



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 17 ottobre 2008 (21.10)
(OR. fr)**

14358/08

AGRI 333

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data: 17 ottobre 2008
Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante
Oggetto: Libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2008) 641 definitivo.

All.: COM(2008) 641 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 15.10.2008
COM(2008) 641 definitivo

LIBRO VERDE

**sulla qualità dei prodotti agricoli:
norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità**

LIBRO VERDE

sulla qualità dei prodotti agricoli: *norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità*

Con la presente consultazione, la Commissione invita le organizzazioni e i cittadini interessati alla qualità dei prodotti agricoli ad esprimere le loro opinioni.

Particolarmente attesi sono i contributi di agricoltori e produttori alimentari, organizzazioni non governative, trasformatori, dettaglianti, distributori, grossisti, consumatori e organismi pubblici.

Gli interessati sono invitati a rispondere all'insieme o a una parte del Libro verde. Le risposte vanno inviate entro mercoledì 31 dicembre 2008 al seguente indirizzo di posta elettronica:

AGRI-QUALITY@ec.europa.eu

o al seguente indirizzo postale:

Libro verde "Qualità"
Direzione generale dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale
Commissione europea
B-1049 Bruxelles

I commenti pervenuti saranno pubblicati su internet, accompagnati dall'identità del mittente (nome e cognome, località, paese)¹. In caso di espressa obiezione da parte del mittente alla pubblicazione dei propri dati personali, il contributo sarà pubblicato in forma anonima o non verrà pubblicato affatto. Per ulteriori informazioni sulla tutela dei dati personali, si rimanda alla nota informativa concernente il sito internet della Commissione:

http://www.ec.europa.eu/geninfo/legal_notices_it.htm

Ulteriori informazioni sono reperibili sul sito internet del Libro verde:

http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/index_it.htm

¹ I dati personali saranno trattati dalla Commissione ai sensi del regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati (GU L 8 del 12.1.2001, pag. 1).

INDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUZIONE..... | 4 |
| PARTE I: REQUISITI DI PRODUZIONE E NORME DI COMMERCIALIZZAZIONE..... | 6 |
| 1. Requisiti di produzione dell'UE | 6 |
| 2. Norme di commercializzazione..... | 7 |
| 2.1. Elementi obbligatori delle norme di commercializzazione..... | 8 |
| 2.2. Termini riservati nelle norme di commercializzazione..... | 9 |
| 2.3. Semplificare le norme di commercializzazione | 9 |
| PARTE II: SISTEMI DI QUALITÀ SPECIFICI DELL'UE | 11 |
| 3. Indicazioni geografiche..... | 12 |
| 3.1 Protezione e controllo delle indicazioni geografiche..... | 12 |
| 3.2. Criteri per la registrazione delle indicazioni geografiche | 13 |
| 3.3. Protezione delle indicazioni geografiche dell'UE nei paesi terzi | 14 |
| 3.4. Prodotti a indicazione geografica utilizzati come ingredienti in prodotti trasformati | 14 |
| 3.5. Origine delle materie prime contenute nei prodotti a indicazione geografica | 15 |
| 3.6. Coerenza e semplificazione dei sistemi di indicazione geografica..... | 15 |
| 4. Specialità tradizionali garantite..... | 16 |
| 5. Agricoltura biologica | 16 |
| 6. Politica per i prodotti di qualità originari delle regioni ultraperiferiche | 17 |
| 7. Altri sistemi UE | 18 |
| PARTE III: SISTEMI DI CERTIFICAZIONE..... | 19 |
| 8. Sistemi di certificazione della qualità dei prodotti alimentari | 19 |
| 8.1. Efficacia dei sistemi di certificazione nel conseguire gli obiettivi strategici..... | 19 |
| 8.2. Supervisione dell'UE | 20 |
| 8.3. Ridurre gli oneri e i costi..... | 21 |
| 8.4. Dimensione internazionale..... | 21 |
| CONCLUSIONE | 22 |

INTRODUZIONE

In un mondo che diventa sempre più piccolo per effetto della globalizzazione incalzante, i prodotti dei paesi emergenti a basso costo di produzione esercitano una pressione crescente sugli agricoltori dell'Unione europea. Si acuisce la concorrenza sia per i prodotti di base, sia per i prodotti a valore aggiunto. Di fronte a queste nuove sfide commerciali, l'arma più potente di cui dispongono gli agricoltori dell'UE è la qualità. La qualità è un punto di forza dell'UE grazie all'altissimo livello di sicurezza garantito dalla normativa UE da un capo all'altro della catena alimentare e grazie agli investimenti realizzati dagli agricoltori – e più in generale dai produttori – per conformarvisi. Nondimeno, vi sono anche altri aspetti che possono contribuire a migliorare la qualità in senso lato.

“Qualità” vuol dire soddisfare le aspettative dei consumatori. Riferite ai prodotti agricoli, le qualità di cui si parla nel presente Libro verde sono le caratteristiche del prodotto, quali i metodi di produzione utilizzati o il luogo di produzione, che il produttore desidera far conoscere e che il consumatore vuole conoscere. La qualità è un argomento che riguarda ogni agricoltore europeo e ogni acquirente, sia che si tratti di derrate rispondenti a requisiti minimi o di prodotti di prima qualità nei quali l'Europa eccelle. Il presente Libro verde lascia impregiudicate le questioni attinenti alla qualità in relazione alla sicurezza alimentare, già trattate da altre iniziative della Commissione come l'etichettatura nutrizionale, il benessere degli animali, ecc.

Esigenze del mercato e della società civile

In una congiuntura di prezzi elevati delle derrate, l'incentivo ad aumentare il volume della produzione non deve diventare un pretesto per abbassare la qualità. I consumatori vogliono acquistare prodotti alimentari a prezzi abbordabili e con un buon rapporto qualità/prezzo. Tuttavia, a prescindere dal prezzo, consumatori e grossisti hanno molte altre esigenze riguardo al valore e alla qualità dei prodotti che acquistano. Soddisfare queste esigenze rappresenta una grossa sfida per gli agricoltori.

Le esigenze del mercato sono varie e tendono a moltiplicarsi. I principali aspetti che ricorrono all'interno dell'Unione europea sono l'igiene e la sicurezza degli alimenti (un “imperativo non negoziabile”), la salute e il valore nutrizionale, nonché le esigenze della società civile. Inoltre, i consumatori sono sempre più attenti al contributo dato dall'agricoltura alla sostenibilità, ai cambiamenti climatici, alla sicurezza alimentare e allo sviluppo, alla biodiversità, al benessere degli animali e alla carenza idrica. L'agricoltura, principale utilizzatrice della terra, rappresenta un fattore essenziale dell'assetto territoriale delle regioni, dei paesaggi e delle aree di pregio ambientale. Infine, ma non meno importante, i consumatori che in molte parti del mondo dispongono di un reddito crescente sono alla ricerca di cibi saporiti, tradizionali e genuini, oltre che rispettosi di un più alto livello di benessere animale.

Anziché considerarle come un vincolo oneroso, gli agricoltori europei possono mettere a profitto tali esigenze, fornendo esattamente quello che chiedono i consumatori, differenziando nettamente i loro prodotti sul mercato e ottenendo così un vantaggio competitivo.

La politica agricola dell'UE deve sostenere gli agricoltori nei loro sforzi per vincere la sfida della qualità. L'UE persegue già adesso questo scopo con i suoi programmi e regolamenti, che sono essenzialmente di due ordini: misure minime e misure di qualità.

