

Produzioni agricole e alimentari di qualità: aspetti economici e scelte politiche

Giacomo Büchi, Teresina Mancuso*

Dipartimento di Economia e Ingegneria Agraria Forestale ed Ambientale (DEIAFA), Università di Torino
Via Leonardo da Vinci 44, 10095 Grugliasco (TO)

Società Italiana di Economia Agraria

Riassunto

Si analizza – a livello nazionale, europeo ed internazionale – la struttura di un sistema di protezione di indicazione geografica (Denominazione di Origine Protetta e Indicazione Geografica Protetta come definita dalle norme europee “produzione certificata”), per evidenziare le potenzialità e i limiti della loro espansione sui mercati mondiali. Sarà anche considerata l’economia delle produzioni agroalimentari italiane certificate e le relative scelte politiche per il loro sviluppo.

Parole chiave: qualità, fatturato, prodotti certificati, Italia.

Summary

QUALITY AGRO-FOOD PRODUCTIONS: ECONOMIC ASPECTS AND POLITICAL CHOICES

In this paper will be analyzed – at international, european and national level – the framework of a protection system of geographical indication (Denomination of Protected Origin and Protected Geographical Indication as defined in the EU Regulations, “certified production” in the follow), to highlight the potentials and the limits of their expansion on the world markets. The economy of italian certified agro-food productions and their political issues, will be also investigated.

Key-words: quality, sales, Italy, certified production.

Introduzione

Nei mercati mondiali coesistono ormai da tempo due grandi tipologie di produzioni agricole e alimentari: nella prima categoria, definibili come “di qualità”, possono annoverarsi le produzioni tutelate con marchi – tra cui le produzioni tipiche – le produzioni biologiche e quelle *ogm free*; nella seconda categoria, con il termine di “indifferenziate”, si può individuare una grande parte di derrate, tra cui rientrano quelle che vengono indicate genericamente come *commodities*, grossi volumi di prodotti com-

mercializzati senza particolari elementi distintivi. Le imprese del comparto agroalimentare, in Italia ed in Europa, si confrontano con produzioni indifferenziate di provenienza sia interna che extracomunitaria. La concorrenza con tali produzioni è molto forte; la capacità di competere delle nostre imprese è messa a dura prova da costi di produzione interni, come noto, generalmente più elevati e di conseguenza da prezzi di vendita all’azienda mediamente più alti. Le produzioni di qualità possono pertanto rappresentare un mezzo per aumentare le possibilità di sbocco sui mercati.

* Autore corrispondente: tel.: +39 011 6708724; fax: +39 011 6708639. Indirizzo e-mail: teresina.mancuso@unito.it
Il capitolo 1 è opera di Giacomo Büchi. L’introduzione, le conclusioni e i capitoli 2 e 3 sono opera di Teresina Mancuso.

Nel seguito dell'analisi, si utilizzerà il termine "qualità" per indicare quelle produzioni alimentari protette da precise norme comunitarie, come le Denominazioni di Origine Protetta (DOP), le Indicazioni Geografiche Protette (IGP) e le Specialità Tradizionali Garantite (STG).

Obiettivo del presente contributo è da un lato, di fornire un quadro del sistema di protezione accordato a livello internazionale, comunitario e nazionale alle produzioni di qualità, allo scopo di evidenziare le potenzialità e i limiti alla loro espansione sui mercati mondiali; dall'altro, di illustrare dati economici ed elementi di conoscenza di alcune delle principali problematiche, con particolare riferimento alle produzioni italiane.

Si è innanzitutto svolta una analisi preliminare delle produzioni tipiche in relazione alla loro caratteristica di beni poco o per nulla sostituibili (capitolo 1).

Si è poi cercato di evidenziare alcune delle problematiche più attuali in sede WTO (*World Trade Organization*). Sulla base della normativa TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*), la possibilità di accordare a determinati prodotti una protezione più ampia, è considerata dai diversi gruppi di paesi in modo differente. Alcuni paesi, tra cui l'Italia e la Francia considerano strategico cercare di creare e mantenere connotazioni di qualità su un certo numero di prodotti, ma è ben nota l'avversione di grandi paesi produttori di *commodities* a tale orientamento, per i quali la certificazione di qualità è una forma di protezionismo e non di tutela del prodotto (§§ 2.1, 2.2).

In seguito si è effettuato un esame della recente normativa comunitaria che disciplina le produzioni tutelate, soprattutto ponendo in evidenza gli elementi innovativi contenuti nei Regolamenti del marzo del 2006, rispetto alla disciplina del 1992 (§ 2.3).

Il capitolo 3 è stato dedicato alle produzioni alimentari DOP e IGP italiane. Oltre a richiamare il quadro dell'applicazione dei nuovi regolamenti comunitari, si è cercato di quantificare l'importanza economica di dette produzioni in Italia (fatturato, incidenza sulla bilancia agroalimentare), in rapporto ad alcuni indicatori di base del sistema agroalimentare italiano.

L'analisi è conclusa con una riflessione critica sul futuro delle produzioni tipiche o di qualità e sulle prospettive di sviluppo, relativamen-

te: al mercato italiano, europeo e internazionale; alle strategie comunitarie di penetrazione di tali produzioni in mercati sostanzialmente nuovi e molto dinamici; alle possibilità di assicurare specifiche forme di sostegno ai produttori, contenute nei Piani di Sviluppo Rurale.

1. La tipicità dei prodotti agricoli e alimentari nella teoria economica dal punto di vista dell'impresa produttrice

Nell'introdurre l'argomento si fa solo un breve richiamo ad alcuni degli strumenti concettuali di cui si servono gli economisti per inquadrare le problematiche nella qualità e nelle avversità dei prodotti. Strumenti che poi sono alla base dei modelli quantitativi che gli economisti usano per quantificare gli effetti delle politiche economiche agrarie e di fenomeni economici come ad esempio la globalizzazione.

Il primo riguarda proprio l'importanza della qualità e della diversità dei prodotti nel commercio internazionale.

Nel grafico 1.1 vengono rappresentate due curve di indifferenza che rappresentano come il consumatore percepisca le condizioni a cui è disposto a scegliere tra due unità di uno stesso prodotto, proveniente da due paesi diversi.

La funzione lineare rappresenta perfetta sostituibilità ed è un caso limite che rappresenta condizioni di perfetta sostituibilità. La funzione convessa verso l'origine rappresenta l'effetto delle differenziazioni pur nell'ambito di prodotti simili, a cui si può giungere con il lavoro delle tipizzazioni e valorizzazione dei prodotti.

