

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio in ordine alle norme di commercializzazione

COM(2010) 738 definitivo — 2010/0354 (COD)

(2011/C 218/23)

Relatore: **Antonio POLICA**

Il Parlamento europeo, in data 27 gennaio 2011, e il Consiglio, in data 18 gennaio 2011, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 43, paragrafo 2, e per il titolo II anche dell'articolo 118, primo comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio in ordine alle norme di commercializzazione

COM(2010) 738 definitivo — 2010/0354 (COD).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 6 aprile 2011.

Alla sua 471a sessione plenaria, dei giorni 4 e 5 maggio 2011 (seduta del 4 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 152 voti favorevoli, 5 voti contrari e 10 astensioni.

1. Sintesi delle osservazioni e raccomandazioni del Comitato

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) valuta positivamente la proposta della Commissione volta a istituire una politica di qualità dei prodotti agricoli coerente e finalizzata ad aiutare gli agricoltori a comunicare meglio le qualità, le caratteristiche e le proprietà dei loro prodotti e a garantire un'adeguata informazione dei consumatori. Inoltre il Comitato è convinto che il pacchetto qualità possa contribuire ad aumentare le opportunità d'occupazione e d'impresa nelle zone rurali contrastandone lo spopolamento, contribuendo al mantenimento delle specificità culturali, al miglioramento del rapporto tra uomo e ambiente e a una più corretta gestione delle risorse naturali.

1.2 Il Comitato è favorevole al miglioramento dei sistemi di specificità agroalimentare (denominazioni d'origine, indicazioni geografiche protette, specialità tradizionali garantite), in modo da semplificarne e razionalizzarne i requisiti rafforzandone il modello. Il Comitato auspica, altresì, che ne sia rafforzata la tutela contro le pratiche commerciali sleali e ritiene che l'applicazione generalizzata di norme di commercializzazione possa contribuire a questo miglioramento.

1.3 Il CESE, come evidenziato anche in precedenti pareri ⁽¹⁾, ritiene che la tracciabilità, intesa come possibilità di seguire un prodotto nella filiera dalla produzione alla vendita, sia un importante strumento in grado di permettere un'efficace attuazione di tutte le indicazioni che si adotteranno una volta introdotte

specifiche norme di commercializzazione. Non si ritengono sufficienti le sole indicazioni evidenziate in etichetta, ma dovrà essere garantita la possibilità di un riscontro oggettivo di quanto in esse è riportato.

1.4 Oltre a garantire la veridicità delle informazioni, attraverso efficaci strumenti di tracciabilità, occorre anche aumentarne ed implementarne l'efficacia, trasferendo sull'etichetta informazioni chiare, complete e comprensibili, trovando il giusto equilibrio tra il diritto alla completa informazione del consumatore e la materiale leggibilità, dovuta alle dimensioni dei caratteri di stampa, evitando un eccesso di complessità, tecnicismo o lunghezza che potrebbe disorientarlo o dissuaderlo dalla lettura.

1.5 Per garantire l'adeguatezza e l'efficacia dei controlli, si raccomanda che anche le fatture e in generale tutta la documentazione che accompagna i prodotti, rechi le informazioni di base contenute nelle norme di commercializzazione dello specifico settore o prodotto. Particolare attenzione deve essere prestata ai prodotti di paesi terzi importati nell'Unione, al fine di contrastare e scoraggiare pratiche commerciali sleali ⁽²⁾.

1.6 La rete di controlli, necessari per verificare la conformità dei prodotti alle disposizioni stabilite e da stabilire e per applicare le sanzioni amministrative appropriate nel caso di violazioni alle norme di commercializzazione, dovrebbe essere accompagnata da sforzi e iniziative per responsabilizzare maggiormente i soggetti del settore e rafforzare una sempre più generalizzata cultura del rispetto delle regole.

⁽¹⁾ GU C 18 del 19.1.2011, pagg. 5-10 *Il modello agricolo comunitario: qualità della produzione e comunicazione ai consumatori come elementi di competitività.*

⁽²⁾ GU C 100 del 30.4.2009, pagg. 60-64 *La sicurezza sanitaria delle importazioni agricole e alimentari.*

1.7 Il Comitato comprende che la previsione di utilizzare lo strumento degli atti delegati per disciplinare la materia delle norme di commercializzazione è coerente con l'approccio di semplificazione normativa introdotto nel Trattato di Lisbona, conforme a quanto previsto dall'articolo 290 del TFUE e in linea con l'approccio adottato fin qui dalla Commissione e accettato in situazioni analoghe dal Comitato⁽³⁾. Si raccomanda, tuttavia, un uso attento di detto strumento, che, se non accompagnato dalla necessaria selettività e specificità, potrebbe portare turbativa ai settori già adesso disciplinati da precise norme di commercializzazione, primo tra tutti quello dei «prodotti ortofrutticoli allo stato fresco»⁽⁴⁾.