Misure minime

La normativa UE stabilisce alcuni dei più rigorosi requisiti minimi di produzione del mondo, in materia di igiene e sicurezza degli alimenti, identità e composizione dei prodotti, tutela ambientale, salute degli animali e delle piante e benessere degli animali, in risposta alle aspirazioni chiaramente e democraticamente espresse dai consumatori e dai cittadini dell'UE.

Misure e sistemi di qualità a livello UE

Molti agricoltori dell'UE sono costantemente alla ricerca di opportunità originali e inesplorate per creare nuovi sbocchi di mercato e massimizzare i profitti. Tra queste si possono citare:

- puntare su prodotti di “qualità superiore” che offrono al consumatore qualcosa di più dei requisiti minimi, sia in termini di caratteristiche speciali come il sapore, l'origine, ecc., sia riguardo al metodo di produzione;
- suscitare la fiducia dei consumatori nei confronti dei sistemi di qualità dell'UE e delle affermazioni dei produttori riguardo ai loro prodotti di “qualità superiore”;
- aiutare i consumatori a scegliere e/o a decidere se pagare di più per un dato prodotto;
- tutelare le denominazioni dei prodotti alimentari, dei vini e delle bevande alcoliche, le cui speciali caratteristiche e la cui reputazione dipendono dal luogo di produzione e dal *savoir-faire* dei produttori locali, mediante **indicazioni geografiche** come ‘Chablis’, ‘Prosciutto di Parma’, ‘Scotch whisky’, Café de Colombia, ‘Sitia Lasithiou Kritis’, ‘Szegedy szalámi’, ‘Queso Manchego’ o ‘Nürnberger Lebkuchen’;
- disciplinare il comparto biologico fissando requisiti rigorosi, visto il numero crescente di consumatori che sono attratti dai metodi di produzione utilizzati nell'**agricoltura biologica** e cercano in particolar modo i prodotti con etichetta “bio”;
- registrare le denominazioni dei prodotti **tradizionali** grazie a un regime UE inteso a promuovere i cibi e le bevande tradizionali;
- promuovere prodotti tipici delle **regioni ultraperiferiche** dell'Unione;
- stabilire **norme di commercializzazione** a livello UE in svariati settori al fine di definire certe qualità dei prodotti (come “extra vergine” per l'olio d'oliva, “categoria I” per i prodotti ortofrutticoli e “uova di allevamento all'aperto” per le uova);
- incoraggiare i **sistemi di certificazione** istituiti da enti pubblici e privati per informare meglio i consumatori dell'UE sui metodi di produzione e sulle caratteristiche dei prodotti.

Libro verde

In questo contesto, la Commissione ha deciso di intraprendere una riflessione su come instaurare il quadro politico e normativo più adatto per tutelare e promuovere la qualità dei

prodotti agricoli senza imporre costi od oneri aggiuntivi. Come prima mossa, essa intende avviare un'ampia consultazione per sapere se gli strumenti esistenti sono adeguati o in che modo potrebbero essere migliorati e quali nuove iniziative sarebbero auspicabili.

Nella parte I vengono passati in rassegna i requisiti minimi di produzione e le norme di commercializzazione promosse dall'UE, comprese quelle che definiscono le qualità specifiche dei prodotti;

la parte II verte sui sistemi di qualità esistenti, in particolare le indicazioni geografiche, le "specialità tradizionali garantite" (STG), i prodotti delle regioni ultraperiferiche e il funzionamento del mercato unico per i prodotti dell'agricoltura biologica;

nella parte III vengono esaminati i sistemi di certificazione, per lo più privati, tramite i quali i produttori fanno conoscere i loro prodotti ai consumatori.

PARTE I: REQUISITI DI PRODUZIONE E NORME DI COMMERCIALIZZAZIONE

1. REQUISITI DI PRODUZIONE DELL'UE

Gli agricoltori dell'UE devono attenersi a una serie di requisiti di produzione, sicché tutte le derrate alimentari prodotte nell'UE sono conformi a tali prescrizioni. Il loro scopo non è solo quello di garantire che il prodotto finale venduto al consumatore sia stato ottenuto nel rispetto delle norme di igiene e sicurezza, ma anche di venire incontro a certe preoccupazioni della società civile (d'ordine ambientale, etico, sociale, ecc.).

Per gli agricoltori, ciò comporta una particolare attenzione nella scelta e nell'applicazione di pesticidi e fertilizzanti, il rispetto delle norme igieniche, la prevenzione delle epizootie e delle fitopatie, un'adeguata formazione e tutela dei lavoratori agricoli, l'allevamento degli animali in condizioni di benessere soddisfacenti e la salvaguardia dell'ambiente.

I consumatori, da parte loro, possono essere sicuri che tutti i prodotti agricoli originari dell'UE rispondono a requisiti di produzione accettabili e soddisfano le legittime esigenze della società civile cui si è accennato sopra.

I requisiti di produzione si evolvono continuamente in funzione delle richieste della società. Dovrebbero rappresentare un importante fattore di qualità degli alimenti offerti in vendita e un pregio da mettere in risalto. Si nota invece una certa mancanza di informazione dei consumatori circa l'esistenza e il rispetto di questi requisiti di produzione.

A parte quelli relativi all'igiene e alla sicurezza degli alimenti, molti dei requisiti di produzione – come le norme ambientali e di benessere degli animali – non sono necessariamente applicati quando si tratta di prodotti importati. Perché questa differenza? Le norme di produzione, la protezione dell'ambiente, il benessere degli animali e la sicurezza dei lavoratori sono materie disciplinate dal legislatore del paese di produzione. Benché l'UE insista per far rispettare certe norme minime, soprattutto in materia di igiene e sicurezza, da parte dei paesi esportatori, spetta a questi ultimi controllare i metodi di produzione utilizzati per i prodotti agricoli e alimentari che vengono importati nell'UE.

Occorre stabilire un nesso più diretto tra i requisiti di produzione – al di là di quelli strettamente attinenti all'igiene e alla sicurezza – applicati dall'insieme degli agricoltori dell'UE e il prodotto ottenuto. Se fossero più ampiamente conosciuti e riconosciuti dai consumatori, questi requisiti di produzione potrebbero diventare un vantaggio commerciale.

Tuttavia, tali esigenze devono essere soddisfatte senza creare ostacoli al funzionamento del mercato unico o distorsioni della concorrenza.

Domanda n. 1

Come far conoscere meglio i requisiti e le norme applicati dagli agricoltori, al di là di quelli relativi all'igiene e alla sicurezza?

Quali sono i pro e i contro di:

- eventuali nuovi sistemi UE che attestino, mediante uno o più emblemi o loghi, il rispetto dei requisiti di produzione vigenti nell'UE, al di là di quelli relativi all'igiene e alla sicurezza? L'uso di simili sistemi di qualità dovrebbe essere autorizzato anche per prodotti di paesi terzi che risultano conformi ai requisiti di produzione vigenti nell'UE?
- Un'eventuale indicazione obbligatoria dell'origine delle materie prime utilizzate (UE/non UE)?

2. NORME DI COMMERCIALIZZAZIONE

Le norme di commercializzazione dell'UE sono regolamenti recanti definizioni di prodotti, norme minime di prodotto, categorie merceologiche e requisiti di etichettatura intesi ad informare i consumatori su un numero considerevole di prodotti agricoli e su alcuni alimenti trasformati². Il loro scopo è quello di aiutare gli agricoltori a fornire prodotti aventi le qualità auspiccate dai consumatori, evitare che questi rimangano delusi e agevolare i raffronti di prezzo tra prodotti di qualità diversa. Le norme di commercializzazione sono state adottate in sostituzione di varie norme nazionali e quindi favoriscono gli scambi all'interno del mercato unico.