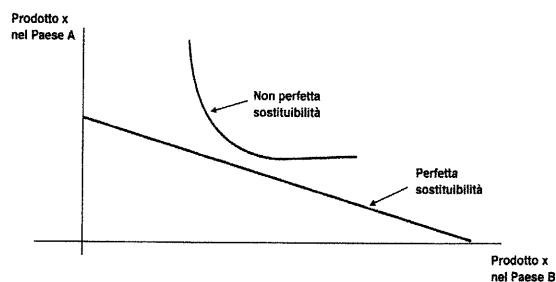


Grafico 1.1. La tipicità dei prodotti agricoli e alimentari nella teoria economica. Effetto della sostituibilità dei prodotti nel commercio internazionale.

Figure 1.1. The typicality of agricultural and alimentary products in the economic theory. Effect of articles replaceability in the international trade.

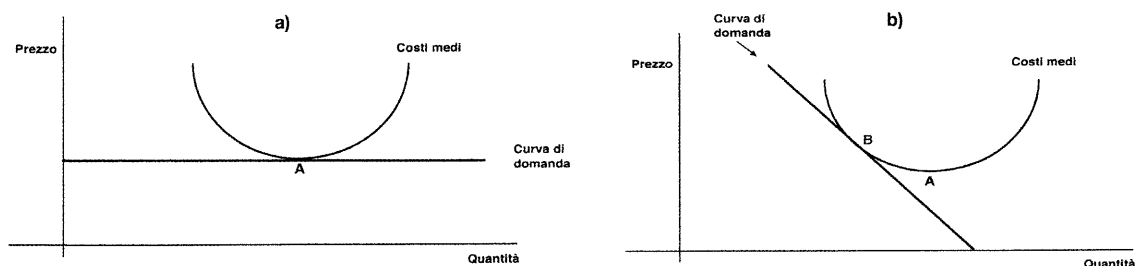


Grafico 1.2. La tipicità dei prodotti agricoli e alimentari nella teoria economica dal punto di vista dell'impresa produttrice.

Figure 1.2. The typicality of agricultural and alimentary products in the economic theory from productive farm point of view.

Qual è il messaggio? Per vederlo bisogna sovrapporre un'altra funzione lineare la cui pendenza è data dal rapporto fra i prezzi (che qui abbiamo ommesso per non appesantire il grafico).

Nel caso lineare la tangenza ha molta probabilità di verificarsi ad uno dei due estremi (*corner solution*) il che significa che le differenze tra i prezzi sono decisivi per la specializzazione dei produttori e significa anche che questa specializzazione è assoluta. Nel caso convesso invece le differenze dei prezzi hanno effetti molto meno radicali.

Il secondo modello, mostrato nel grafico 1.2, riguarda l'effetto delle condizioni di mercato sull'equilibrio di lungo periodo dell'impresa offerente.

Nel primo caso – caso a), in cui il prodotto non è differenziato, la domanda è orizzontale e quindi l'equilibrio si ha al minimo dei costi medi, nell'altro caso – caso b), in cui la domanda è inclinata negativamente, l'equilibrio si stabilisce ad un livello dei prezzi più favorevole all'impresa offerente.

Qual è il messaggio di questi due modelli in termini di tipizzazione dei prodotti agroalimentari?

Il messaggio del primo modello è quello che attraverso la tipizzazione si riduce l'importanza dei prezzi relativi nel commercio internazionale e il messaggio del secondo modello è che la tipizzazione aumenta il livello dei prezzi per il produttore.

2. Il sistema di protezione internazionale delle produzioni di qualità

2.1 L'Accordo TRIPS

Per gli addetti ai lavori italiani ed europei, la battaglia condotta in sede WTO per garantire

una adeguata protezione delle denominazioni di prodotti agroalimentari, è un obiettivo prefissato da tempo. Ogni paese ha una propria normativa che disciplina la protezione di indicazioni geografiche e marchi. A livello internazionale, il quadro normativo appare complesso, per la presenza di Convenzioni ratificate via via negli anni (Nomisma, 2000); l'Accordo TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) è cronologicamente l'ultimo e presenta alcuni elementi di particolare interesse, evidenziati di seguito.

Nel 1994, quale parte integrante dell'Atto finale dei negoziati multilaterali dell'Uruguay Round, Annex 1C, è stato sottoscritto l'Accordo TRIPS.

Con tale accordo, si è attuata la protezione dei diritti legati alla proprietà intellettuale, comprese le Indicazioni Geografiche (IG), per le quali valgono i soli articoli 22, 23, 24 (Part II *Standards concerning the availability, scope and use of intellectual property rights*, section 3). "Le IG sono nomi di luoghi o parole associate a luoghi utilizzati per identificare i prodotti provenienti da questi luoghi (es. Champagne, Tequila o Roquefort)", WTO, 2006.

L'articolo 22¹ prevede un livello standard di

¹ Article 22. *Protection of Geographical Indications*. 1. Geographical indications are, for the purpose of this Agreement, indications which identify a good as originating in the territory of a Member, or a region or locality in that territory, where a given quality, reputation or other characteristic of the good is essentially attributable to its geographical origin. 2. In respect of geographical indications, Members shall provide the legal means for interested parties to prevent: (a) the use of any means in the designation or presentation of a good that indicated or suggests that the good in question originates in a geographical area other than the true place of origin in a manner which misleads the public as to the geographical origin of the good; (b) any use which constitutes an act of

protezione, si applica a tutti i prodotti ed impone l'obbligo di proteggere le IG allo scopo di non indurre in errore il consumatore e di impedire la concorrenza sleale.

L'articolo 23² prevede un livello di protezione più elevato o rinforzato per le IG concernenti vini e bevande alcoliche: si dichiara l'obbligo di proteggere una IG, anche se l'uso abusivo non rischia di indurre il consumatore in errore.

Infine, l'articolo 24 prevede delle eccezioni, qualora si ritenga non necessario o opportuno proteggere una indicazione.

Due importanti questioni sono in discussione nel Consiglio delle Indicazioni Geografiche nell'ambito del mandato di Doha:

- 1) creare un *Registro multilaterale* per i vini e le bevande alcoliche,
- 2) *estendere* ad altri prodotti – prodotti agroalimentari – il livello di protezione di cui godono i vini e gli alcolici (articolo 23 TRIPS).

In relazione al Registro Multilaterale (per vini e alcolici), l'UE vorrebbe – proposta avanzata nel giugno 2005 – con l'istituzione del Registro (creando un annesso all'art. 23), garantire una protezione delle produzioni registrate, valida in ogni paese membro del WTO (documento riportante la posizione ufficiale dell'UE: TN/IP/W/11, WTO, 2006).

