

IL RUOLO DELLE REGIONI NEL PROCESSO DI MODIFICA DEI DISCIPLINARI DELLE INDICAZIONI GEOGRAFICHE

Giulia Scaglioni

Policy Officer

Associazione delle Regioni Europee per i Prodotti d'Origine (AREPO)

policyofficer@arepoquality.eu

ABSTRACT

La presentazione analizza come le Regioni sostengono le associazioni di produttori nel processo di modifica dei disciplinari di produzione delle Indicazioni Geografiche (IG). In Francia, Italia e Spagna, le amministrazioni regionali sono un attore chiave nel processo di definizione dei disciplinari dei prodotti. Grazie alla loro esperienza nella politica di sviluppo rurale, sostengono attivamente i produttori durante tutto il processo di registrazione delle IG: dalla valutazione preliminare dell'impatto e l'identificazione degli standard di qualità dei prodotti, alla presentazione delle richieste di modifica delle IG registrate. La presentazione si concentrerà in particolare su diversi esempi pratici, analizzando come le diverse pratiche regionali cercano di affrontare l'equilibrio tra tradizione e innovazione, mediando tra diverse categorie di attori durante il processo di modifica. Saranno presentate pratiche di successo e problemi ricorrenti.

INDICE

Introduzione	2
Definizione del contesto	2
Regione Nouvelle-Aquitaine (Francia)	3
Regione Emilia-Romagna (Italia)	4
Regione Catalogna (Spagna)	7
Problemi ricorrenti	9
Conclusioni	9

INTRODUZIONE

La presentazione analizza il **modo in cui le Regioni sostengono le associazioni di produttori nella procedure di modifica dei disciplinari di produzione delle IG.**

Le autorità regionali possono essere un attore chiave nel processo di definizione dei disciplinari del prodotto, ma le situazioni variano molto a seconda dei paesi. Con la loro esperienza nella politica di sviluppo rurale, sostengono i produttori a diversi livelli durante il processo di registrazione: dalla valutazione preliminare dell'impatto e l'identificazione degli standard di qualità dei prodotti, alla presentazione delle domande di modifica delle IG registrate..

Perché concentrarsi sulla procedura di modifica? La tendenza generale è che le domande di registrazione di nuove IG sono in graduale diminuzione, mentre le **domande di modifica sono in rapido aumento**. In particolare, negli Stati membri con un sistema storico di riconoscimento delle IG, **le richieste di modifica sono superiori alle nuove registrazioni.**

La presentazione si concentrerà su diversi esempi pratici, analizzando come le diverse pratiche regionali cercano di affrontare l'equilibrio tra tradizione e innovazione, mediando tra le diverse categorie di stakeholder durante il processo di modifica.

A tal fine, l'analisi si concentra su **3 Stati membri (SM) con un sistema storico di riconoscimento delle IG, ma con diversi modelli e livelli di centralizzazione/decentramento delle competenze regionali:** Italia, Francia e Spagna. Per ogni Stato sarà presentato un caso di studio:

- 1. Regione Emilia-Romagna - Italia**
- 2. Regione Catalogna – Spagna**
- 3. Regione Nouvelle-Aquitaine – Francia**

Le informazioni sui casi studio sono state raccolte attraverso interviste telefoniche con i referenti dell'AREPO in queste regioni. Saranno presentate pratiche di successo e problemi ricorrenti.

DEFINIZIONE DEL CONTESTO

Come previsto, l'analisi si concentra **su 3 SM con un sistema storico di riconoscimento delle IG, ma con diversi modelli e livelli di centralizzazione/decentramento per quanto riguarda le competenze sulle IG regionali:** Italia, Francia e Spagna.

- **La Francia è un esempio di centralizzazione forte:** le regioni **non hanno un ruolo formale riconosciuto** nella definizione e modifica dei disciplinari dei prodotti, in quanto l'intero processo a livello nazionale è gestito dall'INAO (Istituto Nazionale di Origine e Qualità). Tuttavia, alcune Regioni **(indirettamente) sostengono** i produttori attraverso **le competenze tecniche** degli istituti regionali di qualità agroalimentare, o strutture simili.

L'Italia e la Spagna sono esempi di decentramento, ad un livello diverso, e le **loro Regioni hanno competenze specifiche** definite nella legislazione nazionale.