Non tutti i prodotti alimentari sono oggetto di norme di commercializzazione a livello UE. Nel settore dei seminativi (frumento, granturco, leguminose, ecc.), ad esempio, i prodotti di base vengono commercializzati secondo norme ufficiali di calibrazione e di classificazione internazionali, nazionali o private. Per i prodotti destinati al consumo non disciplinati da norme di commercializzazione UE, si applicano norme generali di etichettatura e tutela dei consumatori, al fine di evitare che questi siano indotti in errore.

Alcune norme di commercializzazione UE sono state elaborate facilmente, mentre altre hanno suscitato controversie. Anche la revisione delle norme di commercializzazione mediante regolamento UE può rivelarsi macchinosa.

Nel presente Libro verde, la Commissione sottopone a consultazione tre questioni generali attinenti alle norme di commercializzazione: come sviluppare le parti obbligatorie delle norme di commercializzazione UE; la possibilità di estendere l'uso di termini facoltativi (detti anche "termini riservati"), e le possibili opzioni per semplificare l'iter normativo stesso.

² Esistono norme di commercializzazione per i seguenti prodotti: carni bovine, uova, ortofruttili freschi e trasformati, miele, luppolo, latte e prodotti lattiero-caseari, olio d'oliva, carni suine, pollame, carni ovine, zucchero, vino, prodotti di cacao e di cioccolato, estratti di caffè e di cicoria, succhi di frutta, confetture, gelatine e marmellate di frutta, bevande alcoliche, burro, margarina e miscele.

2.1. Elementi obbligatori delle norme di commercializzazione

Identità del prodotto: la maggior parte delle norme di commercializzazione UE definisce i prodotti agricoli o alimentari che ne sono oggetto stabilendo precise norme comuni per la descrizione del prodotto. Per esempio, non può essere utilizzato il termine “succo” se il succo di frutta è stato diluito. Analogamente, il termine “latte” non può essere riferito alle bevande a base di soia.

Requisiti di produzione: in alcuni casi, come per gli ortofrutticoli freschi o la carne di pollame, le norme di commercializzazione fissano anche requisiti tassativi per la qualità “sana, leale e mercantile”, che rappresenta una condizione imprescindibile per la vendita al consumatore. Gli ortofrutticoli freschi non possono essere venduti al consumatore se sono guasti o marci, macchiati, sporchi, danneggiati da parassiti, insufficientemente sviluppati o, nel caso della frutta, acerbi. Sono prescritti requisiti anche per il calibro minimo, che è indice di maturità. Ne consegue che alcuni ortofrutticoli, pur essendo commestibili (cioè potendosi mangiare senza rischio), sono esclusi dal mercato del fresco e destinati alla trasformazione o distrutti.

Classificazione secondo il calibro e la qualità: diverse norme di commercializzazione contengono sistemi di classificazione obbligatori. Questi sono stati introdotti originariamente per motivi di trasparenza del mercato, per consentire agli acquirenti di confrontare i prezzi tra classi o categorie note di un dato prodotto. Le carcasse e i tagli di pollame devono essere classificati nella classe A o nella classe B in base a criteri di qualità, come la descrizione tecnica della conformazione e dell'aspetto della carcassa o eventuali danni alla carcassa stessa. Le uova vanno distinte in quattro categorie di calibro — ‘XL’, ‘L’, ‘M’ e ‘S’ — e classificate secondo il metodo di allevamento: “uova da allevamento in gabbie”, “uova da allevamento a terra”, “uova da allevamento all’aperto” o “uova da allevamento biologico”. Analogamente, alcuni prodotti ortofrutticoli devono essere classificati nelle categorie “Extra”, “I” o “II”, classificazione che deve avvenire prima della messa in vendita.

Per gli aspetti vincolanti delle norme di commercializzazione, ci si chiede essenzialmente se l’obbligo sia necessario per soddisfare legittimi obiettivi politici, se l’onere amministrativo sia proporzionato e se l’obbligatorietà non abbia effetti indesiderati come quello di inibire la commercializzazione di prodotti innovativi o insoliti o di favorire la distruzione di prodotti commestibili.

Domanda n. 2

In che modo la definizione dell’identità del prodotto nelle norme di commercializzazione UE si ripercuote sul consumatore, sul grossista, sul produttore? Quali sono i pro e i contro?

Dovrebbe essere autorizzata la vendita al dettaglio di prodotti che soddisfano i requisiti di igiene e sicurezza, ma non rispondono alla norma di commercializzazione per motivi estetici o altri criteri simili? In caso affermativo, dovrebbe essere fornita al consumatore un’informazione specifica su tali prodotti?

Le classificazioni obbligatorie in base al calibro e alla qualità potrebbero essere rese facoltative alla stregua di “termini riservati facoltativi” (ved. punto 2.2 di seguito)?

2.2. Termini riservati nelle norme di commercializzazione

I termini riservati facoltativi sono definiti per legge. Essi informano l'acquirente che il prodotto recante il termine riservato corrisponde a un determinato metodo di produzione o presenta determinate caratteristiche. I termini riservati contenuti nelle norme di commercializzazione sono intesi a fornire al consumatore utili e precise indicazioni tecniche. Dovrebbero giovare anche agli agricoltori, identificando le caratteristiche o i metodi di produzione che apportano valore aggiunto e compensando così con un guadagno supplementare costi di produzione aggiuntivi.

I termini riservati facoltativi vengono usati anche per identificare categorie o qualità del prodotto. Tuttavia, il prodotto può essere venduto senza alcun termine facoltativo; per esempio:

- secondo le norme di commercializzazione per le carni di pollame, l'uso dei termini facoltativi “alimentato con...”, “estensivo al coperto”, “all'aperto” o “rurale all'aperto” sono riservati a prodotti ottenuti con determinati metodi di allevamento;
- il termine “estrazione a freddo” può essere usato solo per l'olio di oliva vergine ed extra vergine che è stato sottoposto a questo procedimento, ma non è obbligatorio utilizzarlo.

I termini riservati il cui uso è facoltativo offrono la possibilità di indicare definizioni univoche che consentono ai produttori di far conoscere particolari attributi o metodi di ottenimento del prodotto.

D'altra parte, gli agricoltori e i primi trasformatori di prodotti alimentari dei vari comparti che desiderano comunicare ai consumatori l'uso di particolari metodi di produzione ricorrono spesso a termini come “di fattoria”, “di montagna”, “a bassa emissione di carbonio”, “naturale”, ecc. Questi termini descrittivi possono essere utilizzati a condizione che corrispondano alle definizioni eventualmente sancite a livello nazionale e che ottemperino al principio generale di non indurre in errore i consumatori. Questi qualificativi e le pratiche colturali che sottintendono rendono i prodotti più attrattivi. I consumatori possono essere pertanto indotti in errore se, ad esempio, un termine che implica metodi di coltivazione o di allevamento estensivi viene applicato ad un prodotto dell'agricoltura intensiva. La recente diffusione di etichette che vantano metodi di produzione a basso impatto sui cambiamenti climatici ha generato una certa confusione. Sarebbe dunque necessario, in determinati settori, definire a livello UE tali termini che designano metodi di produzione.