Argentina, Australia, Canada, Cile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, USA, Honduras, Giappone, Messico, Nuova Zelanda, Repubblica Dominicana, Taipei cinese sono i paesi che si oppongono alla modifica dell'Accordo TRIPS, mentre sostengono l'idea di una adesione volontaria ad un sistema di IG registrate in forma di database. I Governi che volessero partecipare al sistema, dovrebbero consultare tale database per prendere decisioni circa la protezione di una IG nel loro paese. I Membri WTO che non partecipano al sistema sarebbero incoraggiati a consultare il database, ma non obbligati a farlo.

I paesi di cui sopra hanno presentato una proposta ufficiale congiunta (documento ufficiale TN/IP/W/10, WTO, 2006).

Cina e Hong Kong propongono una via di mezzo (documento ufficiale TN/IP/W/8, WTO, 2006), dove si considera che il sistema vale solo per chi aderisce volontariamente; inoltre secondo questi paesi, se il prodotto è registrato, non è detto che debba essere protetto in ogni paese membro WTO.

Nel dibattito in corso si solleva anche il quesito di quanto costerebbe ai Governi mantenere in funzione il sistema basato sul *Registro multilaterale* e a quanto ammonterebbero i benefici della protezione (WTO, 2006).

Circa la questione dell'estensione della protezione a prodotti agroalimentari (art. 23), il Segretariato WTO ha riassunto le diverse posizioni in due documenti ufficiali (WT/GC/W/546 e TN/C/W/25, WTO, 2006). In sintesi, si possono individuare due raggruppamenti di paesi, i sostenitori dell'estensione: l'UE, Bulgaria, Guinea, India, Giamaica, Kenya, Madagascar, Marocco, Mauritius, Pakistan, Romania, Sri Lanka, Svizzera, Thailandia, Tunisia, Turchia; e i contrari: Argentina, Australia, Canada, Cile, Colombia, El

unfair competition within the meaning of Article 10bis of the Paris Convention (1967). 3. A Member shall, ex officio if its legislation so permits or the request of an interested party, refuse or invalidate the registration of a trademark which contains or consists of a geographical indication with respect to goods not originating in the territory indicated, if use of the indication in the trademark for such goods in that Member is of such a nature as to mislead the public as to the true place of origin. 4. The protection under paragraphs 1, 2 and 3 shall be applicable against a geographical indication which, although literally true as to the territory, region or locality in which the goods originate, falsely represents to the public that the goods originate in another territory.

² Article 23. Additional Protection for Geographical Indications for Wines and Spirits. 1. Each Member shall provide the legal means for interested parties to prevent use of a geographical indication identifying wines for wines not originating in the place indicated by the geographical indication in question or identifying spirits for spirits not originating in the place indicated by the geographical indication in question, even where the true origin of the goods is indicated or the geographical indication is used in translations or accompanied by expressions such as "kind", "type", "style", "imitation" or the like. 2. The registration of a trademark for wines which contains or consists of a geographical indication identifying spirits shall be refused or invalidated, ex officio if a Member's legislation so permits or at the request of an interested party, with respect to such wines or spirits not having this origin. 3. In the case of homonymous geographical indications for wines, protection shall be accorded to each indication, subject to the provisions of paragraph 4 of Article 22. Each Member shall determine the practical conditions under which the homonymous indications in question will be differentiated from each other, taking into account the need to ensure equitable treatment of the producers concerned and that consumers are not misled. 4. In order to facilitate the protection of geographical indications for wines, negotiations shall be undertaken in the Council for TRIPS concerning the establishment of a multilateral system of notification and registration of geographical indications for wines eligible for protection in those Members participating in the system.

Salvador, Ecuador, USA, Guatemala, Honduras, Nuova Zelanda, Panama, Paraguay, Filippine, Repubblica Dominicana e Taipei cinese.

I paesi favorevoli ritengono di poter differenziare maggiormente le loro produzioni³; i contrari sostengono che la protezione ex articolo 22 è sufficiente e che una protezione più forte sui prodotti agroalimentari comporterebbe costi che influenzerebbero negativamente le pratiche commerciali correnti.

Secondo gli USA e i loro alleati, anche se la protezione fornita dall'articolo 22 dovrebbe essere sufficiente a garantire la difesa di una indicazione geografica, si può sempre citare in giudizio il concorrente sleale: tuttavia, tale argomentazione non tiene conto del fatto che molti piccoli produttori non hanno le possibilità finanziarie per effettuare una tale azione di protezione.

Inoltre tale gruppo di paesi respinge le accuse di usurpazione che gli vengono mosse a causa del gran numero di prodotti imitati da loro produttori, argomentando tra l'altro, la presenza di immigrati che, in buona fede, e molto tempo fa (tra il XVII e la metà del XX secolo), hanno cominciato a produrre alimenti con metodi di fabbricazione e con denominazioni appartenenti al loro paese originario.

Tuttavia, una motivazione non messa mai esplicitamente in evidenza, ma di cui è facile cogliere tutta la portata economica, è che non si vuole creare una situazione di grande conflitto tra grandi gruppi industriali che da tempo utilizzano una certa indicazione geografica, sulla quale hanno sviluppato la propria attività e chi invece, si dichiara legittimo detentore di una indicazione geografica. Appare chiaro che se l'estensione della protezione fosse approvata, molti grandi produttori si troverebbero da subito in grande difficoltà (ISMEA, 2004).

I paesi che sostengono invece l'estensione della protezione sono in crescita e tra questi, si riscontrano paesi in rapido sviluppo economico quali l'India, che da tempo rivendica il riconoscimento di alcuni tè pregiati, come per esempio il "Darjeeling", oppure, insieme al Pakistan, pretende la protezione del riso "Basmati" (Addor e Grazioli, 2002; Addor 2003; Losavio 2004; Srivastava 2006).

Nell'agenda del negoziato WTO in corso, poco prima della Conferenza Ministeriale di Cancun (settembre 2003), è stata resa nota la cosiddetta *short list* proposta dall'Unione Europea:

trattasi di 41 prodotti⁴ di grande reputazione per i quali è stata chiesta una protezione "estesa" sul mercato mondiale, grazie alla quale si sarebbe finalmente potuto impedire l'imitazione.

Sul piano economico, l'usurpazione di indicazioni geografiche comporta notevoli perdite alle imprese dei paesi di origine dei prodotti: per quanto riguarda l'Italia, sul solo mercato statunitense è stato stimato un valore di prodotti italiani imitati, per le sole indicazioni geografiche, di circa 5 miliardi di dollari USA (Nomisma Indicod, 2003; ISMEA, 2004).