- Il decentramento è **più leggero in Italia:** anche se le Regioni hanno competenze formalmente definite, il processo di registrazione/modifica è gestito a livello nazionale dal Ministero dell'Agricoltura.



- D'altra parte, **in Spagna, le Comunità Autonome hanno competenza esclusiva** per quanto riguarda il processo di registrazione e modifica delle IG, oltre a una competenza esclusiva più generale per quanto riguarda la regolamentazione del settore agroalimentare.

Attenzione: Nei tre paesi, la procedura di modifica segue le stesse tappe della procedura di registrazione.

REGIONE NOUVELLE-AQUITAINE (FRANCIA)

In Francia, l'Istituto Nazionale dell'Origine e della Qualità (INAO) è responsabile dell'attuazione della politica di qualità a livello nazionale e gestisce l'intero processo di registrazione/modifica delle IG. Pertanto, un gruppo di produttori che desidera registrare una nuova DOP/IGP o modificare una IGP esistente deve rivolgersi direttamente all'INAO, che si occupa dell'intera procedura di registrazione/modifica (si veda qui una rappresentazione grafica della procedura di [registrazione](#) e di [modifica](#)). **Le amministrazioni regionali non hanno un ruolo formale in questo processo.**

Tuttavia, a livello territoriale, gli Istituti regionali per la qualità alimentare (IRQUA) sono stati creati in 5 regioni diverse: 1) Grand-Est: [Alsace Qualité](#), 2) Hauts-de-France: [Groupement Qualité Nord-Pas-de-Calais](#), 3) Normandie: [IRQUA Normandie](#), 4) Nouvelle-Aquitaine: [AANA](#) e 5) Occitanie: [Irqualim](#).

Questi Istituti sono associazioni regionali che riuniscono gli attori territoriali interessati ai prodotti di qualità e di origine (rappresentanti regionali, camere dell'agricoltura, produttori, trasformatori, distributori, ristoranti e consumatori)¹. La loro missione è di sostenere e promuovere lo sviluppo di prodotti di qualità e di origine nelle loro Regioni.

Nel 2012², l'INAO e gli IRQUA hanno firmato un accordo di partnership che riconosce la competenza di queste agenzie nello sviluppo e nella promozione di prodotti agroalimentari di qualità.

L'Agence agro-alimentaire de la Nouvelle-Aquitaine (AANA) è un esempio di questi istituti. È stata costituita nel 2016, dalla fusione di tre agenzie (AAPrA, IRQUA e CREPAL), a seguito della riorganizzazione amministrativa a livello nazionale che ha messo creato le nuove Regioni e, in particolare, la Nouvelle-Aquitaine. L'AANA è sostenuta finanziariamente dalla Regione Nouvelle-Aquitaine. Le sue missioni principali sono le seguenti:

1. Sviluppo e attuazione di una strategia regionale per i prodotti di qualità e di origine della Nouvelle-Aquitaine;
2. Promuovere e comunicare l'immagine e la reputazione dei prodotti di qualità e di origine della Nouvelle-Aquitaine a livello locale, nazionale e internazionale. Educare e sensibilizzare i consumatori al gusto e all'alimentazione equilibrata;
3. Sostenere e promuovere le aziende agroalimentari della Nouvelle-Aquitaine a livello nazionale e internazionale organizzando e partecipando a fiere, saloni e meeting.

In conformità con la sua missione, l'AANA fornisce anche un supporto tecnico ai produttori durante il processo di registrazione di una nuova DOP/IGP. Questo servizio comprende il supporto per la strutturazione dell'associazione e l'elaborazione dei disciplinari. **L'AANA può anche assistere**

¹ La composizione degli istituti non segue gli stessi modelli, in modo da integrare attori diversi in agenzie diverse. Di seguito è riportato un elenco indicativo dei principali attori che possono essere integrati.