1.8 Per quanto attiene alle informazioni da riportare obbligatoriamente in etichetta, è sicuramente positiva l'introduzione di una base giuridica che imponga l'obbligo, in tutti i settori, di indicare il «luogo di produzione»⁽⁵⁾, rispondendo alle aspettative di trasparenza e informazione dei consumatori, evitando così altri riferimenti potenzialmente fuorvianti. Per contro, appare poco coerente la previsione di un «livello geografico adeguato» da determinare caso per caso. Sarebbe preferibile, piuttosto, come in parte già auspicato in passato dal Comitato⁽⁶⁾, riportare in etichetta il «luogo di produzione» inteso come il luogo di coltivazione o allevamento, ossia il paese dal quale proviene il prodotto agricolo non trasformato o utilizzato nella preparazione di un alimento.

1.9 Il Parlamento ed il Consiglio hanno chiaramente espresso la volontà di regolamentare e dare protezione normativa ai prodotti fondamentali per l'alimentazione dei cittadini europei: a questo proposito l'Unione ha già fatto molto in passato e possiede le più ampie competenze tecnico/giuridiche per poterlo fare ancora. In particolare, il Comitato è contrario all'adeguamento automatico a norme di commercializzazione pertinenti adottate da organizzazioni internazionali⁽⁷⁾ senza una preventiva analisi e valutazione al fine di stabilirne l'efficacia e la coerenza con il nuovo quadro normativo.

1.10 Il Comitato condivide il principio di proporzionalità contenuto nei principi giuridici della proposta, ma è preoccupato che la sua applicazione, nell'ambito delle indicazioni facoltative di qualità, possa introdurre controlli meno vincolanti e portare ad un decadimento del livello di osservanza delle norme stesse. L'obiettivo da perseguire dovrebbe essere quello di semplificare e ridurre la burocrazia, mantenendo al tempo stesso un adeguato sistema di controlli a tutela dei consumatori.

1.11 Le misure contenute nella proposta avrebbero un'efficacia maggiore se fossero oggetto di ampia divulgazione, rivolta ai consumatori direttamente e attraverso le loro associazioni di categoria. I mass media, infatti, sono ampiamente utilizzati per stimolare le vendite, ma non a sufficienza per rendere i cittadini dell'Unione più informati sulle norme che li tutelano e più consapevoli delle loro scelte al momento dell'acquisto.

⁽³⁾ NAT/489 *Sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR - Sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della PAC.*

⁽⁴⁾ Regolamento (CE) n. 1580/2007, così come modificato dal regolamento (CE) n. 1221/2008 della Commissione.

⁽⁵⁾ COM(2010) 738 definitivo — art. 112 *sexies*, par. 3, lettera c).

⁽⁶⁾ GU C 77 del 31.3.2009, pag. 81, punto 1.3 e NAT/449 punto 5.5.18 - GU C 354 del 28.12.2010, pag. 35.

⁽⁷⁾ COM(2010) 738 definitivo — art. 112 *ter*, par. 3 e allegato XII *ter*.

2. Introduzione - Il documento della Commissione

2.1 Il pacchetto qualità ha l'obiettivo di migliorare sia le disposizioni dell'Unione europea relative alla qualità dei prodotti agricoli che il funzionamento dei regimi di certificazione nazionali e privati, allo scopo di renderli più semplici, trasparenti e facili da capire, più adattabili all'innovazione e meno gravosi per i produttori e per le amministrazioni.

2.1.1 Il pacchetto qualità si articola in sintonia con le altre politiche dell'Unione. La recente comunicazione della Commissione sulla PAC dopo il 2013 ha, infatti, individuato, tra le altre, l'esigenza di mantenere la diversificazione delle attività agricole nelle zone rurali e di rafforzare la competitività. Anche la comunicazione *Europa 2020: strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva*, nel delineare le priorità dell'Unione, evidenzia come strategico l'obiettivo di promuovere una maggior competitività dell'economia, tenuto conto che la competitività dell'agricoltura europea ha nella qualità uno dei suoi punti di forza.