L'Accordo TRIPS, rispetto alle convenzioni internazionali che lo hanno preceduto, si distingue perché offre una definizione di indicazione geografica comune a tutti i paesi membri del WTO e per la possibilità di ricorrere al meccanismo di risoluzione delle dispute (Boccaletti, 2002) che, nel caso dei prodotti agroalimentari, è di frequente utilizzo.

2.2 Le dispute in sede WTO riguardanti i prodotti agroalimentari

Da quando è stato istituito il Protocollo di Risoluzione delle Controversie, in seno al WTO i ricorsi solo per il settore agricolo e alimentare hanno riguardato oltre circa un terzo delle dispute, 52 su 167 alla fine del 1999 (ISMEA, 2004; WTO, 2006).

L'UE è stata, tra l'altro, chiamata in causa, presso il WTO, dagli USA - l'1 giugno 1999, disputa DS174 - e dall'Australia - il 15 marzo 2003, disputa DS290 - per non aver assicurato lo stesso trattamento a paesi extra UE in materia di protezione di marchi e IG per prodotti agricoli e alimentari.

Oggetto della disputa è stato il Reg. 2081/92 e sue modifiche. Numerosi paesi terzi hanno

³ A livello di azienda agricola, i costi ed i benefici derivanti da un efficiente sistema di protezione internazionale delle produzioni di qualità, sono stati esaminati da Poinelli (2005).

⁴ Vini: Beaujolais, Bordeaux, Bourgogne, Chablis, Champagne, Chianti, Cognac, Grappa di Barolo e altre, Graves, Liebfrau(en)milch, Malaga, Marsala, Madeira, Médoc, Moselle, Ouzo, Porto, Rhin, Rioja, Saint-Emilion, Sauternes, Jerez. Altri prodotti: Asiago, Azafrán de la Mancha, Comté, Feta, Fontina, Gorgonzola, Grana Padano, Jijona y Turrón de Alicante, Manchego, Mortadella Bologna, Mozzarella di Bufala, Parmigiano Reggiano, Pecorino Romano, Prosciutto di Parma, Prosciutto di San Daniele, Prosciutto Toscano, Queijo São Jorge, Reblochon, Roquefort.

partecipato alla discussione e il 19 maggio 2005 è stato stabilito che l'UE avrebbe avuto tempo di rispondere alle proteste fino al 3 aprile 2006.

Nonostante la promulgazione da parte UE, del Reg. 510/2006 il 20 marzo del 2006, l'Australia e gli USA non si sono ritenuti soddisfatti e hanno chiesto una revisione dello stesso (WTO, 2006).

2.3 Il quadro normativo dell'Unione Europea sui prodotti DOP-IGP

2.3.1 *La regolamentazione del 2006.* La Comunità Europea ha individuato da tempo nelle produzioni tipiche o tradizionali (che nel presente studio indichiamo come "di qualità certificata"), un motore di sviluppo delle aree rurali per la presenza di sistemi e distretti che, a livello locale, hanno innescato virtuosi percorsi di crescita socio-economica (Arfini e Mora, 1998; Nommisa, 2000; Qualivita Fondazione, 2003).

La regolamentazione del 1992 ha attuato una linea politica di attenzione verso la certificazione delle produzioni, anche se con il passare del tempo è stato chiesto di rivederne l'impostazione, sia internamento che sul fronte estero.

I due Regolamenti comunitari 509 e 510 del marzo 2006 contengono una serie di elementi, scaturiti dalla ricerca di un maggiore consenso sulla scena internazionale: tuttavia si riscontra una impostazione innovativa solo nel regolamento riguardante le DOP e le IGP.

In relazione alle dispute di cui al paragrafo 2.2 e per rispondere ad effettive esigenze di aggiornamento, l'Unione Europea, appoggiata dalle organizzazioni europee dei produttori agricoli (COPA-COGECA, 2006), nel 2006 ha voluto andare incontro alle richieste avanzate dal Panel WTO.

Si ricorda qui che i regolamenti del 1992 erano ritenuti da molti paesi poco compatibili con le regole del commercio internazionale, perché, tra l'altro, l'Unione Europea esigeva il rispetto del requisito della "reciprocità", in base al quale si accordava la protezione di indicazioni geografiche e di denominazioni di paesi terzi, solo se questi erano in grado di garantire un eguale livello di protezione nel paese d'origine.

Nel regolamento CE 510/2006⁵ l'articolo 4 descrive dettagliatamente i contenuti del disciplinare di produzione, per poter beneficiare di una DOP o di una IGP.

L'articolo 5 descrive l'iter da seguire nella

registrazione di nuove denominazioni. Elemento di notevole innovazione è il "documento unico", che raccoglie un insieme di informazioni, tra cui gli elementi principali che debbono caratterizzare il disciplinare e la descrizione del legame del prodotto con l'ambiente geografico di provenienza.

Lo Stato membro svolge un ruolo molto importante durante la procedura di registrazione: riceve le domande di riconoscimento, avvia una procedura nazionale di opposizione (tramite pubblicazione della registrazione in corso), assicura una tutela temporanea alla denominazione, ecc.

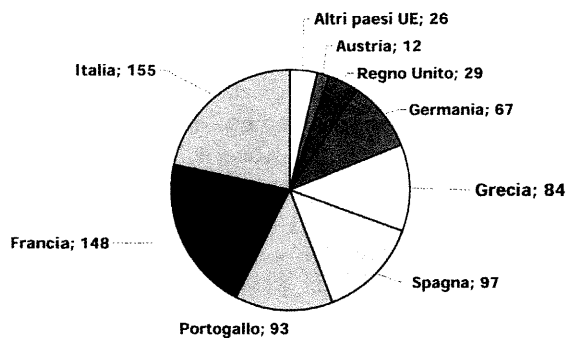
Maggiore attenzione è posta ai diritti di paesi terzi che vogliono adeguarsi alla procedura comunitaria e ottenere il logo per un loro prodotto (art. 8, art. 9), e/o che vogliono modificare il disciplinare di produzione. Naturalmente il paese terzo deve dimostrare che il prodotto di cui si richiede la registrazione è protetto nel paese d'origine (art. 5).

Il Regolamento prevede inoltre, per i paesi terzi che vogliono accedere al Registro comunitario, la possibilità di presentare direttamente domanda alla Commissione; ciò per rispondere ad una raccomandazione del Panel WTO.