Domanda n. 3

In che misura è necessario introdurre definizioni dei “termini riservati facoltativi” nelle norme di commercializzazione a livello UE?

L'UE dovrebbe definire i termini riservati di tipo generale che designano metodi di produzione in particolari settori, come ad esempio “prodotto di montagna”, “di fattoria” o “a bassa emissione di carbonio”?

2.3. Semplificare le norme di commercializzazione

Per sviluppare, in generale, le norme di commercializzazione dell'UE, si deve trovare il modo di semplificare l'iter normativo, sia che la competenza rimanga in mano alla Commissione, sia che venga trasferita ad altri organismi, sia che si rimandi a norme internazionali.

Un argomento a favore della semplificazione è anche l'onere amministrativo gravante sulle pubbliche amministrazioni e sugli interessati. Ad esempio, la classificazione (calibrazione) obbligatoria dei prodotti ortofrutticoli è costosa per i produttori e richiede controlli da parte della pubblica amministrazione.

Molte norme di commercializzazione UE ricalcano quelle adottate a livello internazionale nell'ambito del *Codex Alimentarius* o della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UN/ECE). Talvolta le norme di commercializzazione dell'UE si ispirano a queste norme internazionali, se pertinenti. Nel caso dei seminativi, settore in cui l'UE non ha adottato norme di commercializzazione, le norme nazionali e gli stessi operatori privati fanno riferimento direttamente alle norme internazionali, mentre per alcuni prodotti ortofrutticoli si applicano norme UE vincolanti. L'UE contribuisce anche all'elaborazione di norme internazionali e talvolta queste ultime si basano su norme UE.

Le mutevoli esigenze del mercato e i progressi tecnologici rendono in parte superate molte norme di commercializzazione, che dovrebbero quindi essere adeguate e aggiornate. In termini generali, si ravvisano due possibilità di aggiornamento.

Autoregolamentazione

Il compito di stabilire norme di commercializzazione – comprese l'identità e la classificazione del prodotto e i termini riservati – nonché di controllarle può essere affidato agli operatori del settore interessato. Se esistono norme internazionali, queste possono essere semplicemente applicate da produttori e grossisti nelle transazioni commerciali.

Gli stessi commercianti e imprenditori di un particolare settore possono prendere l'iniziativa di elaborare norme di riferimento o codici deontologici. Questa prassi è nota come autoregolamentazione. Gli oneri amministrativi inerenti all'applicazione della norma sono limitati, in quanto le controversie vengono risolte tra le parti, di regola in via arbitrale. Le norme soggette alla supervisione delle autorità pubbliche comportano invece costosi controlli e ispezioni e talvolta danno luogo a procedimenti giudiziari.

L'autoregolamentazione presenta il vantaggio che la politica è determinata, attuata e applicata da professionisti che conoscono bene la realtà del mercato. Le procedure di elaborazione delle norme possono essere più semplici e consentire un più ampio margine di flessibilità e un più rapido adattamento alle dinamiche di mercato. Nel contempo, sono tenuti ad applicare le specifiche tecniche solo quegli operatori che si sono impegnati a rispettarle (cosiddetto accordo "inter pares", o accordo tra le parti contraenti).

Si possono trovare esempi di autoregolamentazione nel commercio delle patate e nel settore dei succhi di frutta.

Normativa UE semplificata

Un'altra soluzione per tenere aggiornate le norme di commercializzazione è semplificarne l'iter di approvazione e di revisione in sede UE, ricorrendo alla coregolamentazione, facendo riferimento diretto a norme internazionali o applicando, se del caso, sistemi volontari.

- La coregolamentazione è una prassi in base alla quale un atto legislativo comunitario affida la realizzazione di obiettivi chiaramente definiti a portatori di interesse riconosciuti nel loro campo. Per le norme di commercializzazione, il legislatore si limiterebbe agli aspetti

essenziali dell'atto giuridico, incaricando i rappresentanti delle parti interessate di completare la regolamentazione e definire gli elementi tecnici in base alla loro esperienza.

- La legislazione UE potrebbe rinviare semplicemente alle norme internazionali vigenti. Si eviterebbe in questo modo l'iter legislativo comunitario per le norme di commercializzazione. Tuttavia, le norme internazionali sono generalmente redatte in poche lingue, tra cui solo una minoranza delle lingue ufficiali dell'UE.
- Infine, si potrebbe semplificare e snellire il contenuto delle norme esistenti, per esempio mediante una revisione critica (cfr. quanto osservato sopra in merito ai vari elementi delle norme di commercializzazione, in particolare i “termini riservati”) e la definizione di un nuovo quadro armonizzato per le norme di commercializzazione, come quella intrapresa nel settore ortofrutticolo.

Domanda n. 4

In che misura la stesura, l'applicazione e il controllo delle norme di commercializzazione (o di loro parti) potrebbero essere affidati all'autoregolamentazione?

Nell'ipotesi che le norme di commercializzazione (o parti di esse) continuino ad essere disciplinate dal diritto comunitario, quali sarebbero i pro e i contro (anche dal punto di vista dell'onere amministrativo) delle seguenti opzioni:

- coregolamentazione;
- rinvio alle norme internazionali;
- mantenimento dell'attuale approccio legislativo (pur semplificando il più possibile i contenuti)?

PARTE II: SISTEMI DI QUALITÀ SPECIFICI DELL'UE

Sono stati introdotti quattro sistemi di qualità specifici a livello UE per promuovere le indicazioni geografiche, l'agricoltura biologica, le specialità tradizionali e i prodotti delle regioni ultraperiferiche dell'UE. Questi sistemi consentono ai consumatori di identificare i prodotti caratterizzati da particolari qualità legate all'origine e/o al metodo di produzione. Affinché i consumatori possano avere la certezza che le indicazioni riportate in etichetta sono veritiere, il rispetto del disciplinare è controllato da un'autorità pubblica o da un organismo di certificazione privato. Gli agricoltori che commercializzano i prodotti genuini sono tutelati dalla concorrenza sleale di prodotti contraffatti venduti con la denominazione protetta. Il loro impegno e le loro cure supplementari dovrebbero quindi essere ricompensati da un prezzo di vendita superiore.

I quattro sistemi summenzionati sono intesi a soddisfare particolari esigenze di mercato rivolte a prodotti che presentano queste qualità specifiche. Il presente Libro verde si propone di approfondire vari aspetti di questi sistemi e di esaminare l'opportunità di introdurre eventuali nuovi sistemi di qualità a livello UE.

3. INDICAZIONI GEOGRAFICHE

Per “indicazione geografica” si intende una denominazione che designa un prodotto agricolo o alimentare le cui caratteristiche o la cui reputazione possono essere attribuite all'area geografica da cui proviene. Nell'UE, e sempre più nel resto del mondo, molti consumatori alla ricerca di prodotti di qualità sono disposti a pagare di più per acquistare prodotti autentici di una particolare zona geografica. Le indicazioni geografiche possono rappresentare un'importante fonte di guadagno e di stabilità per i produttori, oltre a procurare loro la soddisfazione e il vanto di offrire prodotti di qualità che fanno parte del patrimonio europeo.