2.2 Nel 2009 la Commissione ha pubblicato la comunicazione sulla politica di qualità dei prodotti agricoli (COM(2009) 234 definitivo), i cui orientamenti strategici erano:

- migliorare la comunicazione tra produttori, acquirenti e consumatori sulle qualità dei prodotti agricoli,
- rendere più coerenti gli strumenti utilizzati nella politica di qualità dei prodotti agricoli dell'Unione europea,
- ridurre il livello di complessità per rendere più facile, per gli agricoltori, i produttori e i consumatori, l'utilizzo e la comprensione dei diversi regimi e dei requisiti di etichettatura.

2.3 Il pacchetto qualità comprende:

2.3.1 una proposta di regolamento tesa a semplificare la gestione dei regimi di qualità riunendoli in un unico strumento normativo. Questo regolamento garantisce la coerenza tra i diversi strumenti e rende i regimi di più facile comprensione per le parti interessate;

2.3.2 una proposta di regolamento sulle norme di commercializzazione tesa ad aumentare la trasparenza e a semplificare le procedure applicabili;

2.3.3 orientamenti che stabiliscono le buone pratiche per l'elaborazione e il funzionamento dei regimi di certificazione relativi ai prodotti agricoli e alimentari;

2.3.4 orientamenti sull'etichettatura dei prodotti alimentari ottenuti da ingredienti a denominazione di origine protetta (DOP) e a indicazione geografica protetta (IGP).

2.4 Denominazioni di origine e indicazioni geografiche:

la proposta mantiene e rafforza il regime di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, ad esclusione dei regimi che regolano le indicazioni geografiche dei vini, delle bevande aromatizzate e di quelle alcoliche. Inoltre, l'attuale procedura di registrazione anticipa le scadenze previste, introduce una serie di norme minime comuni sui controlli ufficiali e mantiene il campo di applicazione del regolamento (prodotti destinati al consumo umano e altri prodotti).

2.5 Specialità tradizionali garantite:

viene mantenuto il regime della riserva d'uso, ma è eliminata la possibilità di registrare denominazioni senza riserva d'uso. Viene semplificato il regime di registrazione, il criterio della tradizione è esteso a 50 anni e il regime è limitato ai piatti pronti e ai prodotti trasformati.

2.6 Indicazioni facoltative di qualità:

la proposta è tesa ad includere le indicazioni facoltative di qualità nel regolamento, in quanto presentano attributi che implicano valore aggiunto, e a sostenere alcune specifiche norme di commercializzazione (carni di volatili da cortile allevati in libertà, miele di origine floreale, olio di oliva di prima spremitura a freddo), con un adattamento al quadro legislativo del Trattato sul funzionamento dell'UE.

2.7 Norme di commercializzazione:

la proposta prevede, come regola generale, che la Commissione adotti le norme di commercializzazione attraverso atti delegati. Viene stabilita, per tutti i settori, una base giuridica che obbligherà a indicare nell'etichetta il luogo di produzione, al livello geografico adeguato, conformemente alla specificità di ogni settore. Verrà condotto uno studio caso per caso, a cominciare dal settore del latte.

2.8 La proposta prevede di affidare la supervisione di tutti i regimi alle autorità nazionali competenti: la supervisione delle attività di controllo dei singoli Stati membri, inoltre, dovrà esercitarsi al livello più alto possibile, ovvero a livello dell'Unione, per sostenere l'affidabilità della normativa applicabile ai prodotti alimentari in tutta l'Unione europea, in linea con i principi sanciti dal suddetto regolamento.

3. Osservazioni generali

3.1 La proposta della Commissione, volta ad offrire ai produttori gli strumenti giusti per comunicare e ai consumatori le caratteristiche e le modalità di produzione dei prodotti, tutelando da pratiche commerciali sleali, costituisce un passo importante in una linea di decisioni riguardanti la qualità.

3.2 La tracciabilità è uno strumento importante per seguire un prodotto nella filiera e che contribuisce, parallelamente alle informazioni riportate in etichetta, a fornire al consumatore informazioni chiare, complete e comprensibili sul prodotto

commercializzato. Lo strumento della tracciabilità, quindi, sarà l'insieme di certificazioni, registrazioni e documentazione commerciale comprovanti processi e trasferimenti, custodite da tutti i soggetti della filiera ed esibite a eventuale richiesta degli organismi di controllo.

3.3 La proposta prevede che gli Stati membri procedano a controlli, in base ad un'analisi di rischio, per verificare la conformità dei prodotti alle disposizioni stabilite e da stabilire e applichino le sanzioni amministrative appropriate. Il Comitato raccomanda di favorire il mantenimento di un'efficace rete di controlli, ampliando ed implementando le competenze delle rispettive autorità di controllo nazionali che già oggi si occupano del rispetto delle norme di commercializzazione in quei settori che le prevedono.