Il Reg. 509/2006⁶, relativo alle specialità tradizionali garantite (STG) dei prodotti agricoli e alimentari, abroga il 2082/92. Come già osservato, la sua lettura non fa emergere particolari elementi di innovazione rispetto al precedente regolamento. Si prevede: la tenuta di un Registro comunitario in cui sono iscritte le STG riconosciute (in precedenza vi era un albo di attestazioni di specificità); l'esistenza di un disciplinare da rispettare (come in passato), la ri-

⁵ Regolamento CE n. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari (GU L. 93 del 31 marzo 2006, pp. 12-25); abroga il Regolamento CE n. 2081/1992 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari (GUCE n. L. 208 del 24 luglio 1992, pp. 1-8).

⁶ Regolamento CE n. 509/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006 relativo alle specialità tradizionali garantite dei prodotti agricoli e alimentari (GU L. 93 del 31 marzo 2006, pp. 1-11); abroga il Regolamento CE n. 2082/1992 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alle attestazioni di specificità dei prodotti agricoli ed alimentari (GU-CE n. L. 208 del 24 luglio 1992, pp. 9-14).



Fonte: Commissione Europea al 24/11/2006. RegISTRAZIONI: n. 711
 Grafico 2.1. Ripartizione di DOP e IGP in Unione Europea (n).

Figure 2.1. DOP and IGP distribution in European Union (n).

chiesta di riconoscimento può essere fatta solo da una Associazione (nel 1992 si parlava genericamente di organizzazione), ecc. Si noti che il regolamento del 1992 non ha sortito grande interesse negli operatori, come dimostra il modesto numero di prodotti STG certificati.

Si sottolinea infine che l'Unione Europea ha previsto di intervenire a supporto della politica di qualità, non solo con la regolamentazione sopra analizzata, ma anche con concrete azioni di finanziamento, supportate dai Piani di Sviluppo Rurale.

Ciò è del tutto in linea con la filosofia di smettere progressivamente di sovvenzionare le aziende agricole in modo generico e di gettare le basi per costruire un'agricoltura europea ben strutturata, radicata nel suo territorio rurale e capace di sviluppare tutte le potenzialità (Poinelli, 2005).

2.3.2 La dimensione delle produzioni tutelate in Europa. L'attuale consistenza (novembre 2006) dei prodotti DOP-IGP, risulta pari a 711, da attribuire ai 16 paesi mostrati nel grafico 2.1.

L'Italia è in testa con 155 riconoscimenti, seguita dalla Francia (148) e dalla Spagna (97).

Al momento, nove dei venticinque paesi dell'Unione non hanno avanzato richieste di riconoscimento: Repubblica Ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Slovenia, Slovacchia.

I prodotti STG (Specialità Tradizionali Garantite) sono molto meno numerosi dei precedenti. In totale, in tutti i 25 paesi dell'UE, si contano solo 15 prodotti STG, di cui uno italiano, la mozzarella.

3. Il sistema agroalimentare italiano e il sistema delle produzioni di qualità

3.1 La politica dei prodotti di qualità in Italia

L'Italia è indubbiamente il paese comunitario che più ha mostrato di credere, come scelta di fondo della propria politica agroalimentare, nelle produzioni di qualità; peraltro, lo si sottolinea qui, non limitate alle sole produzioni DOP e IGP, ma estese a tutto campo.

Per quel che concerne le produzioni tutelate, ciò si evince sia dalla messa a punto di un sistema che prevede l'ottenimento di marchi utilizzabili sul mercato nazionale, che dall'attenzione alle produzioni certificate in sede europea (monitoraggio costante del mercato con l'istituzione di un Osservatorio apposito in sede ISMEA, attività di coordinamento e controllo dei Consorzi di Tutela, ecc.).

Senza pretese di esaustività, nel presente paragrafo si intende fornire indicazioni essenziali relativamente all'attuazione della normativa comunitaria di cui al paragrafo 2.3.⁷ Per quanto è invece riferibile all'articolato quadro nazionale dei controllori – intesi come Organismi pubblici e privati deputati alla verifica delle attività inerenti le produzioni DOP e IGP – e degli Enti costituiti per provvedere a tutte le attività relative alla produzione, tutela, ecc. del singolo prodotto certificato (i Consorzi di Tutela), poiché tale approfondimento esula dagli scopi del presente scritto, si rinvia all'accurata analisi condotta annualmente da ISMEA (annate varie) e ad altri autori (Nomisma, 2000; Mancini, 2003).

Prima del 2006 vigeva la circolare del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (MIPAF) del 28 giugno 2000, n. 4⁸ che dava disposizioni circa le procedure per presentare domanda di riconoscimento alla Commissione Europea.

In tempi recentissimi è stato emanato dal MIPAF apposito decreto⁹ indicante le caratteri-

⁷ Una accurata analisi della protezione giuridica dei prodotti agroalimentari di qualità è condotta in Nomisma, capitolo 2 (2000).

⁸ "Recante modalità per la presentazione delle istanze di registrazione DOP e IGP ai sensi dell'articolo 5 del Reg. 2081/92 per l'individuazione delle relative procedure amministrative". Gazzetta Ufficiale n. 189 del 4 agosto 2000.

⁹ Decreto Ministeriale 17 novembre 2006 recante la procedura a livello nazionale per la registrazione delle DOP e delle IGP ai sensi del Regolamento (CE) n. 510/2006.

stiche dei soggetti legittimati a presentare domanda di riconoscimento per una DOP o IGP, la documentazione da presentare al MIPAF (relazione tecnica, relazione socio-economica, cartografia, ecc.), la modalità di compilazione del disciplinare di produzione; inoltre prevede venga acquisito il parere della Regione (o Provincia Autonoma) nel cui ambito territoriale è realizzata la produzione. Il Ministero attua il controllo di tutta la documentazione relativa all'istanza e, per verificarne l'esattezza, in quanto responsabile della "dichiarazione" di cui all'articolo 5 (paragrafo 7, c) del Reg. 510/2006, convoca una riunione di "pubblico accertamento" cui debbono partecipare il richiedente e i soggetti territorialmente competenti. Alla riunione possono partecipare tutti i soggetti che abbiano un interesse economico verso il riconoscimento comunitario del prodotto: è compito del proponente di divulgare il più possibile notizia della sua convocazione.

Alla conclusione di tale procedura il MIPAF, di concerto con il soggetto che ha avanzato la richiesta di riconoscimento, provvede a stilare il "documento unico" di cui all'articolo 5 (paragrafo 5, 3, c) del già citato Regolamento.

Si osserva qui che il MIPAF risulta esigente nei confronti del soggetto richiedente, perché prevede che esso possa essere costituito solo dalle associazioni costituite da produttori e/o trasformatori con precise dimensioni quantitative: "rappresentare una percentuale della produzione oggetto di riconoscimento superiore al 50% della produzione attuale della zona delimitata, nonché una percentuale superiore al 30% delle imprese coinvolte nella produzione" che ottengono il prodotto di cui si richiede la DOP o l'IGP.