Ciò spiega perché l'UE abbia istituito registri delle indicazioni geografiche dei prodotti agricoli e alimentari, dei vini e delle bevande alcoliche, intesi a favorire la tutela dei diritti di proprietà intellettuale sulle denominazioni dei prodotti registrati. L'indicazione geografica così intesa comprende le “denominazioni di origine protette” (DOP) e le “indicazioni geografiche protette” (IGP). Perché una denominazione possa essere riconosciuta come DOP, tutte le fasi della produzione³ devono, in linea di massima, avere luogo nell'area geografica designata e le caratteristiche del prodotto devono essere esclusivamente o essenzialmente dovute all'origine geografica. Per ottenere il riconoscimento come IGP, almeno una fase della produzione deve avere luogo nell'area geografica designata e il legame con quest'ultima deve essere giustificabile in base a una particolare qualità, reputazione o altra caratteristica ricollegabile all'area geografica.

Il sistema UE delle indicazioni geografiche è ovviamente aperto anche ai produttori dei paesi terzi.

3.1. Protezione e controllo delle indicazioni geografiche

Protezione

L'indicazione geografica registrata tutela i diritti di proprietà intellettuale e conferisce a chi produce, commercializza o vende il prodotto originale il diritto di utilizzare la denominazione registrata. Quest'ultima non può essere utilizzata per prodotti simili, anche se è accompagnata da espressioni quali “genere”, “tipo”, “alla maniera”, ecc., o se la denominazione è evocata o tradotta in un'altra lingua.

La registrazione e la protezione di un'indicazione geografica possono dare luogo a conflitti con altri utilizzatori della denominazione, attuali o potenziali, quali titolari di marchi o utilizzatori di nomi di varietà vegetali e di razze animali che contengono un'indicazione geografica. Alcuni utilizzatori sostengono di usare una denominazione in senso generico, dato che un nome generico non può essere registrato come indicazione geografica. Esistono disposizioni legislative che tentano di risolvere questi punti controversi e la questione della genericità è stata ampiamente chiarita dalla Corte di giustizia europea.

Per consentire una migliore identificazione dei prodotti tutelati dalle IG, l'UE ha creato dei simboli da apporre sui prodotti commercializzati con denominazione registrata.

³ Cioè ottenimento delle materie prime, pulitura e calibrazione, trasformazione, invecchiamento, condizionamento del prodotto finito, ecc.

Controllo

Le autorità pubbliche od organismi di certificazione privati controllano che i produttori si siano conformati al disciplinare del prodotto. Inoltre, gli Stati membri procedono a controlli amministrativi dell'uso delle denominazioni registrate sui prodotti in commercio, in virtù della legislazione specifica sui vini e sulle bevande alcoliche e nel quadro dei controlli ufficiali prescritti dalla normativa alimentare dell'UE per altri prodotti.

Tali controlli espletati dalle autorità pubbliche sulle indicazioni geografiche distinguono il regime in questione dalla protezione dei marchi. Il marchio è uno strumento di diritto privato. Il proprietario deve difenderlo privatamente ricorrendo, se necessario, alle vie legali.

Domanda n. 5

Occorre chiarire o adeguare taluni aspetti della normativa che sancisce i diritti degli utilizzatori delle indicazioni geografiche e quelli degli altri utilizzatori, attuali o potenziali, di una denominazione?

Secondo quali criteri si dovrebbe stabilire la genericità di un nome?

Occorre modificare il sistema delle indicazioni geografiche per quanto riguarda:

- la portata della protezione?
- Il controllo della protezione?
- I prodotti agricoli e alimentari coperti?

Si dovrebbe promuovere maggiormente l'uso di strumenti alternativi, come i marchi?

3.2. Criteri per la registrazione delle indicazioni geografiche

Per mantenere intatta la fiducia nel sistema delle indicazioni geografiche, è necessario che la registrazione soddisfi le aspettative dei consumatori riguardo ai prodotti di qualità. In totale sono state registrate o sono all'esame circa 3 000 indicazioni geografiche di vini, bevande alcoliche e prodotti agricoli e alimentari. Molte delle domande presentate riguardano prodotti venduti per lo più su mercati locali o regionali. Per talune denominazioni di prodotti trasformati, il legame tra il luogo e la produzione si basa sul processo di trasformazione più che sull'origine degli ingredienti e sulla reputazione del prodotto stesso. Pertanto, le materie prime possono non essere originarie della zona, cosa che potrebbe deludere le aspettative dei consumatori.

Per molti prodotti, qualità e reputazione non dipendono esclusivamente da fattori legati all'origine e/o al *savoir-faire* dei produttori locali. Sulla qualità del prodotto e sulla soddisfazione del consumatore possono influire anche considerazioni relative alla sostenibilità, come ad esempio:

- contributo del prodotto all'economia della zona;
- sostenibilità ambientale dei metodi di produzione;
- redditività del prodotto e suo potenziale di esportazione;

- per i prodotti alimentari trasformati, la condizione che tutte le materie prime provengano anch'esse da una zona circostante l'area in cui avviene la trasformazione del prodotto.

Domanda n. 6

Si dovrebbero aggiungere ulteriori criteri per limitare le domande di registrazione delle indicazioni geografiche? In particolare, i criteri per le indicazioni geografiche protette, distinti da quelli delle denominazioni di origine protette, dovrebbero essere resi più severi in modo da rafforzare il legame tra prodotto e area geografica?

Si dovrebbero inserire nei disciplinari criteri specificamente connessi alla sostenibilità e ad altri fattori, anche se non intrinsecamente legati all'origine? Quali sono i pro e i contro?

3.3. Protezione delle indicazioni geografiche dell'UE nei paesi terzi

Alcune indicazioni geografiche hanno un notevole potenziale di esportazione sui mercati di alta gamma. Laddove esiste una domanda di prodotti di qualità, gli esportatori dell'UE possono entrare in gioco. Tuttavia, le indicazioni geografiche di successo rappresentano anche un allettante bersaglio per contraffazioni e usurpazioni. Al fine di incoraggiare gli esportatori dell'UE a commercializzare prodotti di qualità nei paesi terzi tutelandone l'investimento, è necessario che le indicazioni geografiche dell'UE godano di un'adeguata protezione giuridica.

In alcuni paesi terzi vigono sistemi specifici di protezione delle indicazioni geografiche, mentre in altri si applica al riguardo la legislazione sui marchi, quella sull'etichettatura o una combinazione di più strumenti giuridici.

Le indicazioni geografiche sono tutelate in forza di vari accordi multilaterali. L'UE ha concluso diversi accordi bilaterali, in particolare nel settore dei vini. Ora sta cercando di ottenere la registrazione e una migliore protezione delle indicazioni geografiche a livello multilaterale (OMC) e tramite la negoziazione di un gran numero di accordi bilaterali per tutti i prodotti agricoli. L'approccio adottato negli accordi bilaterali è quello di ottenere la protezione per l'insieme delle indicazioni geografiche dell'UE. Tuttavia, poiché molte delle 3 000 indicazioni geografiche attualmente registrate nell'UE riguardano prodotti venduti per lo più in ambito locale o regionale, ci si chiede se sia il caso di tutelare tutte queste denominazioni a livello internazionale.

Domanda n. 7

Che tipo di difficoltà incontrano gli utilizzatori delle indicazioni geografiche per ottenerne la protezione al di fuori dell'UE?

Cosa dovrebbe fare l'UE per proteggere le indicazioni geografiche il più efficacemente possibile nei paesi terzi?

