



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 10.12.2010
SEC(2010) 1524 definitivo

SEC(2010) 1525 def.
COM(2010) 733 def.

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO
RELATIVA ALLE INDICAZIONI GEOGRAFICHE**

Documento di accompagnamento alla

**proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai sistemi di qualità
per i prodotti agricoli**

1. CONTESTO POLITICO E DEFINIZIONE DELLA PROBLEMATICIA

Fra i prodotti agricoli e le derrate alimentari di maggiore qualità prodotti nell'UE figurano quelli strettamente legati alla zona geografica di produzione, caratterizzata da un ambiente specifico e dalle conoscenze tradizionali dei produttori locali. Questi prodotti sono spesso designati con il nome geografico del luogo di produzione, che diventa in tal modo sinonimo non solo dell'origine del prodotto ma anche delle sue caratteristiche qualitative. Gli agricoltori e i produttori in grado di commercializzare tali prodotti devono potersi assicurare quote di mercato e prezzi che rispecchino le caratteristiche qualitative dei loro prodotti di alta gamma. La capacità di produrre e commercializzare tali prodotti costituisce un vantaggio competitivo a fronte delle pressioni esercitate dalla globalizzazione, dalla concentrazione del potere nel settore della vendita al dettaglio e dal calo generale dei prezzi. Il successo commerciale di questi produttori, spesso residenti in zone svantaggiate, contribuirà dunque al conseguimento degli obiettivi in materia di sviluppo rurale.

Tuttavia, il successo commerciale dipende dalla fiducia del consumatore nel fatto che il prodotto agricolo o la derrata alimentare sono conformi al disciplinare e all'origine dichiarata. Questa fiducia rischia di venir meno se l'etichettatura è fonte di confusione, se l'indicazione geografica viene utilizzata per prodotti che non presentano le qualità previste o se i produttori non rispettano sistematicamente il disciplinare di produzione. La difficoltà per il produttore di comunicare all'acquirente informazioni che conferiscono valore aggiunto al prodotto costituisce un problema di asimmetria dell'informazione.

A partire dal 1992, i sistemi relativi alle indicazioni geografiche istituiti a livello dell'UE sono stati concepiti per offrire a produttori e consumatori uno strumento che fornisca al consumatore informazioni certificate in merito alla qualità e all'origine dei prodotti coperti dalle indicazioni geografiche. Tali sistemi prevedono due meccanismi:

- la registrazione e la protezione della proprietà intellettuale delle denominazioni;
- la visibilità a fini di commercializzazione sotto forma i) della denominazione registrata, ii) di un logo UE e iii) delle menzioni riservate "denominazione d'origine protetta" o "indicazione geografica protetta" e dei loro acronimi "DOP" e "IGP".

L'applicazione di questi sistemi è considerata nel complesso riuscita, con la registrazione di 900 denominazioni di prodotti agricoli e derrate alimentari per un valore commerciale di 21 miliardi di euro (prezzi al consumo 2008), nonché di 1 800 denominazioni di vini e oltre 300 denominazioni di bevande spiritose. L'analisi dei sistemi attuali indica tuttavia che essi potrebbero essere migliorati con riguardo all'obiettivo generale di contrastare l'asimmetria dell'informazione. In particolare, le procedure di registrazione risultano lunghe e laboriose (22 mesi per le approvazioni più rapide); il funzionamento dei quattro sistemi UE, caratterizzati da terminologia e procedure diverse, si presta a confusione e risulta incoerente; la capacità di riconoscimento dei loghi UE da parte dei consumatori è scarsa (solo l'8% è in grado di riconoscerli); sono state infine identificate varie difficoltà tecniche connesse all'attuale legislazione. I piccoli agricoltori dell'UE ritengono inoltre che gli oneri imposti in materia di certificazione e la necessità di aderire a un disciplinare rigoroso - elementi ritenuti essenziali per la credibilità del sistema - potrebbero avere l'effetto di escluderli dalla partecipazione.

A partire dal 2006 sono state organizzate vaste consultazioni con le parti interessate nel settore della politica di qualità dei prodotti agricoli, incluse le indicazioni geografiche, con

un'audizione delle suddette parti e una conferenza sui sistemi di certificazione della qualità alimentare. A queste iniziative ha fatto seguito l'avvio di una revisione della politica in materia di indicazioni geografiche (prodotti agricoli) nel 2007 e la pubblicazione di un Libro verde nel 2008. L'analisi dei contributi delle parti interessate alla consultazione avviata nel quadro del Libro verde mostra in generale un'accoglienza favorevole per i sistemi di qualità, ma anche un'esigenza di chiarezza e armonizzazione con riguardo alle indicazioni geografiche. Alcuni operatori del settore dei vini e delle bevande spiritose si sono tuttavia opposti alla fusione dei quattro sistemi. Nel 2009 il Consiglio ha espresso il proprio appoggio agli orientamenti strategici in materia di indicazioni geografiche definiti nella comunicazione della Commissione sulla politica di qualità dei prodotti agricoli. Il Parlamento europeo ha adottato un parere sulla questione nel 2010.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