Una nota del MIPAF stesso¹⁰, risalente al novembre 2006, riportava la preoccupazione del Ministro circa il proliferare di richieste di riconoscimento di DOP e IGP, portate avanti anche per prodotti che non possono veramente attestare un autentico legame con la zona di produzione.

Se a questo si aggiunge che l'Italia vanta il maggior numero di prodotti certificati in sede comunitaria, si profila il rischio di avere un eccesso di procedure attivate (AA.VV., 2006): a questo proposito si sta studiando un marchio italiano attestante la qualità di produzioni, alternativo al riconoscimento comunitario e ad altri già presenti.

Si ricorda infine l'attenzione posta a prodotti ottenuti in aree montane, di particolare interesse nel nostro paese: con la legge finanziaria 2003¹¹, il Governo italiano ha istituito l'Albo dei prodotti di montagna presso il MIPAF (2002), in cui possono essere iscritti DOP e IGP ottenuti in aree montane. I prodotti iscritti nell'Albo secondo le modalità descritte da apposito Decreto del MIPAF possono fregiarsi della menzione aggiuntiva *prodotto di montagna*.

Un ulteriore marchio attestante la qualità delle produzioni è stato istituito nel 2000. È stato pubblicato l'Elenco nazionale dei Prodotti Agroalimentari Tradizionali¹², che nel 2006 giungerà alla sua sesta revisione. Si tratta ormai di oltre 4.000 prodotti che sono ottenuti nel nostro paese con metodiche di lavorazione, conservazione e stagionatura, consolidate da almeno venticinque anni.

Si osserva inoltre che l'Unione Europea ha previsto apposite misure per supportare le produzioni di qualità, attuate nella programmazione 2000-2006 in Italia con i Piani di Sviluppo Rurale (PSR) 2000-2006 e i Piani Operativi Regionali (POR): importi finanziari stanziati per singole Regioni e altri dettagli in ISMEA (2002).

3.2 Dati di base delle produzioni italiane certificate

Il sistema agroindustriale¹³ italiano nel 2004 ha raggiunto i 208 miliardi di euro, con una incidenza del 15,4% sul Prodotto Interno Lordo ottenuto nello stesso anno dal "Sistema Italia", pari a 1.351,328 miliardi di euro (INEA, 2005). L'incidenza del sistema agroindustriale sul PIL risulta piuttosto stabile negli anni.

Come mostrano le tabelle 3.1 e 3.2 il valore delle produzioni DOP e IGP tra il 2001 e il

¹⁰ Pubblicata sulla rivista telematica del MIPAF, www.agricolturaonline.gov.it.

¹¹ Art. 85 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.

¹² Decreto Ministeriale del 18 luglio 2000 (GU n. 194 del 21 agosto 2000, supplemento ordinario n. 130).

¹³ Come noto, tale aggregato, monitorato nei suoi valori annuali ormai da tempo da INEA, è costituito dalla componente agricola, dell'industria alimentare e della ristorazione, espresse con i rispettivi valori aggiunti, cui vanno sommati anche i valori di commercio e distribuzione, contributi alla produzione, investimenti agroindustriali, imposte indirette settori agroindustriali e consumi intermedi agricoli.

Tabella 3.1. Fatturati alla produzione delle DOP e IGP in Italia dal 2001 al 2004 (milioni di euro).

Table 3.1. DOP and IGP production sales in Italy from 2001 to 2004 (million euro).

Filiere	2001	2002	2003	2004
Formaggi	2.557,232	2.439,219	2.650,312	2.715,820
Preparati a base di carne	1.274,551	1.301,354	1.473,898	1.540,380
Carni fresche	7,825	n.d.	24,213	29,790
Ortofrutta	19,036	22,289	14,154	112,990
Grassi e oli extravergini d'oliva	37,655	44,448	102,738	50,820
Aceti diversi dagli aceti di vino	-	-	-	3,480
Totale	3.896,299	3.807,310	4.265,315	4.453,280

Fonte: ISMEA (annate varie).

Tabella 3.2. Fatturati al consumo delle DOP e IGP in Italia dal 2001 al 2004 (milioni di euro).

Table 3.2. DOP and IGP consumption sales in Italy from 2001 to 2004 (million euro).

Filiere	2001	2002	2003	2004
Formaggi	3.848,430	3.790,491	3.948,380	4.160,210
Preparati a base di carne	2.667,527	2.888,438	3.096,852	3.219,920
Carni fresche	n.d.	n.d.	54,046	78,940
Ortofrutta	33,856	39,955	31,478	188,050
Grassi e oli extravergini d'oliva	44,249	57,861	123,392	63,560
Aceti diversi dagli aceti di vino	-	-	-	7,400
Totale	6.594,062	6.776,745	7.254,148	7.718,080

Fonte: ISMEA (annate varie).

2004, espresso rispettivamente come volume delle vendite (fatturato) realizzate alla produzione e al consumo, risulta in crescita per entrambi gli indicatori.

Se si considera come indicatore l'incidenza percentuale del fatturato alla produzione di DOP e IGP sul fatturato realizzato dall'industria alimentare – uno dei componenti del sistema agroindustriale sopra citato – si osserva che, nel periodo considerato, esso si posiziona attorno al 4%: 4,3% nel 2001, 3,9% nel 2002, 4,1% nel 2003 e 4,3% nel 2004.

Nel 2004 (ultimi dati ufficiali disponibili), il valore alla produzione dei prodotti DOP e IGP è stato stimato pari a quasi 4.500 milioni di euro, che diventano oltre 7.700 milioni di euro al consumo.

Si tenga conto, nell'esaminare i dati di cui sopra, delle quantità in gioco delle produzioni certificate: si tratta di oltre 741.000 tonnellate; nello stesso anno "...la produzione nazionale complessiva, di qualità e non, relativa ai soli comparti in cui ricadono le DOP e IGP, si è attestata sui 31 milioni di tonnellate" (ISMEA, 2006).

I prodotti certificati che concorrono a formare la quasi totalità (95,6%) del fatturato alla produzione sono i formaggi e i prodotti a ba-

se di carne (insaccati). Di scarso peso risultano invece essere le produzioni ortofrutticole, cereali, grassi e oli di oliva.