3.4. Prodotti a indicazione geografica utilizzati come ingredienti in prodotti trasformati

Le etichette dei prodotti alimentari trasformati e preparati spesso menzionano i principali ingredienti. Se un ingrediente è tutelato da una denominazione di origine protetta (DOP) o da un'indicazione geografica protetta (IGP), il produttore del prodotto trasformato vorrà

probabilmente reclamizzare la presenza di questo ingrediente nella composizione utilizzandone la denominazione registrata. I produttori dell'ingrediente possono tuttavia opporsi all'uso della denominazione registrata per la commercializzazione di un prodotto trasformato.

Le norme generali in materia di informazione dei consumatori disciplinano le modalità e le condizioni per poter reclamizzare tali ingredienti senza indurre in errore il consumatore. Se, per esempio, un ingrediente è citato nella denominazione di vendita, occorre indicarne la proporzione nell'elenco degli ingredienti.

Domanda n. 8

La pubblicità di ingredienti DOP/IGP che entrano nella composizione di prodotti trasformati o di alimenti preparati ha già causato qualche difficoltà?

3.5. Origine delle materie prime contenute nei prodotti a indicazione geografica

Stando alla definizione dell'IGP, solo una fase del processo di produzione deve obbligatoriamente avere luogo nella zona che dà il nome al prodotto. Per molte IGP (e alcune DOP), le materie prime utilizzate nei prodotti trasformati non provengono dall'area geografica interessata. Per una parte dei consumatori può essere importante che le materie prime siano ottenute nella stessa zona, mentre altri ammettono che i produttori specializzati della zona scelgano le materie prime della migliore qualità, a prescindere dall'origine. Le attese dei consumatori possono variare anche secondo il tipo di prodotto.

Domanda n. 9

Quali sono i pro e i contro dell'identificazione dell'origine delle materie prime, qualora queste non provengano dall'area geografica designata?

3.6. Coerenza e semplificazione dei sistemi di indicazione geografica

Esistono attualmente nell'UE tre sistemi di registrazione e protezione delle indicazioni geografiche di prodotti agricoli: uno per i prodotti agricoli e alimentari, uno per le bevande alcoliche e uno per i vini. Questa differenziazione è in parte dovuta alle peculiarità dei prodotti in questione e al progressivo instaurarsi di un sistema di protezione per ciascun tipo di prodotti.

Benché caratterizzati da elementi comuni (tipo di tutela, definizioni, controllo amministrativo, rapporto con i marchi, norme sull'omonimia, tenuta di un registro e funzione del disciplinare), i tre sistemi presentano differenze procedurali e di altro genere in funzione dei particolari requisiti di ciascun tipo di prodotti. Ad esempio, i vini e i prodotti agricoli e alimentari possono essere registrati come DOP o come IGP, mentre per le bevande alcoliche è disponibile solo l'IGP.

Domanda n. 10

È auspicabile semplificare e armonizzare i tre sistemi di protezione delle indicazioni geografiche dell'UE? In caso affermativo, in quale misura si dovrebbe farlo? In caso negativo, i tre sistemi di registrazione dovrebbero continuare a svilupparsi separatamente?

4. SPECIALITÀ TRADIZIONALI GARANTITE

Le “specialità tradizionali garantite” (STG) sono denominazioni di prodotti agricoli o alimentari ottenuti con materie prime tradizionali o secondo metodi di produzione tradizionali o che hanno una composizione tradizionale. Il sistema comprende prodotti agricoli destinati al consumo umano e una varietà di prodotti alimentari tra cui birre, dolci, pasta, cibi precotti, minestre, gelati e sorbetti.

Dal 1992, anno di introduzione del sistema, sono state registrate soltanto 20 STG. Una trentina di altre denominazioni sono in attesa di registrazione. Anche se venissero registrate tutte, il loro numero è davvero esiguo. Delle denominazioni registrate, poche hanno una reale importanza economica.

Nella maggior parte dei casi, la registrazione serve solo a identificare la forma tradizionale del prodotto, mentre le varietà non tradizionali possono essere vendute con lo stesso nome. Oltre i due terzi dei richiedenti hanno scelto questa modalità di registrazione, cioè senza riservarsi l'esclusività della denominazione. In via alternativa, la denominazione può essere registrata in esclusiva, nel qual caso può essere utilizzata solo per designare il prodotto ottenuto in conformità al disciplinare, che rechi o meno l'indicazione “specialità tradizionale garantita”, l'acronimo STG o il logo UE. Se ne deduce che la maggior parte delle STG sono state registrate al solo scopo di identificare il prodotto tradizionale e non per proteggere la denominazione.

Secondo questo sistema, qualsiasi produttore può produrre e commercializzare il prodotto tradizionale, a condizione che si sottoponga ai controlli richiesti. Risulta tuttavia che pochi operatori, al di fuori del paese in cui è stata inoltrata la domanda iniziale, si sono avvalsi di questa disposizione del regolamento STG.

Domanda n. 11

Dato lo scarso interesse per il sistema STG, si potrebbe trovare un modo migliore per identificare e promuovere le specialità tradizionali?

5. AGRICOLTURA BIOLOGICA

La domanda di prodotti biologici è in costante aumento da alcuni anni, un aumento che supera quello dell'offerta. L'integrità del sistema di produzione biologico garantisce agli agricoltori e ai consumatori la conformità del prodotto ai requisiti indicati. Per mantenere intatta la fiducia nel sistema e giustificare i prezzi più elevati, sono necessari controlli, espletati dalle autorità pubbliche o da organismi di certificazione.

Il mercato degli alimenti biologici nell'UE rimane frammentato sul piano nazionale. I supermercati nazionali tendono ad approvvigionarsi di prodotti certificati da organismi nazionali, nonostante siano tutti soggetti alla stessa norma UE per i prodotti biologici. L'UE si trova quindi di fronte alla sfida di creare un mercato interno funzionante per i prodotti biologici, senza che vadano perse o sminuite la reputazione e la credibilità dell'etichetta biologica.

L'UE applica dal 1991 una norma che disciplina la produzione biologica di prodotti agricoli, destinata ai produttori e ai trasformatori europei nonché agli esportatori dei paesi terzi che intendono commercializzare prodotti biologici sul mercato dell'UE. La norma UE è molto

simile alle disposizioni concernenti l'agricoltura biologica contenute in una norma internazionale del *Codex Alimentarius*, il che facilita il riconoscimento dei prodotti biologici dell'UE esportati in altri paesi.

Nel 2004 sono stati concordati obiettivi politici e strategici per il settore dell'agricoltura biologica, esplicitati nel *Piano d'azione europeo per l'agricoltura biologica e gli alimenti biologici*. Questa iniziativa ha dato luogo, sul piano legislativo, alla stesura di un nuovo regolamento sull'agricoltura biologica, adottato nel giugno 2007. Poiché il nuovo regolamento è in vigore da poco tempo, la Commissione preferisce orientare la consultazione sul funzionamento del mercato dei prodotti biologici, anziché sui dettagli del testo legislativo.

Domanda n. 12

Quali fattori potrebbero inibire lo sviluppo di un mercato unico europeo dei prodotti biologici? Come si può far funzionare meglio il mercato unico europeo dei prodotti biologici?

6. POLITICA PER I PRODOTTI DI QUALITÀ ORIGINARI DELLE REGIONI ULTRAPERIFERICHE

La normativa recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione⁴ prevede l'introduzione di un simbolo grafico per promuovere la conoscenza e il consumo di prodotti agricoli di qualità, naturali o trasformati, tipici delle regioni ultraperiferiche. L'uso del simbolo è controllato da organismi designati dalle autorità nazionali ed è soggetto a condizioni stabilite dalle organizzazioni commerciali interessate. I prodotti agricoli che possono recare il simbolo devono rispondere a requisiti definiti in riferimento a normative UE o, in mancanza di queste, a norme internazionali.

Ulteriori requisiti specifici per i prodotti originari delle regioni ultraperiferiche possono essere adottati, se necessario, su proposta delle organizzazioni commerciali rappresentative. Finora si sono avvalsi di questa possibilità i produttori delle regioni ultraperiferiche francesi e spagnole (ad esempio per ananas, banane, meloni e altri frutti esotici della Guadalupa, della Martinica e della Riunione, nonché per banane, pomodori, cetrioli e altri prodotti ortofrutticoli, fiori e vini delle Isole Canarie).

Queste iniziative sono intese a incoraggiare i produttori a rispettare i requisiti di qualità per i loro prodotti e a valorizzare la produzione locale di regioni svantaggiate a causa dell'insularità e della lontananza dall'Europa continentale, nonché di condizioni geografiche e climatiche avverse. Il simbolo grafico e i requisiti di produzione ad esso sottesi dovrebbero dunque contribuire a rendere il settore agricolo più competitivo sia sul mercato locale che su quello internazionale.

⁴ Guyana francese, Martinica, Guadalupa e Riunione (Dipartimenti francesi d'oltremare), Isole Canarie (Spagna), Azzorre e Madera (Portogallo).

Domanda n. 13

In che misura i simboli grafici utilizzati per le regioni ultraperiferiche dell'UE hanno contribuito a promuovere la conoscenza dei prodotti di queste regioni?

In che modo si dovrebbero sviluppare tali iniziative per incrementare il volume di prodotti agricoli di qualità originari delle regioni ultraperiferiche?

7. ALTRI SISTEMI UE

I sistemi di qualità attualmente in vigore nell'UE, vera e propria pietra angolare della politica di qualità dell'Unione, riguardano l'origine geografica, i prodotti tradizionali, i prodotti originari di determinate regioni e l'agricoltura biologica. Vi è un certo interesse per altri eventuali sistemi, ad esempio per i prodotti di alto valore naturale o di montagna, "Welfare Quality"⁵, un marchio di origine UE e l'estensione del marchio di qualità ecologica (*Ecolabel*) ai prodotti agricoli trasformati. Si potrebbe anche incoraggiare l'innovazione.

Qualsiasi nuovo sistema di qualità a livello UE deve rispondere ad esigenze connesse alle politiche dell'UE che non possono essere adeguatamente soddisfatte da sistemi nazionali o privati o da altri strumenti. Nel quadro della "valutazione dello stato di salute" della politica agricola comune sono emerse, tra le principali priorità, le sfide inerenti all'impatto dei cambiamenti climatici, alla salvaguardia della biodiversità e alla gestione delle risorse idriche.

In caso di introduzione di nuovi sistemi, la Commissione valuterebbe se sia necessario adottare nuove disposizioni legislative o se, in certi casi, possa essere sufficiente emanare una serie di orientamenti.

I sistemi obbligatori potrebbero essere particolarmente appropriati per disciplinare questioni complesse dal punto di vista giuridico e scientifico (come ad esempio il benessere degli animali), mentre in altri casi i sistemi volontari sarebbero sufficienti e idonei ad aiutare i titolari a sviluppare e migliorare i loro sistemi.

Conformemente ai principi di una migliore regolamentazione, occorre prendere in debita considerazione l'onere amministrativo per gli agricoltori e gli altri soggetti interessati, come pure per le amministrazioni degli Stati membri e per la Commissione.

⁵ <http://www.welfarequality.net/everyone>: Welfare Quality® è un progetto integrato di ricerca finanziato dalla Commissione europea nell'ambito del Sesto programma quadro, inteso ad elaborare norme europee per la valutazione del benessere in azienda e sistemi di informazione sui prodotti, nonché strategie concrete per migliorare il benessere animale.

Domanda n. 14

Vi sono questioni pressanti per le quali gli strumenti esistenti sono inadeguati e che richiederebbero un nuovo sistema a livello UE?

La Commissione dovrebbe considerare l'opportunità di introdurre sistemi obbligatori in certi casi, ad esempio quando vi sono implicazioni giuridiche e scientifiche complesse o qualora sia necessario suscitare la fiducia del consumatore?

In caso affermativo, come fare per contenere il più possibile gli oneri amministrativi a carico degli interessati e delle pubbliche amministrazioni?

PARTE III: SISTEMI DI CERTIFICAZIONE**8. SISTEMI DI CERTIFICAZIONE DELLA QUALITÀ DEI PRODOTTI ALIMENTARI**

Negli ultimi anni si è assistito a una crescita considerevole dei sistemi nazionali e privati di certificazione della qualità dei prodotti alimentari. Tali sistemi offrono ai dettaglianti la possibilità di rispondere alle mutevoli esigenze dei consumatori e di fornire a questi ultimi dei prodotti con qualità specifiche, siano esse inerenti alle caratteristiche del prodotto o al metodo di produzione. Per i consumatori, la certificazione offre una garanzia supplementare di affidabilità delle indicazioni che figurano in etichetta. Per gli agricoltori, infine, i sistemi in questione rappresentano un costo, ma anche un mezzo per comunicare le qualità dei prodotti ai consumatori.

I sistemi di certificazione nell'UE vanno dal rispetto di norme di produzione obbligatorie all'osservanza di ulteriori prescrizioni relative alla tutela ambientale, al benessere degli animali, alle qualità organolettiche, alla tutela dei lavoratori, al commercio equo e solidale, alle implicazioni dei cambiamenti climatici, a considerazioni etiche, religiose o culturali, ai metodi di produzione e all'origine.

L'industria alimentare e i dettaglianti di generi alimentari possono basarsi sulla qualità certificata per suscitare maggiore fiducia riguardo ai prodotti offerti. Vi è infatti certezza giuridica sul fatto che gli agricoltori hanno rispettato le dovute norme e quindi anche la reputazione del venditore ne risulta rafforzata.

Tuttavia, la proliferazione di certificazioni e di etichette in questi ultimi anni ha fatto sorgere dubbi circa la trasparenza dei requisiti prescritti da questi sistemi, la credibilità delle indicazioni e i loro possibili effetti sulla correttezza dei rapporti commerciali.

Nell'ambito della presente consultazione, la Commissione desidera ricevere osservazioni sul funzionamento di questi sistemi, per lo più privati, e sul loro impatto a livello di produttori agricoli, sia all'interno che al di fuori dell'UE, in particolare nei paesi in via di sviluppo.

8.1. Efficacia dei sistemi di certificazione nel conseguire gli obiettivi strategici

La grande distribuzione al dettaglio può servirsi dei sistemi di certificazione per assicurare o imporre il rispetto di talune condizioni di produzione e di consegna. Il diffondersi di questi sistemi nel corso degli anni indica la risposta dei dettaglianti all'esigenza dei consumatori di

sapere esattamente cosa acquistano e cosa mangiano. I consumatori sono attenti soprattutto all'igiene e alla sicurezza, nonché al prezzo. Per i consumatori alla ricerca di prodotti di qualità con particolari caratteristiche od ottenuti con particolari metodi di produzione, i principali motori dell'innovazione sono, tra l'altro:

- il desiderio di ritrovare un legame più stretto con l'agricoltura e la preferenza per i prodotti locali e stagionali provenienti da sistemi agricoli rispettosi della natura e della società;
- le preoccupazioni ambientali concernenti la lotta contro i cambiamenti climatici, una gestione più efficiente delle risorse naturali come il suolo e l'acqua, la salvaguardia della biodiversità;
- la promozione delle qualità nutrizionali degli alimenti;
- le preoccupazioni della società civile: l'etichetta “commercio equo e solidale” è un esempio di sistema basato sull'intenzione strategica di aiutare i produttori e i lavoratori (prevalentemente nei paesi in via di sviluppo) a passare da una situazione di precarietà economica e sociale ad una di sicurezza e di autosufficienza economica;
- il benessere degli animali: sistemi privati promossi da gruppi animalisti e da allevatori in collaborazione con i dettaglianti e con la comunità scientifica. Questi sistemi certificano generalmente il rispetto di requisiti superiori a quelli minimi, ai fini della commercializzazione.