² INAO, Rapport d'activité 2012 ; INAO, Contrat d'objectifs et de performance 2014-2017.



un'associazione di produttori di una DOP/IGP registrata nella presentazione di richieste di modifica. Questi servizi non sono gratuiti e il **costo è a carico delle associazioni di produttori.**

Tuttavia, la Nouvelle-Aquitaine stanziava anche fondi regionali per rimborsare ai produttori il costo del servizio di consulenza per la registrazione o la modifica dell'IG. Questo aiuto regionale non è specifico per il sostegno ricevuto dall'AANA, poiché l'agenzia è soltanto uno degli attori che sostengono le associazioni di produttori in questo processo. Infatti, le associazioni di produttori possono anche decidere di consultare figure professionali indipendenti esperte di IG. In alternativa, le associazioni dei produttori possono anche internalizzare questo lavoro e chiedere un sostegno finanziario alla regione.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA (ITALIA)

In Italia, il Ministero dell'Agricoltura (MIPAAF) è responsabile dell'attuazione della politica di qualità a livello nazionale e gestisce l'intero processo di registrazione/modifica delle IG. Nel 2013 il Ministero ha adottato un **Decreto Ministeriale** per l'attuazione del nuovo Regolamento europeo 1151/12 sui sistemi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

Tale Decreto **riconosce formalmente le competenze delle Regioni Italiane** nel processo di registrazione e modifica delle IG. In particolare, una volta che il MIPAAF ha informato la o le Regioni interessate dall'area geografica delle IG:

- La o le Regioni richiedono una **riunione con il Ministero** per valutare il dossier (registrazione/modifica) (entro 60 giorni);
- **La o le Regioni devono preparare un parere sulla domanda di registrazione/modifica e inviarlo al Ministero (entro 90 giorni).**

Il Decreto adottato il 14 ottobre 2013 ha aggiornato la procedura nazionale in conformità al nuovo Regolamento UE 1151/12. Questo aggiornamento ha dato la possibilità alle Regioni italiane di richiedere un ruolo maggiore nel processo di registrazione/modifica dell'IG. Grazie all'attività di lobbying regionale, per la prima volta è stata data la possibilità alle regioni interessate di richiedere un **incontro con il Ministero dell'Agricoltura**, per valutare la domanda di registrazione/modifica. Questa nuova competenza regionale ha portato un significativo miglioramento nel riconoscimento del ruolo delle Regioni nel processo di registrazione e di modifica.

Infatti, l'incontro con il Ministero è davvero importante per chiarire la posizione di entrambe le istituzioni e per trovare un compromesso fin dall'inizio. In questo modo, **il parere** della/e Regione/i è più coerente con la posizione del Ministero. Ciò garantisce l'uniformità dei criteri ed evita di inviare indicazioni contrastanti ai produttori.

Queste sono le competenze regionali più importanti nel processo di registrazione/modifica dell'IG. Per un elenco completo, si consulti la seguente tabella :

Italia - Emilia-Romagna	
Legislazione Nazionale <u>Decreto ministeriale 14 ottobre 2013</u>	Legislazione Regionale ³ <u>Allegato A alla Delibera Regionale n. 1682 del 27 ottobre 2014</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Richiesta di registrazione/modifica inviata al Ministero dell'Agricoltura e alla/e regione/i interessata/e • La o le Regioni richiedono una riunione con il Ministero per valutare il dossier (registrazione/modifica) (nei 60 giorni seguenti alla presentazione della registrazione/modifica) • La o le Regioni devono elaborare un parere in merito alla domanda di registrazione/modifica e inviarlo al Ministero (nei 90 giorni seguenti la presentazione della domanda di registrazione/modifica) 	<ul style="list-style-type: none"> → Per l'elaborazione del parere: <ul style="list-style-type: none"> • Il servizio competente richiede una valutazione tecnica; • La Regione pubblica una sintesi della domanda nella Gazzetta ufficiale regionale per informare le parti interessate; • Le parti interessate possono inviare le loro osservazioni → Il parere dovrà analizzare : <ul style="list-style-type: none"> • La coerenza dei disciplinari di produzione del prodotto con la strategia regionale di valorizzazione dei prodotti agroalimentari; • L'esistenza di interessi conflittuali; • Altri aspetti rilevanti ai fini della registrazione di una DOP/IGP.
<ul style="list-style-type: none"> • I richiedenti inviano le loro risposte al Ministero e alla/e Regione/i • Il Ministero e la/e Regioni partecipano insieme alla riunione pubblica (per la modifica solo se il territorio di produzione definito viene modificato) • I richiedenti inviano le loro risposte alle opposizioni al Ministero e alla/e Regione/i) 	

Tabella 1 - Competenze nazionali e regionali nel processo di registrazione/modifica delle IG in Italia.

