COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 13.4.2022
SWD(2022) 116 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

relativo alla protezione delle indicazioni geografiche per i prodotti artigianali e industriali

che accompagna il documento

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio

relativo alla protezione delle indicazioni geografiche per i prodotti artigianali e industriali, che modifica i regolamenti (UE) 2017/1001 e (UE) 2019/1753 del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione (UE) 2019/1754 del Consiglio

{COM(2022) 174 final} - {SEC(2022) 193 final} - {SWD(2022) 114 final} - {SWD(2022) 115 final}

Sintesi

Valutazione d'impatto della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla protezione delle indicazioni geografiche per i prodotti artigianali e industriali

A. Necessità di intervenire

Per quale motivo? Qual è il problema da affrontare?

A livello di UE è stata istituita un'indicazione geografica (IG) speciale o *sui generis* per i vini, le bevande spiritose, i vini aromatizzati e i prodotti agricoli e alimentari. Tuttavia attualmente non è prevista una protezione armonizzata o unitaria delle IG per i prodotti artigianali e industriali a livello di UE. Sedici Stati membri dell'UE dispongono di regimi nazionali di indicazioni geografiche *sui generis* a tutela di prodotti artigianali e industriali. Tali regimi si differenziano in termini di protezione, amministrazione e tasse, e non offrono ai produttori una protezione che vada al di là del territorio nazionale. Altri Stati membri non dispongono di sistemi di protezione delle IG a livello nazionale per i prodotti artigianali e industriali, ma possiedono leggi riguardanti la protezione dei consumatori o dei marchi di fabbrica. I produttori di prodotti artigianali e industriali che mirano a una protezione valida in tutta l'UE, possono ottenerla solo separatamente in ogni Stato membro, secondo i sistemi disponibili a livello nazionale. Tale situazione può disincentivare gli investimenti nell'artigianato tradizionale dell'UE e ciò si aggiunge a maggiori costi e incertezza giuridica per i produttori.

Tuttavia l'assenza di una protezione a livello di UE per i prodotti artigianali e industriali non è solamente una questione interna. Nel novembre 2019 l'UE ha aderito all'Atto di Ginevra dell'accordo di Lisbona sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche, un trattato amministrato dall'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI). L'Atto di Ginevra offre una via per ottenere la protezione delle IG indipendentemente dalla natura delle merci cui si applicano, compresi i prodotti artigianali e industriali. Sebbene l'UE debba adempiere ai propri obblighi internazionali assunti con l'adesione all'Atto di Ginevra e debba istituire un suo sistema di protezione per i prodotti artigianali e industriali, resta ancora margine di manovra su come agire nella maniera più efficiente dal punto di vista dei costi.

Nella comunicazione "Sfruttare al meglio il potenziale innovativo dell'UE - Piano d'azione sulla proprietà intellettuale per sostenere la ripresa e la resilienza dell'UE" del 25 novembre 2020 (COM(2020) 760 final) la Commissione ha annunciato che avrebbe considerato la fattibilità di un sistema di protezione delle IG per i prodotti non agricoli a livello di UE.

L'iniziativa ha lo scopo di risolvere in particolare due problemi principali. Il primo problema è connesso ai limiti della protezione internazionale delle indicazioni geografiche per i prodotti artigianali e industriali. In assenza di una protezione a livello di UE, l'Unione non può garantire la protezione delle IG nei paesi terzi per i prodotti artigianali e industriali originari dell'UE utilizzando la via di Lisbona/Ginevra, in quanto non può esserci una registrazione UE da cui partire. L'UE deve inoltre rifiutare la protezione delle IG per i prodotti artigianali e industriali che hanno origine in paesi terzi, in quanto tale protezione non è possibile a livello di UE. In aggiunta, l'UE non può concedere la protezione delle IG per i prodotti artigianali e industriali tramite accordi commerciali bilaterali includendo le IG per i prodotti artigianali e industriali nella lista delle IG da proteggere tramite tali accordi. Il secondo problema riguarda le opportunità mancate per i produttori europei di prodotti artigianali e industriali. A causa di un panorama complesso di sistemi di protezione disponibili nell'UE (marchio UE, marchio collettivo UE, diritto alla protezione delle IG a livello nazionale ove disponibile, marchio collettivo nazionale, marchio di certificazione nazionale ove disponibile), è difficile per i produttori orientarsi per ottenere e far rispettare la protezione. Le discrepanze tra i vari sistemi di protezione hanno come risultato metodi di protezione complicati e costosi, che non sono praticabili per i distretti tipici di piccole imprese

che realizzano prodotti artigianali e industriali. Inoltre, la varietà e differenza delle iniziative nazionali si traducono in incertezza giuridica per i produttori, possono essere fuorvianti per i consumatori, possono indebolire il commercio all'interno dell'Unione e dare adito a violazioni offline e online delle IG.

Qual è l'obiettivo dell'iniziativa?

L'obiettivo generale dell'iniziativa è consentire l'effettivo adempimento degli obblighi assunti dall'UE con l'adesione all'Atto di Ginevra dell'accordo di Lisbona e massimizzare i profitti derivanti dall'adesione dell'UE al sistema di Lisbona per i produttori dell'UE e dagli accordi commerciali bilaterali. Ha altresì l'obiettivo di creare un mercato interno funzionante per i prodotti artigianali e industriali legati a una zona geografica, istituendo un quadro normativo efficiente e armonizzato per la loro tutela.

Gli obiettivi specifici sono fissati per valutare come rispettare gli obblighi imposti dall'Atto di Ginevra nella maniera più efficiente ed efficace possibile. In particolare, il nuovo sistema dovrebbe permettere di conseguire: i) un sistema di registrazione semplice per il richiedente e a prezzi accessibili; ii) un sistema di controllo e di applicazione delle norme efficace e a prezzi accessibili; e iii) pochi costi per le autorità pubbliche.

Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello di UE?

Il problema della frammentazione normativa sarebbe risolto efficacemente a livello di UE. Un'iniziativa a livello di UE potrebbe determinare l'instaurazione di condizioni di protezione paritarie in tutti gli Stati membri, creando così certezza giuridica e incentivando gli investimenti in prodotti artigianali e industriali radicati a livello geografico. La varietà e diversità di iniziative nazionali si traducono invece in incertezza giuridica per i produttori che chiedono la protezione, in errori ai quali possono essere indotti i consumatori e in ostacoli al commercio all'interno dell'Unione, e possono determinare una concorrenza iniqua nella commercializzazione di prodotti di qualità speciale e geograficamente radicata.

Un approccio a livello di UE permetterebbe inoltre all'Unione di beneficiare appieno delle opportunità offerte dal sistema internazionale delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche (sistema di Lisbona). I sistemi di protezione internazionale da soli non possono permettere il conseguimento di questo obiettivo, in quanto soltanto gli Stati membri che aderiscono all'accordo di Lisbona possono mantenere le registrazioni e presentare nuove richieste in questo quadro limitato.

B. Soluzioni

Quali opzioni strategiche legislative e di altro tipo sono state prese in considerazione? Ne è stata prescelta una? Per quale motivo?

- **Scenario di base – Nessun cambiamento**: mantenimento dell'attuale quadro normativo frammentato nell'UE e assenza di una tutela riconosciuta a livello internazionale.
- **Opzione strategica 1 - Estensione del sistema di protezione delle IG per i prodotti agricoli alle IG per i prodotti artigianali e industriali:** con questa opzione si integrerebbe un sistema di protezione delle IG per i prodotti artigianali e industriali nei regimi di protezione delle IG esistenti relativi ai prodotti agricoli e alimentari. Secondo la revisione proposta dei regimi di IG agricoli, gli Stati membri manterrebbero la procedura d'esame preliminare a livello nazionale. A livello di Unione, la proposta di revisione del sistema delle IG per i prodotti agricoli conferirebbe alla Commissione la facoltà di delegare l'esame delle domande e delle opposizioni a un'agenzia (molto probabilmente EUIPO). Secondo questa opzione, la revisione in corso nel settore agroalimentare armonizzerebbe l'attuale sistema di monitoraggio e applicazione delle norme e lo estenderebbe per includervi anche le IG per i prodotti artigianali e industriali.
- **Opzione strategica 2 - Regolamento dell'UE a sé stante che istituisca una protezione *sui generis* delle IG**: questa opzione consisterebbe nell'adottare un regolamento dell'UE

che istituisca un sistema di protezione delle IG *sui generis* per i prodotti artigianali e industriali. Tale regolamento si baserebbe sull'attuale sistema delle IG per i prodotti agricoli, che verrebbe adattato ulteriormente, rispetto all'opzione strategica 1, per i prodotti artigianali e industriali. Le IG per i prodotti artigianali e industriali sarebbero protette da un titolo dell'UE in tutti gli Stati membri. Nell'ambito di questa opzione strategica, sarebbero possibili le seguenti varianti:

- **2.1. Legame territoriale: 2.1.A.** *DOP:* con la protezione di una DOP, la qualità o le caratteristiche di un prodotto sono essenzialmente o esclusivamente legate al particolare ambiente geografico del luogo di origine; tutte le fasi della produzione, trasformazione o preparazione devono svolgersi nella zona geografica delimitata. **2.1.B.** *IGP:* con l'indicazione geografica protetta (IGP), all'origine geografica dei prodotti artigianali e industriali è essenzialmente attribuibile una particolare qualità, reputazione o altra caratteristica; almeno una delle fasi di produzione, trasformazione o preparazione deve svolgersi nella zona geografica delimitata.
- **2.2. Coinvolgimento delle autorità nazionali nella procedura di registrazione: 2.2.A.** *Sistema a due fasi***:** la prima fase si svolgerebbe a livello degli Stati membri, dove le autorità nazionali o locali effettuerebbero un primo esame del disciplinare concordato dai produttori locali e delle domande di IG. La seconda fase avverrebbe a livello di UE: un organismo dell'UE deciderebbe in merito alla registrazione senza alcun addebito. **2.2.B.** *Sistema a una fase*: le autorità nazionali non parteciperebbero all'esame e alla registrazione, e i produttori locali passerebbero direttamente al livello dell'UE per far registrare le proprie IG.
- **2.3. Organismo dell'UE responsabile della registrazione a livello di Unione e internazionale: 2.3.A.** La *Commissione europea* sarebbe responsabile della fase di registrazione a livello di Unione e agirebbe anche in qualità di autorità competente a norma dell'Atto di Ginevra dell'accordo di Lisbona dell'OMPI. **2.3.B.** L'*EUIPO, agenzia specializzata in proprietà intellettuale (PI),* sarebbe responsabile della registrazione a livello di Unione e agirebbe anche come autorità competente a norma dell'Atto di Ginevra.
- **2.4. Controlli e applicazione**: **2.4.A**. *Replicazione del modello di controllo e applicazione dei regimi delle IG per i prodotti agricoli* (cfr. opzione strategica 1). **2.4.B.** *Controllo semplificato con un forte modello di applicazione delle norme:* questa variante prevederebbe la possibilità di introdurre un'autocertificazione; ispezioni casuali da parte delle autorità nazionali (o degli organismi di certificazione delegati), abbinate a un sistema deterrente di sanzioni; obblighi di comunicazione semplificati da parte delle autorità nazionali; infine, un regime di applicazione delle norme nell'ambito dell'attuale sistema delle IG agricole rivisto, con un sistema di allerta per i nomi di dominio per combattere gli abusi online in relazione alle IG.
- **2.5 Coesistenza di titoli e regimi dell'UE e nazionali: 2.5.A.** Le IG per i prodotti artigianali e industriali sarebbero protette da un *titolo dell'UE che sostituirebbe gli attuali regimi nazionali delle IG* e assorbirebbe i titoli nazionali delle IG. **2.5.B**. *Introduzione di un titolo dell'UE relativo alle IG per i prodotti artigianali e industriali, con il contemporaneo mantenimento di un sistema parallelo per le domande di IG nazionali*.

- **Opzione strategica 3 - Riforma dei marchi:** questa opzione consisterebbe nella riforma del sistema dei marchi dell'UE, in particolare del regolamento sul marchio dell'UE, in modo che i produttori di prodotti artigianali e industriali possano chiedere di registrare a livello di UE nomi che garantiscono una qualità specifica del prodotto in base al legame con una regione geografica. Questa opzione potrebbe basarsi sulla riforma del marchio collettivo UE o del marchio di certificazione UE. Per quanto riguarda la certificazione UE, l'opzione 3 prevederebbe l'abolizione dell'attuale divieto di certificazione dell'origine geografica. Per quanto concerne il marchio collettivo UE, l'opzione 3 prevederebbe

l'introduzione della funzione di certificazione del legame "qualità-origine geografica" nel marchio collettivo. Inoltre, sia il marchio collettivo UE sia il marchio di certificazione UE dovrebbero essere adattati per conformarsi alle prescrizioni dell'Atto di Ginevra relative all'ambito di applicazione della protezione.

Opzioni scartate nella fase iniziale:

- **Raccomandazione**: questa opzione consisterebbe nell'adottare una raccomandazione a livello di UE, incoraggiando gli Stati membri a istituire sistemi di protezione nazionali per certificare il legame tra le qualità specifiche dei prodotti e l'origine dei prodotti artigianali e industriali.
- **Ravvicinamento delle legislazioni nazionali**: questa opzione consisterebbe nell'adottare una direttiva dell'UE al fine di ravvicinare le legislazioni nazionali relative alla protezione delle IG per i prodotti artigianali e industriali. Con una direttiva, l'UE istituirebbe l'obbligo di conseguire obiettivi specifici al fine di proteggere le IG, per esempio in merito alla durata e all'ambito di applicazione della protezione, al legame territoriale e agli aspetti procedurali. I produttori potrebbero ottenere titoli nazionali di IG registrati a livello nazionale. Non si avrebbe un titolo di IG dell'UE.

L'opzione strategica preferita l'**opzione 2: un regolamento UE a sé stante.** Il pacchetto di opzioni preferito nel complesso è una combinazione delle varianti **2.1.B, 2.2.A, 2.3.B, 2.4.B e 2.5.A**.

2.1.B perché nel caso dei prodotti artigianali e industriali il legame con un'area geografica specifica si basa prevalentemente sulla storia del prodotto e sul know-how e i metodi di produzione tradizionali, e non tanto sul legame con elementi dell'ambiente geografico come il suolo o le condizioni metereologiche. La maggior parte dei prodotti artigianali e industriali non sarebbe quindi qualificata per la protezione sulla base di quest'ultimo legame mediante una DOP. Per tale motivo, un regime IGP è più adatto alle caratteristiche dei prodotti artigianali e industriali.

2.2.A perché il coinvolgimento delle autorità nazionali nella prima fase permetterebbe di fare affidamento sulle competenze locali e regionali necessarie per la valutazione del disciplinare. Sarebbe inoltre più semplice per i micro-produttori e i produttori artigianali locali comunicare nella propria lingua, interagire con un'amministrazione che conoscono e ricevere qualsiasi altra forma di guida e sostegno necessaria.

2.3.B perché l'EUIPO è l'agenzia dell'UE specializzata in PI con comprovata esperienza nella gestione della registrazione di altri diritti delle PI a livello di UE. L'EUIPO dispone di strumenti informatici avanzati che potrebbero essere ampliati ai nuovi diritti di protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti artigianali e industriali. L'EUIPO può anche fare affidamento su competenze consolidate e una rete di contatti in cooperazione con gli uffici per le PI degli Stati membri. Si conseguirebbero ulteriori aumenti in termini di efficienza tramite l'organo di ricorso dell'EUIPO (commissioni di ricorso). Infine, per quanto riguarda il ruolo dell'autorità competente nel sistema di Lisbona, l'EUIPO ha attualmente la stessa capacità rispetto ad altri due sistemi internazionali di registrazione amministrati dall'OMPI e può quindi fare affidamento anche su tali conoscenze istituzionali.

2.4.B perché stabilirebbe un sistema di controllo che verrebbe adattato al mercato dei prodotti artigianali e industriali con indicazione di origine protetta, che è molto piccolo e diversificato. Un'autodichiarazione potrebbe essere vista come un'opzione economicamente accessibile per le microimprese e gli autonomi. Essa sarebbe accompagnata da un sistema di controlli casuali *ex-officio* da parte delle autorità pubbliche e da sanzioni elevate in caso di inosservanza, miranti a scoraggiare possibili comportamenti fraudolenti da parte dei produttori. Verrebbe rafforzata l'applicazione delle norme. Innanzitutto estendendo i controlli ai prodotti artigianali e industriali con IG protetta "in transito" e, in secondo luogo, introducendo un sistema di allerta per le registrazioni di nomi di dominio abusivi. Gli obblighi di rendicontazione delle autorità nazionali nei confronti della Commissione sarebbero proporzionati.

2.5.A perché, a causa dell'attuale approccio normativo eterogeneo in merito alla protezione dei prodotti artigianali e industriali geograficamente radicati, la coesistenza implicherebbe l'armonizzazione di legislazioni nazionali altamente divergenti degli Stati membri. L'armonizzazione potrebbe determinare un onere amministrativo e normativo sproporzionato e richiedere investimenti continui per mantenere la convergenza tra i sistemi nazionali di tutela. La sostituzione delle IG nazionali con il quadro dell'UE ha il vantaggio di istituire un quadro normativo unico in tutto il mercato interno, che dia certezza giuridica e implichi costi prevedibili e relativamente ridotti per i produttori. Inoltre, un quadro dell'UE permetterà lo sviluppo delle indicazioni geografiche fornendo un approccio più uniforme.

Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

I produttori di prodotti artigianali e industriali con IG, il Parlamento europeo, il Comitato europeo delle regioni, il Comitato economico e sociale europeo, nove Stati membri (maggioranza qualificata) e il mondo accademico sostengono fortemente l'istituzione di un sistema di IG *sui generis* conforme all'opzione strategica 2, sostenendo anche la combinazione di varianti preferita.