Il sistema relativo alle denominazioni d'origine protette (DOP) e alle indicazioni geografiche protette (IGP) garantisce la tutela delle denominazioni a valore aggiunto su tutto il territorio dell'Unione europea. Se fossero protette individualmente a livello del territorio nazionale, tali denominazioni godrebbero di livelli di protezione diversa a seconda dello Stato membro e occorrerebbero molteplici registrazioni per garantire una copertura a livello dell'UE. Ciò potrebbe indurre in errore i consumatori, mettere in una posizione di svantaggio i produttori di prodotti autentici che commercializzano tali prodotti in vari Stati membri (il 20% del commercio di prodotti DOP/IGP è di natura transfrontaliera) e creare condizioni di concorrenza sleale nell'ambito della commercializzazione di prodotti coperti da un sistema di qualità. La determinazione di questi diritti su scala europea può essere effettuata efficacemente solo a livello dell'Unione.

I sistemi relativi alle denominazioni d'origine protette e alle indicazioni geografiche protette si basano su simboli dell'Unione destinati a fornire informazioni sulla natura del sistema di qualità. Per garantire il riconoscimento dei simboli da parte dei consumatori di tutta l'Unione, tali simboli devono essere stabiliti a livello dell'UE.

Il trattamento e l'analisi delle domande di denominazione d'origine protetta o di indicazione geografica protetta non devono essere necessariamente effettuati a livello dell'Unione europea, salvo che per determinati elementi, tra cui la valutazione dell'ammissibilità alla protezione delle denominazioni nell'Unione europea, la garanzia dei diritti di utilizzatori anteriori (in particolare se questi risiedono al di fuori dello Stato membro che presenta la domanda) e il controllo delle domande volto a determinare la presenza di errori manifesti. La prima analisi dettagliata di una domanda può essere tuttavia effettuata con maggiore efficacia a livello nazionale.

A norma del regolamento (CE) n. 882/2004, relativo ai controlli ufficiali sui mangimi e sugli alimenti, i controlli dei sistemi DOP/IGP devono essere svolti in primo luogo sotto la responsabilità delle autorità nazionali competenti. La supervisione delle attività di controllo svolte dagli Stati membri deve essere realizzata a livello dell'Unione per garantire la credibilità dei sistemi disciplinati dalla normativa alimentare in tutta l'Unione europea, conformemente ai principi stabiliti in detta normativa.

3. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA DELL'UE

Gli obiettivi specifici della politica in materia di indicazioni geografiche sono i seguenti:

- (1) fornire informazioni più chiare sulle caratteristiche specifiche del prodotto connesse all'origine geografica per permettere ai consumatori di effettuare scelte di acquisto più informate;
- (2) definire una strategia unica semplificata a livello dell'UE per un sistema di protezione delle denominazioni di prodotti che possiedono qualità specifiche connesse all'origine geografica;
- (3) garantire il rispetto uniforme in tutta l'UE dei diritti di proprietà intellettuale legati alle denominazioni iscritte nei registri UE delle DOP/IGP.

4. OPZIONI

Sono state esaminate varie opzioni, valutandone l'impatto in modo adeguato per sostenere le proposte contenute nella comunicazione. Le principali opzioni prese in esame e selezionate per l'analisi d'impatto sono le seguenti:

- provvedere alla razionalizzazione e rifusione dello strumento relativo alle indicazioni geografiche (opzione A);
- fondere i quattro sistemi attualmente esistenti per i vini, i vini aromatizzati, le bevande spiritose e i prodotti agricoli e le derrate alimentari in un unico strumento legislativo che tenga conto delle specificità di ciascun settore (opzione B);
- creare un registro unico per le indicazioni geografiche protette a livello dell'UE, alimentato dai quattro sistemi distinti attualmente esistenti (opzione C);
- riunire le due definizioni esistenti ("indicazione geografica" e "denominazione d'origine") in una definizione unica (opzione D);
- consentire la creazione di sistemi nazionali per le indicazioni geografiche (con diritti di proprietà intellettuale associati alle denominazioni nazionali o senza protezione delle denominazioni) (opzione E).