Al fine di definire meglio le competenze regionali nel processo di registrazione e modifica delle IG, alcune Regioni italiane hanno adottato una legislazione regionale. È il caso della Regione Emilia-Romagna che, nell'allegato A della Delibera Regionale n. 1682 del 27 ottobre 2014, **descrive nel dettaglio le modalità di redazione del parere**:

- Il servizio competente della Regione richiede una **valutazione tecnica** della richiesta di registrazione/modifica;
- la Regione pubblica **una sintesi della domanda nella Gazzetta ufficiale regionale per informare le parti interessate**;
- Le parti interessate possono inviare **osservazioni** (questo non fa parte della procedura di

³ Per maggiori informazioni sulla legislazione regionale, si consulti questo [link](#).



opposizione a livello nazionale, tuttavia è utile coinvolgere tutti i soggetti interessati nel processo e trovare un equilibrio tra tutti gli interessi rappresentati).

infine, il parere dovrebbe analizzare :

- La **coerenza** dei disciplinari di produzione dei prodotti con la **strategia regionale di valorizzazione dei prodotti agroalimentari**;
- L'esistenza di **interessi conflittuali**;
- Altri aspetti rilevanti ai fini della registrazione di DOP/IGP.

Oltre a questo ruolo formale, la Regione Emilia-Romagna ha anche un **ruolo informale**, non riconosciuto dal decreto, ma assunto *de facto* dalla Regione. In particolare, nell'ambito della valutazione preliminare, la Regione Emilia-Romagna fornisce anche un supporto tecnico ai produttori interessati a registrare una nuova IG o a modificare una IG esistente.

Grazie a questo primo contatto informale, gli esperti regionali e il gruppo di richiedenti valutano insieme i vantaggi e gli svantaggi della domanda di registrazione e della modifica del disciplinare di produzione.

Se la registrazione di una DOP/IGP non è considerata l'opzione migliore, gli esperti regionali e il gruppo di richiedenti discutono e valutano le alternative.

Al contrario, se la registrazione di una DOP/IGP è vista come una buona opportunità per promuovere e tutelare il prodotto, gli esperti regionali iniziano a valutare (in modo informale) l'impatto della registrazione sui produttori, tenendo conto degli aspetti economici e operativi. Inoltre, essi discutono con il gruppo di richiedenti il legame tra le caratteristiche qualitative/produttive e l'ambiente geografico, nonché tra la qualità di un prodotto specifico, la reputazione del prodotto o altre caratteristiche del prodotto e la sua origine geografica.

In caso di richiesta di modifica, la procedura a livello regionale è la stessa: le modifiche al disciplinare sono discusse con le associazioni di produttori prima che queste presentino ufficialmente la richiesta.

L'organizzazione interna della Regione Emilia-Romagna riflette questo ruolo in quanto esiste un dipartimento responsabile delle DOP/IGP. Tuttavia, la Regione Emilia-Romagna **non ha un'agenda proattiva né obiettivi specifici** per proporre modifiche ai disciplinari. La richiesta proviene sempre dai produttori, mentre la Regione può suggerire di introdurre una modifica per risolvere problemi presentati dai produttori.

La Regione svolge anche un ruolo di **mediazione** per trovare un equilibrio tra tutti gli interessi rappresentati. **Il processo istituzionale descritto è considerato efficace per trovare un compromesso.** In casi complicati, la Regione interviene organizzando incontri informali con i produttori, prima della presentazione della richiesta di modifica.

Per quanto riguarda l'equilibrio tra tradizione e innovazione, l'Emilia-Romagna ritiene che i cambiamenti tecnologici non debbano modificare la qualità di un prodotto descritto nel disciplinare, ma che l'innovazione sia ampiamente accettata.

Attualmente (agosto 2017), l'Emilia-Romagna ha solo richieste di modifiche in attesa di approvazione da parte della Commissione Europea.

