



Confederazione italiana agricoltori

29 Gennaio 2014

Senato della Repubblica, Commissione Agricoltura e produzione agroalimentare

Audizione della Confederazione italiana agricoltori nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul fenomeno delle frodi nel settore agroalimentare

La Confederazione italiana agricoltori è impegnata a favorire la creazione di un sistema pubblico-privato per la lotta internazionale alla contraffazione ed alle frodi alimentari. L'obiettivo è dare competitività al settore della qualità, un asset strategico per le numerose imprese coinvolte, così come è obbligo collettivo tutelare il consumatore dall'acquisto inconsapevole di prodotti non autentici e spesso dannosi per la sua salute.

Il giro d'affari legato alle produzioni Dop e Igp supera nella sola Italia i 7 miliardi di euro per fatturato alla produzione ed i 12,6 miliardi di euro per consumo. Circa un terzo del volume prodotto è destinato all'export, per un valore di circa 2,5 miliardi di euro (anno 2012, dati Qualivita-Ismea): da prodotti di nicchia a componente importante e dinamica del settore agroalimentare.

Di contro, il valore delle merci contraffatte nel settore alimentare e bevande è pari ad oltre un miliardo di euro, il 15% dell'intera contraffazione rinvenuta in Italia (dati Censis-Ministero Sviluppo Economico). Si passa dall'usurpazione della denominazione a vere e proprie sofisticazioni e frodi alimentari.

I crescenti fenomeni di imitazione, contraffazione, usurpazione delle denominazioni e dei marchi, testimoniano il carattere transnazionale delle filiere del falso.

Oltre a registrare numeri crescenti, il mercato del falso si è progressivamente spostato dai beni di lusso a settori di massa, alimenti, farmaci, prodotti per l'infanzia. E' questa una trasformazione che vede in primo luogo l'azione della criminalità organizzata. La lotta alla contraffazione è per questo una lotta a favore della legalità. Le imprese, anche grazie all'intensificato sforzo delle forze dell'ordine nell'azione investigativa e repressiva, hanno acquisito negli ultimi anni una nuova consapevolezza contro un crimine che vede il mercato agroalimentare come frontiera di un business ad alto rendimento e basso rischio.

Anche nel food, il commercio elettronico è un crescente veicolo di beni contraffatti. La rilevanza dell'utilizzo di Internet, sia come opportunità promozionale del prodotto che come strumento di transazione commerciale, necessita di una più efficace azione preventiva e repressiva dei fenomeni contraffattivi on line, che coinvolgono spesso soggetti giuridici, come ad esempio le

grandi piattaforme orientali di e-commerce, sui quali non è possibile esercitare un'azione coercitiva se non in collaborazione con le autorità locali. Questa rapida evoluzione richiama anche il problema dell'assegnazione e gestione dei nomi a dominio Internet (ad esempio, .cheese; .wine; .vin) da parte della società statunitense ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) che, permettendo l'utilizzo di una denominazione come nome generico del food internazionale, dà origine a nuovi circuiti virtuali della contraffazione.

La contraffazione agisce su prodotti di largo consumo, come ad esempio l'olio di oliva, o su mercati in crescita, come nel caso dei prodotti biologici. Tuttavia, vi è ancora scarsa consapevolezza della diffusione delle frodi e adulterazioni dei prodotti di massa e dei forti rischi in termini di salubrità. Da qui, la necessità di un maggiore impegno delle istituzioni, sostenute dalle associazioni di imprese, per divulgare la cultura della legalità e rappresentare il legame tra scandali alimentari e criminalità presso i consumatori. E' pur vero che la consapevolezza di questi ultimi va di pari passo alla chiarezza dell'etichetta del prodotto acquistato, unico strumento concreto di conoscenza del prodotto finale, che deve fornire le necessarie informazioni sulla composizione e sull'origine della materia prima.

Così come il sistema agroalimentare è sempre più integrato (aumenta la domanda alimentare nei mercati dei paesi terzi, si intensificano le trattative commerciali bilaterali, si potenziano gli effetti della globalizzazione dei mercati agricoli), così anche il crimine organizzato agisce oggi secondo logiche commerciali globali e segue le direttrici del trasporto e del commercio di prodotti agricoli ed alimentari.

