid 1891), **l'indicazione geografica** (TRIPS/ADPIC 1994), **la denominazione di origine** (Lisbona 1958). In estrema sintesi si potrebbe dire che tutte le denominazioni di origine sono indicazioni geografiche; mentre non tutte le indicazioni geografiche sono denominazioni di origine. Una ricostruzione della tassonomia dei diversi tipi di prodotti legati al territorio, secondo i diversi accordi internazionali, è stata effettuata in *Analisi della politica di riconoscimento internazionale delle indicazioni geografiche*, tesi di dottorato di Sabrina CERNICCHIARO (Università degli studi di Parma).

3.2.3.3 L'accordo TRIPS ha costituito nella storia degli accordi per la protezione della proprietà intellettuale dei prodotti nel commercio internazionale una tappa importante, ma, nello stesso tempo, ha lasciato irrisolti molti e decisivi aspetti. Ha introdotto una definizione comune di IG valida, ora, per 151 Stati aderenti e ha definito un sistema unitario di risoluzione delle controversie. Nello stesso tempo, occorre sottolineare almeno tre gravi carenze:

- a) l'introduzione di un principio di protezione negativa (gli Stati hanno i mezzi per impedire un uso non corretto di IG);
 - b) una debole e indeterminata introduzione del "sistema multilaterale di notifica e registrazione" (al punto che ancora oggi permangono due differenti ed opposte concezioni delle norme: una componente le ritiene cogenti e vincolanti; mentre un'altra considera quel sistema a carattere volontario);
 - c) la definizione, in pratica, di una disparità di trattamento (nell'ambito di una stessa fonte giuridica!) tra una protezione generale dei prodotti agricoli e una protezione aggiuntiva.
- 3.2.3.4 Vi sono anche altri accordi regionali che attengono alla protezione delle IG, come ad esempio l'accordo dell'Organizzazione africana della proprietà intellettuale (OAPI) del marzo 1977; il protocollo di Banjul sui marchi dell'Organizzazione regionale africana per la proprietà intellettuale (ARIPO) del marzo 1997.
- 3.2.4 *Le difficoltà dei produttori europei e i punti nodali per una corretta competizione internazionale*
- 3.2.4.1 Il CESE sottolinea che l'inadeguatezza delle norme a livello internazionale è causa di rilevanti difficoltà per i produttori europei di IG. Il crescente uso improprio di marchi di IG e un quadro giuridico per la protezione delle IG molto differenziato da paese a paese, costituiscono una grave distorsione della concorrenza e dei commerci tra i paesi membri dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).
 - 3.2.4.2 Spesso, la prima difficoltà consiste nella corretta interpretazione delle norme interne al mercato interessato. Alcuni produttori europei di IG sono riusciti ad ottenere la protezione del proprio nome al di fuori della UE, ma anche in questi casi, permangono esempi di abusi, contraffazioni e difficoltà burocratiche importanti nella gestione del commercio. L'abuso risulta direttamente proporzionale alla notorietà del prodotto IG. L'impatto economico negativo è elevato e non risulta possibile alcuna strategia di marketing da parte dell'impresa europea finalizzata ad una fidelizzazione dei consumatori verso il prodotto. Questa situazione costituisce, sul piano generale, una frode ai consumatori dei paesi extra UE e genera un danno complessivo all'immagine del modello agricolo e alimentare europeo.
 - 3.2.4.3 Nei paesi con un sistema sui generis di registrazione delle IG i produttori europei incontrano minori difficoltà; tuttavia restano rilevanti problematiche quando la protezione riguarda nomi in congiunzione con termini, quali: "tipo", "stile", ecc. In generale i produttori europei incontrano spese onerose e importanti difficoltà di ordine legale per dimostrare che la propria IG non è un nome generico.
 - 3.2.4.4 In assenza di un quadro giuridico internazionale chiaro e riconosciuto, i produttori europei perseguono altresì la prassi dell'accesso ai mercati con la protezione dei marchi (marchi privati aziendali, marchi collettivi e marchi di certificazione). Anche questa strategia incontra rilevanti difficoltà. Infatti, spesso nei mercati internazionali si trovano marchi depositati che contengono già il nome della IG che i produttori europei vorrebbero registrare (in questo caso occorre intraprendere la difficile strada della contestazione legale dell'uso del marchio).

Inoltre, pur avendo ottenuto la registrazione del proprio marchio, i produttori possono perderne la protezione se, per motivi sanitari, il relativo mercato viene chiuso e il marchio non può essere utilizzato in maniera continuativa.

3.2.5 *Negoziati e accordi bilaterali*

- 3.2.5.1 Di fronte alla crisi o allo stallo - che occorre assolutamente superare - del metodo multilaterale, gli accordi bilaterali stanno via via occupando la scena dei negoziati commerciali internazionali. A livello mondiale sono circa 300 gli accordi bilaterali; e potrebbero arrivare a 400 entro il 2010. Il fenomeno suscita preoccupazione, in quanto questa tipologia di accordi dovrebbe avere per sua natura la funzione di una complementarietà con il multilateralismo espresso a livello dell'OMC, secondo una ripartizione strategica del tipo: al sistema multilaterale il compito di risolvere questioni molto complicate come i sussidi, l'antidumping e le regole della protezione della proprietà intellettuale; al sistema bilaterale, invece, le questioni più semplici e l'adozione di criteri preferenziali nel commercio tra Stati.
- 3.2.5.2 Il CESE considera, tuttavia che l'UE non possa "restare alla finestra" mentre i grandi protagonisti mondiali negoziano e scrivono pagine importanti delle regole e degli scambi, bilateralmente. Per quanto attiene, in particolare, ai prodotti alimentari, in generale si constata che la flessibilità della relazione bilaterale costituisce una buona base di partenza per intavolare un negoziato e giungere ad una soluzione accettabile e verificabile. L'esperienza, inoltre, sta dimostrando che tali risultati sono conseguiti anche perché gli accordi bilaterali includono un'assistenza tecnica ai sistemi amministrativi ancora inadeguati di alcuni paesi che sottoscrivono gli accordi stessi per l'elaborazione degli atti legislativi necessari. Tale esigenza, peraltro, è presente anche nel negoziato multilaterale.
- 3.2.5.3 L'UE ha iniziato da tempo a intessere negoziati e sottoscrivere accordi bilaterali sui prodotti agroalimentari IG, che ad oggi possono considerarsi aperti con quasi tutti i partner commerciali extra-europei e per ogni categoria di prodotto alimentare, con l'inserimento della tematica della protezione delle IG oramai divenuto sistematico.

3.2.6 *Le IG nel Doha Round: una protezione adeguata è un obiettivo che interessa tutti*

- 3.2.6.1 La dichiarazione di Doha (novembre 2001) presenta al punto 18 una duplice e diversificata posizione negoziale:
- per quanto riguarda l'istituzione di un sistema multilaterale di notifica e registrazione delle IG per vini e bevande alcoliche, essa prevede esplicitamente ("Concordiamo di negoziare, entro la quinta conferenza ministeriale ...") un inserimento nell'agenda dei negoziati TRIPS;
 - per quanto riguarda invece l'estensione della protezione delle IG ai prodotti diversi dal vino, la dichiarazione si limita semplicemente a rinviare al Consiglio TRIPS/ADPIC la discussione in merito ("Osserviamo che le questioni relative alla estensione ... saranno trattate nel Consiglio TRIPS/ADPIC").

- 3.2.6.2 Riguardo al primo punto, l'impegno negoziale assunto a Doha non ha avuto alcun seguito, nonostante l'azione negoziale della Commissione UE. Si confrontano ancora due opposte concezioni della dichiarazione stessa: quella (di UE, Svizzera, India, Turchia e altri paesi) che considera necessario raggiungere un accordo sull'introduzione **obbligatoria** del registro in tutti i paesi membri dell'OMC, l'altra (di USA, Australia, Nuova Zelanda, ecc.) che vuole limitare il negoziato e l'accordo sull'istituzione **volontaria** di tale strumento e solo nei paesi che hanno istituito al loro interno un sistema legale di protezione delle denominazioni di origine: una sorta di banca dati.
- 3.2.6.3 Riguardo al secondo punto - l'estensione della protezione ai prodotti diversi dal vino -, un vero e proprio negoziato non è ancora iniziato.
- 3.2.6.4 L'Unione europea, immediatamente prima della conferenza di Cancun del 2003, in assenza di una prospettiva realistica dell'evoluzione del negoziato TRIPS/ADPIC, ha provato, senza successo, ad inserire nell'agenda del negoziato agricolo la protezione multilaterale di 41 denominazioni di origine, tesa a ristabilire la legalità nell'accesso ai mercati di prodotti alimentari i cui nomi sono più di frequente oggetto di abusi sul piano internazionale. Il fallimento della conferenza ministeriale di Cancun ha fermato i negoziati a questo punto.
- 3.2.6.5 Gli ultimi tentativi ufficiali a livello dell'OMC per avanzare nell'ambito del registro multilaterale, e nell'estensione della protezione rafforzata per i vini e gli spiriti anche agli altri prodotti, datano al 2005⁸. Le discussioni tecniche proseguono anche attualmente sulla base di documenti non ufficiali presentati dalla UE, incentrandosi principalmente sulla proposta secondo la quale l'iscrizione nel registro multilaterale dovrebbe costituire una "presunzione" che la IG sia protetta in tutti gli altri paesi, con la possibilità di opporsi nell'arco dei 18 mesi. In forza di tale "presunzione", l'onere della prova contraria alla protezione è a carico del contestatore. In particolare, per quanto riguarda il registro ci sono due ostacoli: gli Stati Uniti ed altri paesi anglosassoni considerano i suoi effetti giuridici contrari al principio di territorialità; mentre, il problema per i paesi in via di sviluppo è la loro difficoltà sul piano amministrativo a rispettare la scadenza per opporsi all'iscrizione, limitata ad un tempo considerato troppo breve. La Commissione dell'Unione europea ha formalmente richiesto, nel dicembre 2007 la presentazione di un testo base di Registro internazionale.
- 3.2.6.6 Il CESE considera necessario rilanciare il pacchetto negoziale (estensione dell'articolo 23 TRIPS/ADPIC a tutti i prodotti IG; registro internazionale; assistenza tecnica ai paesi in via di sviluppo) confidando nelle nuove sensibilità rispetto ai prodotti di origine che stanno emergendo nei mercati interni di alcuni paesi terzi e nei paesi in via di sviluppo; come pure, un certo dinamismo riscontrato al tavolo negoziale, dove per iniziativa della Svizzera, è nato un raggruppamento spontaneo di Stati - denominato *GI Friends* - che spinge verso il superamento dell'impasse.

8

Documento OMC rif. TN/IP/W/11 del 14 giugno 2005.

3.2.6.7 Il CESE sottolinea, infatti, che le indicazioni geografiche sono l'unica forma di proprietà intellettuale che le comunità locali, in ogni parte del mondo, sono in grado di possedere. Su questo versante, quindi, sarebbe incomprensibile una divisione Nord-Sud nella OMC.

Bruxelles, 12 marzo 2008

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo

Il Segretario generale
del Comitato economico e sociale europeo

Dimitris DIMITRIADIS

Patrick VENTURINI