REGIONE CATALOGNA (SPAGNA)

La Costituzione spagnola riconosce l'autonomia giuridica e amministrativa delle Comunità Autonome in un quadro di forte decentramento che per molti aspetti assomiglia alla struttura degli Stati federali. Le Comunità Autonome hanno autonomia politica e finanziaria. Ciò implica l'attribuzione di poteri per l'approvazione di leggi sulle competenze riconosciute nel loro statuto, nonché lo svolgimento dei compiti esecutivi a loro assegnati⁴.

La Costituzione spagnola introduce anche il dovere di collaborazione tra le amministrazioni pubbliche, per l'esercizio delle competenze spettanti all'amministrazione centrale dello Stato, così come quelle spettanti alle Comunità Autonome.

In questo contesto, le **Comunità Autonome** hanno una **competenza esclusiva** nella regolamentazione del settore agroalimentare e, in particolare, per quanto concerne **la registrazione e la modifica delle IG**.

Al fine di chiarire questa ripartizione delle funzioni tra il Ministero dell'Agricoltura spagnolo e le Comunità Autonome, è necessario distinguere tra le **IG protette a livello sovra-autonomo**, il cui ambito di applicazione territoriale copre più di una Comunità Autonoma ([Ley 6/2015](#)) e le **IG protette a livello di una sola Comunità Autonoma** ([Real Decreto 1335/2011](#) e [Real Decreto 149/2014](#)).

Nel caso delle **IG sovra-autonome**, il Ministero spagnolo dell'agricoltura, dell'alimentazione, della pesca e dell'ambiente (MAPAMA) si occupa dell'intera procedura di registrazione e di modifica a livello nazionale. In tal modo, il MAPAMA riceve la domanda, gestisce la procedura nazionale di opposizione e pubblica la registrazione/modifica dell'IG nella Gazzetta Ufficiale dello Stato (BOE). Tuttavia, prima della pubblicazione, il MAPAMA deve chiedere alle Comunità Autonome interessate di presentare una relazione e deve incontrarsi con loro per discutere la questione.

Diversamente, **una IG che non va al di là del territorio di una regione è di competenza esclusiva della Comunità Autonoma interessata**. La Comunità si occupa dell'intera procedura di registrazione e di modifica, riceve le domande e gestisce tutte le fasi della procedura nazionale. Il Ministero si occupa solo di inoltrare la domanda alla Commissione Europea.

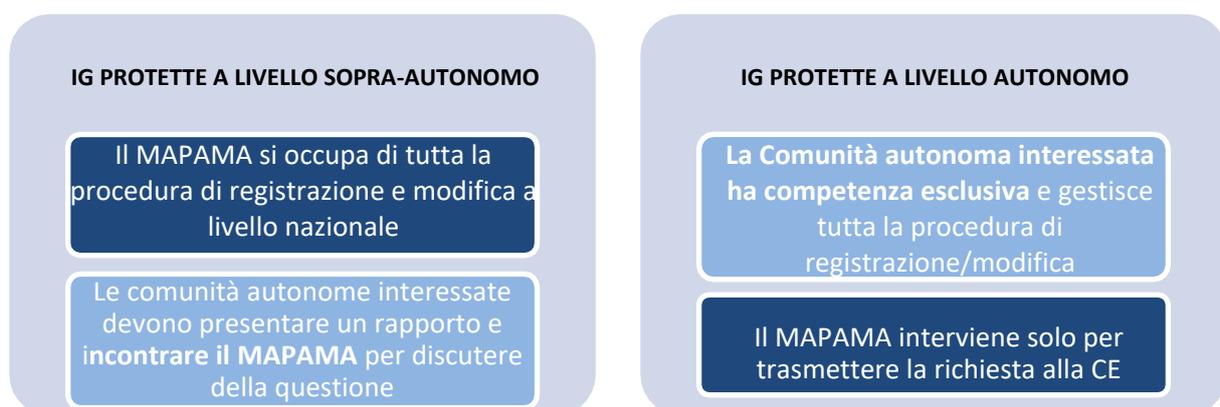


Tabella 2 - Ripartizione delle funzioni nel processo di registrazione/modifica delle IG tra MAPAMA e le Comunità Autonome in Spagna

⁴ http://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/ComunidadesAutonomas.html?idioma=es



Il caso di studio sulla Regione Catalogna sarà presentato per descrivere meglio le competenze delle Comunità Autonome nell'ambito delle IG.