Ma l'analisi del fenomeno non si può arrestare alla sola contraffazione criminale. Per molti prodotti imitativi sui mercati esteri l'usurpazione è realizzata da marchi commerciali registrati nel rispetto delle leggi vigenti locali, che spesso considerano prodotti generici le denominazioni tutelate dalla stringente normativa comunitaria. E' il caso dell'"italian sounding", i prodotti che di italiano hanno solo il nome o un richiamo all'Italia nel packaging, ma che generano un valore stimato nel mondo intorno ai 55 miliardi di euro. In questo campo, dove spesso la concorrenza è esercitata da società private storicamente radicate nei mercati, l'azione legale non è sufficiente. Occorre favorire una nuova promozione del Made in Italy agroalimentare attraverso azioni di sistema del nostro Paese e tramite la disponibilità di risorse realmente veicolate a favore delle piccole e medie imprese di tutto il territorio nazionale.

La risposta in termini di tutela, prevenzione e contrasto alla contraffazione deve superare l'ambito strettamente nazionale e chiama in causa direttamente l'Europa.

Il prossimo semestre italiano di Presidenza dell'Unione europea rappresenta un'imperdibile opportunità per porre nella dialettica comunitaria la centralità della tutela e della promozione delle produzioni agroalimentari di qualità e della loro origine, come strumento di crescita economica per le imprese.

Le indicazioni geografiche del food europeo, con la loro elevata propensione all'export, giocano un ruolo centrale per migliorare la competitività delle Pmi europee, anche in risposta alla crisi dei consumi interni. Intercettare la domanda internazionale di prodotti di qualità significa accrescere di oltre il 20-30% il valore commercializzato rispetto ad un prodotto ordinario. I volumi di

esportazione, pur rappresentando una quota significativa, come nel settore vitivinicolo, hanno grandi margini di miglioramento.

La riforma della Politica europea della qualità offre nuove opportunità per la tutela e la valorizzazione dei prodotti agroalimentari all'interno del mercato comunitario e consolida il ruolo dei "gruppi di produttori". Come noto, con la cosiddetta "Protezione ex officio" (art. 13 del Regolamento 1151/2012), gli Stati membri sono tenuti ad accogliere le misure necessarie alla tutela delle indicazioni geografiche designando le autorità responsabili di adottare le misure di protezione e prevedendo espressamente che tali autorità offrano adeguate garanzie di obiettività ed imparzialità. Per l'Italia è stato recentemente designato come autorità competente l'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari. Il primo intervento in applicazione dell'obbligo dell'ex officio ha riguardato la collaborazione tra le autorità italiane e quelle inglesi per la chiusura di un sito internet inglese che commercializzava Prosciutto San Daniele contraffatto, prodotto in Gran Bretagna.

L'approvazione del Pacchetto Qualità stabilisce quindi un punto di non ritorno: con la protezione "ex officio" viene finalmente introdotto il principio della responsabilità condivisa e della cooperazione e l'impegno degli Stati membri contro le usurpazioni. Sono trascorsi pochi anni dalla famosa "Sentenza Parmesan", con la quale la Corte di Giustizia Europea respinse il ricorso della Commissione europea contro la Germania per non aver attuato (di ufficio) i controlli sulla violazione del Regolamento 2081 nel proprio territorio. Era allora convinzione della Commissione che *"La tutela dei consumatori sarebbe compromessa se l'attuazione dei divieti previsti dal regolamento fosse rimessa integralmente all'iniziativa processuale degli operatori economici privati"*.

Se la tutela delle indicazioni geografiche e la lotta alla contraffazione verranno considerate realmente in Europa una questione di interesse generale, sarà così anche più agevole rafforzare la nostra posizione nei Paesi terzi con elevate prospettive di crescita economica.

Un elemento chiave è senza dubbio il potenziamento della forza giuridica delle indicazioni geografiche attraverso la registrazione e tutela di marchi commerciali nei paesi di destinazione. Spesso i piccoli e medi imprenditori che si affacciano a nuovi mercati non conoscono la normativa locale vigente né gli strumenti normativi per tutelare i propri diritti. E' necessario un maggiore impegno pubblico nell'assistenza tecnica e facilitazione finanziaria per le imprese. Tutto ciò è aggravato dall'assenza di regole multilaterali per una tutela globale delle indicazioni geografiche nel sistema commerciale. Dopo tredici anni di trattative a Ginevra, il negoziato TRIP'S è allo stremo.

Riconosciamo molto positivamente l'impegno della Commissione a porre il tema delle indicazioni geografiche come condizione per le trattative bilaterali di libero scambio con paesi, quali Canada, Stati Uniti, Cina, dove è presente gran parte dell'imitazione destinata sia ai mercati interni che all'export (il primo paese esportatore di parmesan in Australia è la Cina). Una delle aree del mondo maggiormente attrattive per l'export alimentare europeo, ma anche per gli stessi prodotti imitativi e contraffattivi che vi occupano ampie quote di mercato, è il Sud Est asiatico, dove nel 2015 dovrebbe pienamente realizzarsi la comunità economica unica dell'ASEAN. Ricordiamo che la sola Corea del Sud, con la quale l'Ue ha siglato un ambizioso accordo di libero scambio che prevede anche la tutela delle indicazioni geografiche, è il secondo mercato internazionale dell'industria casearia degli Stati Uniti, che trae dalle vendite nel paese asiatico un valore annuo di oltre 130

milioni di dollari. Si tratta di formaggi in prevalenza imitativi dei prodotti europei di qualità (brie, camembert, emmenthal, grana, mozzarella, parmesan, romano e provolone).

La lotta alla contraffazione presuppone la necessità di un coordinamento europeo ed internazionale sul fronte dei controlli. Le operazioni repressive contro le contraffazioni e le frodi esercitate in campo agroalimentare dall'Interpol ed Europol in sinergia con le autorità internazionali, offrono un ottimo modello di riferimento.

Anche in questo caso, i tavoli negoziali bilaterali in corso possono avere un ruolo importante. Alle concessioni tariffarie e non tariffarie negoziate a Bruxelles, occorre far corrispondere nei Paesi terzi un concreto impegno per una migliore gestione e armonizzazione dei controlli doganali, il monitoraggio e la vigilanza sui crescenti rischi di triangolazione doganale, la collaborazione tra le autorità competenti, lo scambio informativo sui flussi dei prodotti contraffatti e la banca dati comune di riconoscibilità dei prodotti autentici. Il recente accordo di Bali sulle procedure doganali dell'Organizzazione Mondiale per il Commercio apre la possibilità di una maggiore cooperazione tra paesi avanzati e paesi in via di sviluppo.

Ad esempio, nell'ambito del Round tra UE ed USA per la conclusione di un accordo di partenariato transatlantico per gli scambi e gli investimenti (TTIP), il coordinamento doganale tra UE ed USA potrà essere rafforzato sia per evitare onerosi meccanismi di controllo nella fase di imbarco e di transito delle merci, sia, soprattutto, per contrastare il fenomeno della triangolazione doganale, anche in vista dell'Accordo TransPacifico, che rischia di innalzare i livelli di flussi commerciali irregolari e/o dei prodotti contraffatti con l'Asia Orientale.

L'Italia sarà chiamata a presiedere il Consiglio Europeo in una fase di forte intensità delle trattative TTIP. Sarà questa l'occasione per convogliare le energie europee verso un alto livello di ambizione su alcuni temi strategici per la competitività dell'export europeo, tra i quali la tutela delle Indicazioni Geografiche all'interno del capitolo Diritti di Proprietà Intellettuale.

Anche nell'ambito dell'Accordo Economico Commerciale Globale (CETA) tra UE e Canada, di cui il 18 Ottobre 2013 è stato siglata a Bruxelles l'intesa politica, il periodo di Presidenza italiana coinciderà con la fase di stesura del testo finale, importante per finalizzare in responsabilità concrete l'impegno canadese in merito al riconoscimento delle indicazioni geografiche europee.

Come noto, con l'entrata in vigore dell'Accordo non verrà accordato ad esse lo stesso grado di protezione¹. In ogni caso, questo risultato, pur nei suoi limiti, può essere considerato un successo per i negoziatori comunitari, poiché per la prima volta un mercato maturo, come quello canadese, riconoscerà la possibilità di una coesistenza tra due sistemi giuridici profondamente diversi: il

¹ Per alcune denominazioni già registrate in Canada, come gli italiani Prosciutto di Parma e Prosciutto San Daniele, si verrà a creare una coesistenza con i marchi canadesi. Si ricorderà il famoso caso del marchio commerciale "Parma Ham" della società Maple Leaf, che, essendo stato regolarmente registrato in Canada dal 1987, ha per oltre venti anni costretto la DOP autentica "Prosciutto di Parma" ad essere venduta come "The original prosciutto – le jambon original" ("Prosciutto originale"). L'omonimo marchio commerciale Parma Ham continuerà ad essere commercializzato liberamente, ma almeno il Prosciutto di Parma potrà essere riconosciuto dai consumatori canadesi con la sua reale denominazione. Per cinque formaggi (feta, gorgonzola, asiago, fontina e munster) vigerà la clausola del "droits acquis", ovvero solo i produttori canadesi attuali potranno continuare a denominare i loro prodotti come prima, ma saranno obbligati ad indicare l'origine in etichetta, e sarà vietato inserire bandiere e colori degli Stati europei nella presentazione del prodotto. Al contrario, i nuovi produttori canadesi, se vorranno utilizzare questi stessi nomi, dovranno usare la dicitura "style", "-type", "imitation of". Il Parmigiano Reggiano avrà l'uso esclusivo della sua etichetta in italiano; tutti gli altri prodotti generici Parmesan (etichette in francese ed inglese) potranno ancora essere venduti con il termine parmesan, ma non potranno sfruttare l'utilizzo di nomi e colori che evocano l'Italia (lotta all'italian sounding).