5. ANALISI DELL'IMPATTO

La valutazione d'impatto mette in evidenza l'insufficienza di informazioni e l'assenza di un metodo che consenta di valutare i costi delle diverse opzioni. I sistemi relativi alle indicazioni geografiche si applicano a una vasta gamma di prodotti soggetti a situazioni differenti e, salvo che per qualche caso di studio, è difficile farsi un'idea precisa dei costi finanziari. Viene tuttavia fornito uno studio qualitativo che evidenzia alcuni dei vantaggi e degli inconvenienti delle proposte. La valutazione qualitativa mette anche in luce una serie di lacune nei dati disponibili.

La valutazione d'impatto indica che gli effetti principali dei sistemi relativi alle indicazioni geografiche sono di natura economica, con alcune implicazioni sociali secondarie in termini

di occupazione e ripercussioni limitate sull'ambiente, in particolare quando gli elementi qualitativi del prodotto sono legati a valori ambientali. Gli oneri normativi per gli operatori e per le amministrazioni sono gravosi. L'analisi conferma che i produttori più piccoli e a dimensione più locale tendono ad essere esclusi dai sistemi. D'altra parte, i costi legati alla certificazione e alla messa in regola che scoraggiano i piccoli produttori sono essenziali per salvaguardare la fiducia dei consumatori nelle denominazioni protette immesse sul mercato.

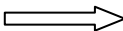
Per l'**opzione A**, la valutazione d'impatto indica chiaramente la necessità di miglioramenti tecnici per precisare le descrizioni, rafforzare le misure di applicazione della protezione, chiarire le norme e abbreviare le procedure. L'abbreviazione delle procedure da 22 a 12 mesi consentirebbe un più rapido rendimento del capitale investito (stimato a 40 000 euro per preparare e portare a buon fine una domanda in alcuni Stati membri) per i produttori, essenzialmente grazie a proventi più elevati per le DOP e IGP rispetto ai prodotti standard. Questa opzione interesserebbe dalle 60 alle 100 domande all'anno.

L'opzione consistente nella fusione dei quattro sistemi (**opzione B**) è nettamente preferita sotto il profilo della semplificazione (quattro strumenti legislativi trasformati in uno strumento unico). Tuttavia, gli operatori del settore del vino e delle bevande spiritose (i più direttamente interessati) si preoccupano delle conseguenze della fusione, tenuto conto in particolare del fatto che i sistemi UE relativi ai loro prodotti sono stati adottati solo in tempi recenti, separatamente dal sistema applicabile ai prodotti agricoli e alle derrate alimentari. Se l'ipotesi di una fusione risulta ancora prematura, la coerenza derivante da un registro unico (alimentato da quattro contesti legislativi diversi) (**opzione C**) migliorerebbe la visibilità delle denominazioni protette (circa 3 000) nonché l'efficacia delle misure di protezione. In ogni caso, la chiarezza del sistema applicabile ai prodotti agricoli e alle derrate alimentari deve essere migliorata per eliminare le carenze tecniche individuate.

La fusione degli strumenti DOP e IGP (**opzione D**) comporterebbe, per i produttori e i detentori di diritti, la perdita degli investimenti destinati al marketing e alla comunicazione dell'identità DOP. Essa comporterebbe inoltre una perdita del maggiore valore aggiunto associato alle DOP (rispetto a quello associato alle IGP).

Una questione resta irrisolta nel caso di eventuali cambiamenti apportati ai sistemi a livello dell'UE, ossia l'effettiva esclusione dei piccoli agricoltori. L'opzione di un sistema nazionale (**opzione E**) era stata inizialmente ritenuta una possibilità per questi operatori, ma benché tale sistema includa la protezione delle denominazioni e dei controlli sul modello dei sistemi UE, i problemi essenziali in materia di costi, conformità e rigore dei requisiti restano irrisolti, poiché né un sistema gestito dall'UE né un sistema nazionale che preveda la protezione delle denominazioni risultano adeguati. Per far sì che il contributo dei piccoli produttori alla produzione locale venga riconosciuto sarebbe necessario un sistema più flessibile (gestito a livello regionale o nazionale).

6. RAFFRONTO DELLE OPZIONI SELEZIONATE CON RIGUARDO A OBIETTIVI SPECIFICI

OBIETTIVI SPECIFICI 	Fornire informazioni più chiare sulle caratteristiche dei prodotti	Fornire un approccio unico e semplificato a livello dell'UE	Garantire il rispetto uniforme dei DPI
Opzione A: (status quo+) razionalizzazione e rifusione	Miglioramento	Situazione inalterata	Miglioramento

Opzione B: fusione dei 4 sistemi	Miglioramento	Miglioramento	Miglioramento
Opzione C: registro unico alimentato da 4 sistemi	Miglioramento	Peggioramento	Lieve miglioramento
Opzione D: fusione di DOP e IGP	Peggioramento	Miglioramento	Situazione inalterata
Opzione E: sistemi nazionali (con protezione nazionale delle denominazioni)	Peggioramento	Peggioramento	Peggioramento
Opzione E: sistemi nazionali (con un elenco nazionale ma senza protezione delle denominazioni)	Miglioramento	Situazione inalterata	Situazione inalterata

Sono emerse varie opzioni che contribuirebbero alla realizzazione degli obiettivi della politica UE in materia di denominazioni d'origine protette e di indicazioni geografiche protette.