Queste esigenze spiegano, almeno in parte, l'emergere di un'enorme varietà di sistemi di certificazione. Tuttavia, la creazione e l'uso di un sistema di certificazione dipendono talvolta dall'esistenza di una domanda di mercato.

I sistemi che garantiscono il rispetto delle vigenti prescrizioni di legge vengono definiti “sistemi minimi”. Anziché “aggiungere” particolari requisiti di qualità, essi si limitano a sviluppare i requisiti minimi legali, formulando modalità di applicazione dettagliate per gli operatori (ad esempio l'esigenza di tenere un registro supplementare) e disponendo controlli per garantirne il rispetto. Questo tipo di sistema viene poi utilizzato per reclamizzare prodotti “certificati” o “garantiti” conformi alle rispettive norme sul piano dell'igiene, ecc. Spesso tali sistemi si applicano a livello interaziendale, per assicurare agli operatori che il prodotto fornito risponde ai requisiti e alle norme pertinenti. Tali sistemi possono essere finalizzati a tutelare la reputazione dell'operatore e ad evitare il rischio e le conseguenze di eventuali contestazioni. Attualmente, il fatto che un prodotto rispetta questi sistemi minimi non viene comunicato al consumatore finale.

Domanda n. 15

In che misura i sistemi di certificazione dei prodotti di qualità possono rispondere alle principali preoccupazioni della società civile riguardo alle caratteristiche del prodotto e ai metodi di produzione?

In che misura i sistemi di certificazione che garantiscono il rispetto di requisiti minimi rischiano di indurre in errore il consumatore?

Quali costi e benefici implica l'adesione ai sistemi di certificazione per gli agricoltori e altri produttori alimentari (spesso piccole e medie imprese)?

Si dovrebbe promuovere un coinvolgimento più attivo delle organizzazioni di produttori?

8.2. Supervisione dell'UE

In presenza di una tale varietà di sistemi, il quadro giuridico che ne disciplina l'uso risulta complesso e disarticolato a livello settoriale. I sistemi di certificazione sono soggetti ad alcuni vincoli:

- norme del mercato interno. I servizi di certificazione dovrebbero essere liberamente accessibili da uno Stato membro all'altro. I sistemi non dovrebbero costituire barriere di fatto agli scambi nel mercato interno;
- norme sulla concorrenza;
- informazione del consumatore e requisiti di etichettatura. I consumatori sanno cosa c'è dietro le indicazioni che figurano in etichetta?
- legislazione specifica sull'oggetto del sistema di certificazione.

La Commissione non ritiene necessario, in linea di massima, legiferare appositamente sui sistemi di certificazione sotto gli aspetti summenzionati, ma potrebbe eventualmente emanare una serie di orientamenti intesi ad aiutare i titolari dei sistemi di certificazione a migliorare e sviluppare i sistemi stessi.

Domanda n. 16

Sarebbero sufficienti semplici orientamenti UE per favorire un'evoluzione più coerente dei sistemi di certificazione? Su quali criteri dovrebbero basarsi tali orientamenti?

8.3. Ridurre gli oneri e i costi

L'adesione ai sistemi di certificazione comporta due ordini di costi: diretti e indiretti. I costi diretti sono costituiti dalle quote di partecipazione, dalle ispezioni ad opera di terzi e dalla certificazione vera e propria. I costi indiretti derivano dall'ottemperanza al disciplinare (investimenti per adeguare l'attrezzatura) o sono costi di produzione ricorrenti.

La necessità di partecipare a più sistemi di certificazione impone un onere (finanziario e amministrativo) considerevole, specialmente ai piccoli produttori. Se un agricoltore non aderisce a un determinato sistema, può vedersi precludere certi sbocchi di mercato per i suoi prodotti.

I requisiti di certificazione e di controllo prescritti dai sistemi privati vengono ad aggiungersi a quelli ufficiali.

Domanda n. 17

Come si possono ridurre i costi e gli oneri amministrativi legati all'appartenenza ad uno o più sistemi di certificazione della qualità?

8.4. Dimensione internazionale

Nel commercio internazionale, i sistemi di certificazione possono servire a promuovere e a commercializzare prodotti con determinate caratteristiche di qualità. Poiché la maggior parte dei sistemi esistenti è di proprietà privata (di agricoltori/produttori, dell'industria alimentare o di dettaglianti), la Commissione europea interviene in misura minima.

Per gli agricoltori dei paesi in via di sviluppo che vendono i loro prodotti sul mercato dell'UE, i sistemi di certificazione privati rappresentano sia un costo che un'opportunità. Per loro può essere difficile conformarsi ai requisiti prescritti, ma se riescono ad ottenere una certificazione nell'ambito di un sistema utilizzato da un dettagliante europeo possono essere avvantaggiati per esportare nell'UE.

In relazione al benessere degli animali, l'esistenza di metodi di allevamento estensivi, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, potrebbe rappresentare un'ottima opportunità per sviluppare il commercio di prodotti rispettosi del benessere animale, in quanto la certificazione del metodo di produzione offrirebbe ai consumatori dell'UE idonee garanzie circa le condizioni in cui vengono allevati gli animali.

Domanda n. 18

In che modo i sistemi di certificazione privati possono favorire le esportazioni dell'UE e promuovere i prodotti europei di qualità sui mercati internazionali?

In che modo l'UE può agevolare l'accesso al mercato ai produttori dei paesi in via di sviluppo che devono conformarsi a sistemi di certificazione privati per rifornire determinati dettaglianti?

CONCLUSIONE

Quella che precede è una presentazione generale della politica di qualità dei prodotti agricoli. Scopo del Libro verde è stimolare il dibattito e i contributi scritti. Tutte le parti interessate e i portatori di interesse sono pertanto invitati a rispondere alle domande. Come si afferma nella comunicazione della Commissione sulla "migliore regolamentazione", l'elaborazione delle politiche deve essere il più possibile trasparente e le misure vanno prese solo dopo aver consultato attentamente gli interessati.

Il Libro verde rappresenta quindi la prima fase dell'iter decisionale. I contributi ricevuti forniranno alla Commissione una base di riflessione per la stesura di un documento di opzioni politiche – una comunicazione – che secondo le attuali previsioni sarà pubblicato nel maggio 2009. Il successo della consultazione sul presente Libro verde dipende dalla disponibilità di un gran numero di portatori di interesse a condividere e a spiegare le loro opinioni, preoccupazioni e idee in questa importante tribuna pubblica.

La Commissione esaminerà i contributi e li pubblicherà unitamente alle proprie conclusioni.

Domanda n. 19

Menzionare qui altri eventuali aspetti della politica di qualità dei prodotti agricoli non trattati nel resto del documento.