sistema delle denominazioni, esclusivo dell'Unione europea (tutela giuridica del legame del prodotto con il territorio di origine) ed il sistema dei marchi commerciali (tutela del diritto di proprietà intellettuale appartenente ad una soggetto economico privato), che considera le denominazioni europee come nomi generici e ne riconosce la validità giuridica solo se registrati con un normale marchio commerciale.

Si potrebbe pervenire alla ratifica dell'Accordo UE-Canada contemporaneamente alla conclusione dei negoziati tra UE ed USA. L'auspicio è che la formulazione del compromesso sulla tutela delle indicazioni geografiche tra UE e Canada possa rappresentare un volano per la soluzione dell'annoso problema anche con gli Stati Uniti, offrendo ottime opportunità commerciali ai nostri prodotti di qualità. A tale proposito, vale la dichiarazione di "sconcerto" dell'Associazione degli esportatori di formaggio statunitensi e dell'Associazione Internazionale dei produttori lattieri, che vigileranno affinché le clausole dell'accordo con il Canada non vengano inserite nel negoziato in corso tra Washington e Bruxelles.

Sempre per un efficace contrasto alla contraffazione ed al fenomeno dell'italian sounding riteniamo necessario sviluppare un più efficace sistema di tracciabilità ed etichettatura, anche favorendo la migliore e tempestiva applicazione del Regolamento (Ue) N.1169/2011 del Parlamento e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti. Questa azione a livello normativo deve essere condotta soprattutto a livello europeo. Si tratta di definire o migliorare alcuni aspetti relativi all'origine dei prodotti e delle materie prime, all'obbligatorietà della loro indicazione, alla trasparente indicazione delle caratteristiche salutistiche e nutrizionali ed alla efficace informazione relativa ad eventuale contenuto di allergeni.

In Italia occorre rendere più efficace il sistema di controllo e certificazione. La contraffazione alimentare colpisce soprattutto i prodotti alimentari di qualità regolamentata: denominazioni di origine (dop ed Igp), vini (doc e docg), prodotti biologici e nel prossimo futuro i cosiddetti "sistemi di qualità nazionale, in via di definizione per esempio nei settori dell'olio di oliva e della carne bovina.

In tutti questi settori, il sistema di controllo prevede l'azione di Organismi di certificazione accreditati secondo le norme internazionali ISO 45011 (in Italia l'Ente riconosciuto è Accredia) ed autorizzati dal Mipaf, che svolge un'azione di vigilanza sull'intero settore. Questo duplice livello di controllo, privato e pubblico, deve essere più efficacemente integrato con una più netta identificazione dei compiti reciproci e delle relazioni, a garanzia dei consumatori e dei produttori. Occorre superare le sovrapposizioni ed i contrasti che attualmente molto spesso caratterizzano il settore.

Più in generale è necessario razionalizzare e migliorare nel nostro Paese il sistema di certificazione ed accreditamento. Gli Organismi operanti sono in numero eccessivo, senza paragoni con il resto d'Europa, con problemi di competenza, reputazione, terzietà (esistono anche organismi che certificano un solo prodotto) e di costi. Occorre al contrario favorire un'azione di qualificazione ed accorpamento per avere un numero più limitato di organismi efficienti, integrati nel sistema pubblico di vigilanza e ad alta reputazione anche internazionale.

Sempre relativamente ai controlli, infine, occorre favorire l'implementazione delle tecnologie ICT, l'uso delle diverse banche dati esistenti (a partire da quelle dei "fascicoli aziendali" Agea/Sin) e la creazione di nuove banche dati relative ai controlli. In questo modo, si può perseguire il duplice obiettivo di rendere più efficace il controllo ed avere minori costi ed oneri per i produttori.