Quattro Stati membri sostengono l'opzione dello scenario di base, vale a dire il mantenimento dello status quo, e ritengono che la protezione del marchio sia adeguata.

C. Impatto dell'opzione prescelta

Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

Per i produttori: tutti i produttori dell'UE possono ottenere una protezione IG a livello di UE per i prodotti artigianali e industriali. Una tale protezione incoraggia la collaborazione dei produttori, rafforza l'offerta locale, crea mercati di nicchia e incoraggia la cooperazione dei produttori con le autorità locali. Come nell'ambito del sistema IG per i prodotti agricoli, i produttori possono pubblicizzare le IG protette con un logo sull'etichetta del prodotto. A livello internazionale, l'opzione preferita permette ai produttori dell'UE di chiedere la protezione internazionale per i propri prodotti artigianali e industriali, disponibile presso altre parti contraenti dell'Atto di Ginevra, per ottenere la protezione delle IG dei prodotti artigianali e industriali sull'intero territorio dell'UE. Permette inoltre una protezione maggiore dei produttori di prodotti artigianali e industriali dell'UE in mercati terzi quali Cina, Russia o India tramite disposizioni solide in materia di IG negli accordi commerciali bilaterali conclusi dall'UE.

Per i consumatori: i consumatori, che sono spesso disposti a pagare un premio per i prodotti IG protetti, sono meglio informati.

Per il pubblico: l'opzione strategica preferita protegge i prodotti geograficamente radicati nell'interesse generale, traendo il meglio dalle competenze e dal patrimonio locali e stimolando attività come il turismo, in particolare nelle regioni rurali o meno sviluppate (questione molto rilevante, in particolare a seguito della pandemia di COVID-19).

Per l'UE nel suo ruolo politico a livello mondiale: l'opzione preferita contribuisce ulteriormente a difendere il ruolo di leader dell'UE sull'arena internazionale nel promuovere il sistema IG *sui generis* e il livello più alto possibile di tutela per tutti i prodotti con IG.

Quali sono i costi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

Un organismo dell'UE dovrà gestire le attività centrali del sistema di registrazione delle IG per i prodotti artigianali e industriali, maturare l'esperienza operativa e acquisire le competenze specialistiche che attualmente mancano nel settore.
Gli Stati membri dovranno anche creare un quadro di riferimento. Sebbene l'esperienza dimostri che nel settore dell'agricoltura questo onere possa non essere gravoso, un sistema interamente privato-pubblico di controllo e applicazione delle norme è per definizione meno costoso per le autorità pubbliche. Infine, la possibilità per i produttori di autocertificare la conformità nel tempo,

ad esempio dopo la concessione del titolo IG, può abbassare i costi.
Di seguito è riportata una stima dei costi annuali in euro per una IG:

Azione	**Associazione di produttori**	**Autorità**		**Totale**
		Nazionale	**UE**	
Registrazione*	15 000	7 500	17 000	39 500
Verifica/controllo*	5 700	100	0	5 800
Applicazione e gestione**	3 000	3 900	0	6 900
Totale	23 700	11 500	17 000	52 200

** Costo una tantum. ** Costo ricorrente.*
Fonte: calcoli propri basati su VVA & AND International (2021).

Quale sarà l'incidenza su aziende, PMI e microimprese?

Cfr. sopra i benefici per i produttori.

L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà significativo?

Le autorità degli Stati membri (uffici nazionali di PI o altri dipartimenti) affronteranno costi di attuazione proporzionati come conseguenza dell'istituzione di un'infrastruttura amministrativa che si occuperà del livello nazionale della procedura di registrazione. Attualmente tale impegno è stimato a 1 ETP o a un impegno a tempo parziale per due esaminatori.

Sono previsti altri impatti significativi?

Non sono previsti altri impatti significativi.

D. Tappe successive

Quando saranno riesaminate le misure proposte?

Dopo l'entrata in vigore dell'opzione prescelta, la Commissione procederà a monitorarne l'attuazione al fine di valutarne l'efficacia. L'iniziativa può essere considerata di successo se attira seguito, se le comunità locali ne fanno uso e se migliora la situazione dei produttori di prodotti IG e genera effetti di ricaduta contribuendo a un aumento generale del benessere, a miglioramenti in ambito occupazionale, in particolare per le donne, e delle condizioni demografiche, e contribuisce allo sviluppo del turismo sostenibile.