3.4 Parallelamente all'attività di vigilanza mediante un sistema di controlli, anche mediante l'utilizzo di analisi, si raccomandano sforzi ed iniziative per responsabilizzare maggiormente i soggetti del settore e per rafforzare una sempre più generalizzata cultura del rispetto delle regole.

3.5 Per quanto riguarda i riferimenti al «luogo di produzione», da riportare obbligatoriamente in etichetta, la proposta presenta un'eccessiva genericità, prevedendo un «livello geografico adeguato» da determinare caso per caso. Infatti, se fosse mantenuto questo parametro, potrebbe verificarsi il caso limite di un alimento che in etichetta riporti solo un generico «prodotto nella UE»: il che escluderebbe la provenienza da paesi terzi, ma sicuramente non sarebbe in linea con il lodevole sforzo di informazione e trasparenza a favore dei consumatori di cui le nascenti norme di commercializzazione sono portatrici.

3.6 Il ricorso all'utilizzo generalizzato dello strumento degli atti delegati, così come contenuto nella proposta di modifica/integrazione delle norme di commercializzazione esistenti e di quelle da approvare non consente, al momento, di valutare con sufficiente grado di approfondimento la disciplina nel suo complesso. È sicuramente positivo che siano stati tracciati con precisione i contenuti generali delle future norme di commercializzazione, stabilendo fin da ora un quadro di dati, informazioni ed indicazioni omnicomprensive di tutti i processi, le manipolazioni ed i trasporti che hanno riguardato il prodotto offerto per la vendita. Tuttavia, alla valutazione sicuramente positiva sulla loro applicabilità, corroborata dalle valutazioni di impatto effettuate, non può ancora far riscontro quella sulla loro reale applicazione e soprattutto sulla loro efficacia, per categoria o per prodotto. Detta valutazione potrà essere effettuata solo dopo che le norme saranno concretamente applicate.

3.7 Le proposte incluse nel pacchetto qualità rientrano in un unico progetto di qualità integrale. Ciò significa che i vari strumenti devono essere considerati complementari tra loro e operare in piena sinergia. Sarà, pertanto, necessario vigilare che una qualsiasi modifica apportata ad uno di tali strumenti non porti ripercussioni negative o indesiderate sugli altri.

4. Osservazioni particolari

4.1 Relativamente alla realizzazione dell'obiettivo della politica di qualità appare incoerente la previsione dell'art. 112 *ter*, terzo comma, che considera a priori conforme alla norma di commercializzazione generale il prodotto destinato alla commercializzazione conforme a una norma pertinente in vigore e adottata da una delle organizzazioni internazionali elencate nell'allegato XII *ter*. Il Comitato è pertanto contrario a tale disposizione, che non consente alcun esame effettivo della conformità sostanziale al rispetto delle norme di commercializzazione, generali e specifiche, considerate essenziali per la tutela dei cittadini europei e della concorrenza.

4.2 Le deroghe previste dall'articolo 112 *duodecies* non sembrano accompagnate da sufficienti spiegazioni sui motivi per i quali le autorità nazionali possono derogare o lasciare in vigore disposizioni nazionali, con particolare riferimento ai grassi da spalmare ed alle pratiche enologiche. Tuttavia, qualora la ratio sia quella di cristallizzare quanto già avviene attualmente e allo scopo di impedire il proliferare di ulteriori regimi in deroga alle nascenti norme di commercializzazione, il Comitato concorda

con la scelta ma ne chiede una esplicitazione nel testo della proposta per chiarezza e a conferma di questa interpretazione.

4.3 Nella proposta del Parlamento e del Consiglio di modifica al regolamento (CE) n. 1234/2007 viene inserita la previsione che consente alla Commissione di adottare, utilizzando lo strumento normativo degli atti delegati, specifiche norme di commercializzazione per tutti i prodotti elencati nell'Allegato I della proposta stessa, oltre che per alcol etilico di produzione agricola. Si raccomanda adeguata attenzione nell'uso degli stessi, che se non accompagnati dalla necessaria specificità, potrebbero portare turbativa ai settori già adesso disciplinati da precise norme di commercializzazione, primo tra tutti quello dei «prodotti ortofrutticoli allo stato fresco».

4.4 Si evidenzia infine che, stante la complessità delle abrogazioni e sostituzioni apportate all'originario regolamento (CE) n. 1234/2007, di esse si dia evidenza con particolare precisione, facilitandone così la lettura e la comprensione agli utenti finali, primariamente produttori e consumatori e agevolandone in tal modo una corretta ed uniforme applicazione.

Bruxelles, 4 maggio 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON