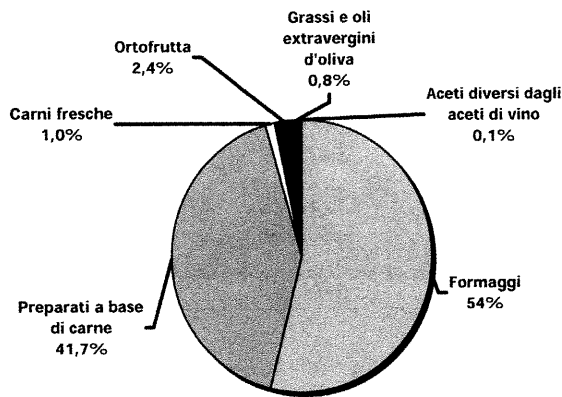
Secondo ISMEA (2006), nel 2004 i formaggi DOP hanno pesato per il 39% del valore del fatturato alla produzione di formaggi italiani; nello stesso anno, gli insaccati certificati hanno costituito il 16% del fatturato delle produzioni a base di carne prodotte in Italia.

Il fatturato al consumo nel 2004 risultava composto per oltre il 95% dai formaggi e dagli insaccati certificati (grafico 3.1).

Di particolare interesse risulta la scomposizione del fatturato al consumo (ultimi dati disponibili risalgono al 2003) di DOP e IGP italiane: l'88% del fatturato al consumo è costituito da 10 prodotti certificati (nel 2003 in totale erano 134 i prodotti certificati) e cinque – Prosciutto di Parma, Parmigiano Reggiano, Grana Padano, Prosciutto San Daniele e Gorgonzola – costituiscono il 70% del totale fatturato al consumo (grafico 3.2).

Ciò dimostra quanto, a fronte di un numero importante di riconoscimenti comunitari, il valore realizzato con le vendite sia invece concentrato su pochi prodotti.

Sul fronte delle esportazioni di prodotti cer-



Fonte: ns. elab. su dati ISMEA (2006).

Grafico 3.1. Fatturato al consumo delle produzioni certificate italiane (2004).

Figure 3.1. Consumption sales of certified articles in Italy (2004).

tificati DOP e IGP italiani, nel 2004 il volume è stato eguale a 111.000 tonnellate, pari ad un valore di 1,22 miliardi di euro (una crescita pari a +1,5% rispetto al 2003, INEA, 2004, 2005). Come si evince dalla tabella 3.3, tale valore costituisce il 6,6% delle esportazioni agroalimentari e l'8,4% delle esportazioni dei prodotti dell'industria alimentare.

Interesse ad importare rinomate produzioni italiane quali insaccati e formaggi, è manifestato da parte di paesi come Corea del Sud, Australia, Est europeo.

All'estero i prodotti alimentari italiani sono come noto apprezzatissimi e il sistema di tute-

Tabella 3.3. Commercio estero italiano dei settori agricoltura e industria alimentare ed esportazioni di DOP e IGP nel 2003 (milioni di euro).

Table 3.3. Foreign Italian trade of agricultural and alimentary manufacture sector and DOP and IGP export in 2003 (million euro).

Comparti	Import	Export
Settore primario	9.194	4.152
Industria alimentare	16.825	14.444
Bilancia agroalimentare	26.019	18.596
Produzioni DOP e IGP		1.220

Fonte: INEA, 2004.

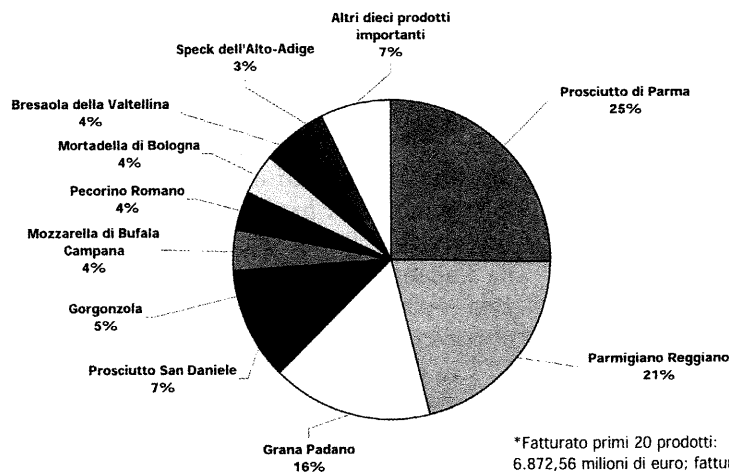
la creato dall'Italia ha certamente ottenuto un riconoscimento economico di rilievo.

Paesi con notevoli tradizioni alimentari sono potenzialmente ed effettivamente interessati a conoscere il sistema italiano di produzione di qualità tutelata. La creazione di alleanze – che risultano in parte già avviate – con tali paesi, può certamente supportare la politica di difesa delle produzioni di qualità.

Conclusioni

Si espongono di seguito i principali risultati dell'analisi svolta.

- Sull'Accordo TRIPS (Registro multilaterale ed estensione dell'articolo 23): la discussione è in stallo; è cominciata nel 1997, proseguita nel negoziato Doha Round, ma sostanzialmente ferma (come il resto del negoziato).



Fonte: ns elab. su dati ISMEA (2005).

*Fatturato primi 20 prodotti: 6.872,56 milioni di euro; fatturato totale (134 prodotti certificati) nel 2003: 7.254,15 milioni di euro.

Grafico 3.2. Scomposizione del fatturato al consumo* dei primi venti prodotti DOP e IGP italiani (2003).

Figure 3.2. Consumption sales distribution* of first twenty DOP and IGP Italian products (2003).