- L'opzione A migliorerebbe la situazione fornendo ai consumatori informazioni più chiare sulle caratteristiche del prodotto e garantirebbe un rispetto uniforme dei diritti di proprietà intellettuale grazie a una razionalizzazione della procedura e a un chiarimento del quadro legislativo esistente.
- Le opzioni B e C presentano gli stessi vantaggi dell'opzione A per quanto riguarda il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale (benché l'opzione C risulti un po' meno soddisfacente – un registro con norme e procedure di registrazione differenti). L'opzione B presenterebbe inoltre un approccio più semplice a livello dell'UE grazie all'attuazione dell'insieme del sistema delle DOP/IGP per mezzo di un regolamento unico.
- L'opzione D comporta gravi inconvenienti con riguardo all'obiettivo di fornire informazioni più chiare sulle caratteristiche del prodotto. Nell'ambito di questa opzione scomparirebbe dal quadro giuridico dell'UE lo strumento delle DOP, più conosciuto dai consumatori di taluni Stati membri.
- Per quanto riguarda l'opzione E, la situazione sarebbe nettamente più svantaggiosa sotto il profilo della protezione delle denominazioni: il fatto di attribuire livelli di protezione diversi alle denominazioni rischierebbe di frammentare il mercato unico e di complicare il quadro legislativo con la presenza di sistemi nazionali paralleli. Tuttavia, la stessa opzione E senza protezione della denominazione presenterebbe il vantaggio di fornire un regime più semplice per i piccoli agricoltori e migliorerebbe la visibilità dei prodotti locali.

L'analisi globale della valutazione d'impatto mostra che esistono fondati motivi per disporre di un sistema di indicazioni geografiche a livello dell'Unione e che occorre respingere ogni altra alternativa in quanto non altrettanto efficace ed efficiente (incluse la coregolamentazione e l'autoregolamentazione da parte del settore, l'assenza di azione a livello dell'UE, la protezione tramite l'accordo internazionale di Lisbona, la sostituzione con un sistema di notifica per le indicazioni geografiche nazionali e la protezione tramite il marchio comunitario collettivo esistente). La valutazione d'impatto ha messo in evidenza numerose ragioni che giustificano una riduzione della complessità e inducono a facilitare l'attuazione grazie a una fusione del sistema relativo ai prodotti agricoli e alle derrate alimentari con quelli relativi ai settori delle bevande spiritose, salvaguardando nel contempo le specificità di ciascun sistema (opzione B). La valutazione d'impatto ha tuttavia tenuto conto dell'opposizione di talune parti con riguardo a questa opzione ed ha inoltre evidenziato come la fusione degli strumenti relativi alle

denominazioni d'origine protette (DOP) e alle indicazioni geografiche protette (IGP) (opzione D) diminuirebbe i vantaggi, in termini di valore aggiunto, legati al marchio DOP. L'opzione A, grazie alla razionalizzazione (e alla semplificazione) delle procedure e al chiarimento dei testi legislativi, così come l'opzione C, grazie alla creazione di un registro unico, contribuirebbero anch'esse alla realizzazione degli obiettivi della politica.

7. SORVEGLIANZA E VALUTAZIONE

Gli indicatori chiave di progresso presi in considerazione sono i seguenti:

Obiettivi	Indicatori chiave di progresso	Modalità di sorveglianza
Fornire informazioni più chiare su caratteristiche specifiche del prodotto connesse all'origine geografica per permettere ai consumatori di effettuare scelte di acquisto più informate	Grado di riconoscimento dei sistemi di qualità dell'UE e dei loro simboli	Indagine periodica a livello dell'UE sia sulla percezione del sistema che sulla conoscenza del logo
Definire una strategia unica semplificata a livello dell'UE per un sistema di protezione delle denominazioni di prodotti che possiedono qualità specifiche connesse all'origine geografica	Numero di denominazioni DOP/IGP registrate Grado di soddisfazione degli operatori con riguardo alle procedure di registrazione e di esecuzione	Statistiche mensili sulle DOP/IGP Statistiche annuali sul numero di reclami ufficiali
Garantire il rispetto uniforme in tutta l'UE dei diritti di proprietà intellettuale legati alle denominazioni iscritte nei registri UE	Numero di fascicoli relativi al controllo del rispetto dei DPI	Sorveglianza dei piani pluriennali di controllo Sorveglianza delle relazioni annuali di controllo