Lo **Statuto di Autonomia della Catalogna** conferisce alla Generalitat **la competenza esclusiva** sul settore agroalimentare (art. 116) e **sulle IG** (art. 128). Ciò comprende la creazione e l'attuazione del quadro giuridico e delle norme regolamentari.

La Catalogna non ha alcuna IG sovra-regionale tra le sue registrate. **Pertanto, la valutazione e la gestione delle richieste di nuove IG e delle richieste di modifica dei prodotti catalani sono effettuate esclusivamente dalla Generalitat de Catalunya.** Il Ministero si occupa solo di inoltrare la domanda alla Commissione Europea.

Il **quadro legislativo** catalano per le IG è costituito dalla legge sulla qualità agroalimentare 14/2003⁵ e dal decreto 285/2006⁶, che attua la legge 14/2003 e stabilisce la procedura per la richiesta di registrazione/modifica di una IG.

Come stabilito dal Decreto 285/2006, **le procedure di registrazione e modifica sono esattamente le stesse e sono svolte in tutte le fasi dalla Generalitat:**

1. La richiesta di registrazione/ modifica deve essere rivolta al Ministero Regionale dell'Agricoltura;
2. Dopo una prima analisi da parte della Direzione Generale competente, la domanda è pubblicata nella Gazzetta ufficiale;
3. Le opposizioni devono essere presentate al Ministero Regionale;
4. Se la domanda è giudicata ammissibile, il Ministero Catalano approva la **protezione provvisoria** e informa il Ministero spagnolo dell'Agricoltura che trasmette la domanda alla Commissione europea;
5. Approvata la domanda da parte della Commissione, il Ministero Catalano pubblica la decisione sulla Gazzetta Ufficiale.

L'organizzazione interna della Catalogna riflette questo ruolo in quanto esiste un dipartimento responsabile delle DOP/IGP.

Nonostante questa competenza esclusiva nella procedura di registrazione e modifica delle IG, la Catalogna **non ha un ruolo proattivo o obiettivi specifici** nel proporre modifiche e la richiesta proviene sempre dai produttori. Così, l'equilibrio tra tradizione e innovazione è di solito trovato dai produttori stessi e non attraverso l'intervento attivo della Regione.

Tuttavia, la Regione agisce come **mediatore** per trovare una posizione comune e un equilibrio tra tutti gli interessi rappresentati.

⁵ [Ley 14/2003, de 13 de junio, de calidad agroalimentaria](#)

⁶ [DECRET 285/2006, de 4 de juliol](#)

PROBLEMI RICORRENTI

Sia l'Emilia-Romagna sia la Catalogna hanno riscontrato un problema nella **lentezza del processo di modifica**, in particolare:

- Paradossalmente, gli emendamenti minori richiedono generalmente più tempo per essere approvati. Anche se saltano il processo di opposizione e dovrebbero essere semplicemente approvati o respinti dalla Commissione europea, sono soggetti a un ulteriore esame da parte della CE stessa.
- Inoltre, il Regolamento 1151/12 ha **eliminato la possibilità di approvare il riconoscimento transitorio per la modifica dei disciplinari del prodotto**. Di conseguenza, la lunghezza del processo è ancora più problematica.
- Infine, in alcuni casi, la richiesta di modifica ha lasciato il posto ad una sorta di valutazione dei disciplinari originali del prodotto da parte della CE. Questo è il caso dei prodotti approvati prima dell'introduzione del documento unico. Per questi prodotti, la CE ha solo un riassunto dei disciplinari, e quindi tende a considerare come modifiche alcuni elementi originali dei disciplinari del prodotto che non erano inclusi nel riassunto.

CONCLUSIONI

A livelli diversi, le tre Regioni forniscono una qualche forma di supporto (tecnico) ai produttori durante il processo di registrazione/modifica:

- Laddove la Regione ha un ruolo formale nel processo di registrazione o di modifica, ha anche un'importante ed efficace funzione di mediatore tra le diverse categorie di stakeholder;
- Nessuna delle tre Regioni ha un ruolo proattivo nel proporre emendamenti, ma tutte sostengono le associazioni di produttori solo quando le modifiche sono necessarie;
- Tuttavia, il numero dei processi di modifica è in aumento e supera il numero dei processi di registrazione.