- I notevoli interessi economici riguardanti la possibilità di imitare prodotti e denominazioni nel mondo – si pensi a prodotti pregiati come alcuni tè e risi, formaggi e insaccati, vini e liquori, per accennare solo all'agroalimentare – costituiscono un ostacolo che da anni è frapposto all'ottenimento di una tutela veramente efficace, riconosciuta dalla giurisprudenza internazionale.
- L'UE, dopo aver costruito un quadro normativo apposito, con il suo recente aggiornamento, dimostra una attenzione adeguata verso la politica di qualità e si adopera sul fronte internazionale perché si continui tale percorso. Tra le sue iniziative si annovera l'istituzione di una *short list* di prodotti agroalimentari che si vorrebbe proteggere in modo molto forte sui mercati mondiali. Anche questa proposta non ha avuto seguito in sede di negoziato WTO.
- Sempre sul fronte delle trattative internazionali, l'Italia sostiene la linea della maggiore difesa delle produzioni di qualità come elemento "di scambio" nei negoziati.
- Con la *Mid Term Review* (2003) o Riforma Fischler e, nell'ambito dell'Agenda di Doha, l'UE si è impegnata a ridurre e poi azzerare i sussidi all'esportazione. Il risparmio finanziario ottenibile potrebbe essere impiegato, tra l'altro, per potenziare la politica europea della qualità.
- I prodotti certificati DOP e IGP in UE al 24 novembre 2006 erano pari a 711, di cui 155 italiani (primi in Unione Europea).
- Per quanto riguarda specificamente l'Italia, pare opportuno non incrementare eccessivamente il numero di certificazioni DOP e IGP, per mantenere il necessario elemento di differenziazione di tali prodotti.
- Il valore delle produzioni italiane certificate DOP e IGP è concentrato su un numero ridotto di prodotti: il 95,6% del fatturato al consumo di tali prodotti è stato realizzato nel 2004 da insaccati (53,9%) e formaggi (41,7%).
- Il fatturato alla produzione realizzato dal comparto delle DOP e IGP costituisce il 4,3% del fatturato dell'intera industria alimentare italiana (2004). Il peso è relativo, ma l'immagine che tali produzioni trasmettono – dell'Italia e della sua capacità di eccellenza produttiva – è di valore non certo monetizzabile. Pertanto appaiono corrette ed opportune tutte le azioni che le Istituzioni e gli operatori del comparto portano avanti ormai da tempo.
- Le regole dell'Italia sono più stringenti di quelle europee: nel Decreto Ministeriale del 17 novembre 2006 è specificato che solo le Associazioni con determinati requisiti di rappresentatività (una data percentuale della produzione oggetto di riconoscimento e delle imprese ricadenti nella zona delimitata) possono presentare domanda di riconoscimento per DOP e IGP.
- Nonostante l'attenta politica comunitaria rivolta ai prodotti di qualità, con la costruzione di un quadro normativo apposito, il consumatore conosce ancora troppo poco i marchi comunitari di tutela e di garanzia dei prodotti alimentari e, soprattutto, non è conscio del lavoro svolto per ottenere la certificazione.
- Da parte del "sistema italiano dei prodotti di qualità", il mercato estero dovrebbe essere maggiormente coltivato da tutti gli attori coinvolti nella filiera, senza concentrare l'attenzione solo sul fenomeno imitativo, anche se le sue dimensioni sono di certo ampie.
- Piuttosto, appare concretamente utile proseguire la strategia di costruire alleanze con paesi membri WTO interessati a portare avanti essi stessi politiche a sostegno della qualità delle produzioni.

Bibliografia

- AA.VV. 2006. Pianeta DOP & IGP. *Rapporto sui prodotti a denominazione di origine*. Agrisole, Suppl. n. 21 (26 maggio - 1 giugno 2006).
- Addor F., Grazioli A. 2002. Geographical indications beyond wines and spirits. *The Journal of World Intellectual Property*, 5:865-867.
- Addor F. 2003. Industrial property – Quo vadis? Where now after Cancun? Conference hosted by European Commission, 5-7 October, Ischia, Italy.
- Arfini F., Mora Zanetti C. 1998. Typical products and local development: the case of Parma area. In: Arfini F., Mora Zanetti C. (eds.): *Typical and traditional products: rural effect and agro-industrial problems*, 11-40. 52nd EAAE Seminar.
- Boccaletti S. 2002. La qualità degli alimenti. In: De Filippi F. (ed.): *Le vie della globalizzazione: la questione agricola nel WTO*. Franco Angeli, Milano.

- COPA-COGECA 2006. Posizione del COPA e della COGECA sulla proposta di regolamento del Consiglio relativo alla protezione delle indicazioni geografiche (IGP) e delle denominazioni di origine (DOP), COM(2005)698def e alle specialità tradizionali garantite (STG), COM(2005)694def.
- INEA 2004. L'agricoltura italiana conta. Stilografica srl, Roma.
- INEA 2005. L'agricoltura italiana conta. Stilografica srl, Roma.
- ISMEA 2000. I prodotti agroalimentari protetti in Italia. I dati economici, la struttura nazionale di controllo e di certificazione, le politiche. Luglio. Ismea Editore, Roma.
- ISMEA 2002. I prodotti agroalimentari protetti in Italia. I dati economici, l'offerta, i consumi, le Istituzioni e le politiche. Ottobre. Ismea Editore, Roma.
- ISMEA 2004. I prodotti agroalimentari protetti in Italia. I dati economici, l'offerta, i consumi, le problematiche a livello internazionale. Luglio. Ismea Editore, Roma.
- ISMEA 2004. Le produzioni DOP e IGP in Italia nel 2003. Le dinamiche produttive, economiche e di mercato. Novembre. Ismea Editore, Roma.
- ISMEA 2005. I prodotti agroalimentari protetti in Italia. Dicembre. Imago Media Editore, Dragoni (CE).
- ISMEA 2006. *I prodotti DOP, IGP e STG*. Dicembre. Imago Media Editore, Dragoni (CE).
- Losavio C. 2004. Il negoziato WTO relativo al sistema di notifica e registrazione delle indicazioni geografiche dei vini e delle bevande alcoliche. *Nuovo Diritto Agrario*, 2:75-86.
- Mancini M.C. 2003. Le produzioni alimentari tipiche. Monte Università Parma editore, Parma.
- Nomisma 2000. Prodotti tipici e sviluppo locale. VIII Rapporto Nomisma sull'agricoltura italiana. Il Sole 24 ore, Milano.
- Nomisma Indicod 2003 (a cura di). L'imitazione dei prodotti alimentari italiani negli Stati Uniti. Luglio.
- Poinelli M. 2005. An economic assessment of the international protection of geographical indications. In: Defrancesco E., Galletto L., Thiene M. (eds.): *Food, Agriculture and the environment*, Franco Angeli, Milano.
- Qualivita Fondazione 2003. Il ruolo socioeconomico dei prodotti DOP e IGP per lo sviluppo delle aree rurali, n. 1.
- Srivastava S.C. 2006. Protecting the Geographical Indication for Darjeeling Tea. In: *Managing the challenges of WTO participation: case study 16*. World Trade Organization Publication, Case Studies.

Siti internet consultati

- <http://www.aoc-igp.ch/2005/index.php> (30 ottobre 2006)
- <http://www.origin-gi.com/> (30 ottobre 2006)
- <http://www.qualivita.it> (12 ottobre 2006)
- <http://www.docsonline.wto.org> (24 novembre 2006)
- <http://www.wipo.int/about-ip/fr/index.html> (20 novembre 2006)
- <http://ec.europa.eu/agriculture/foodqual/quali1.htm> (24 novembre 2006)
- <http://www.politicheagricole.it/ProdottiQualita/> (24 novembre 2006)