



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 28.5.2009
SEC(2009) 671

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

**Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio,
al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni
sulla politica di qualità dei prodotti agricoli**

Sintesi della valutazione d'impatto

{COM(2009) 234}
{SEC(2009) 670}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Sintesi della valutazione d'impatto

Politica di qualità dei prodotti agricoli

1. CONTESTO POLITICO E DEFINIZIONE DELLA PROBLEMATICAZIONE

La politica di qualità dei prodotti agricoli intende ovviare alla disfunzione del mercato provocata da un'informazione asimmetrica tra produttori e acquirenti sugli aspetti inerenti alla qualità dei prodotti agricoli. Essa è incentrata sul contributo degli agricoltori e dei produttori di prodotti agricoli primari e di prodotti agroalimentari che hanno subito una prima trasformazione (vino, formaggio, olio d'oliva, carne, ecc.).

La Commissione europea ha elaborato tutta una serie di strumenti relativi alla commercializzazione dei prodotti agricoli, che garantiscono le caratteristiche del prodotto e le modalità di produzione:

- **norme di commercializzazione** e direttive sui prodotti, che definiscono l'identità del prodotto agricolo (ad esempio definizioni di "latte alimentare", "succo di frutta", "vino"), la classificazione dei prodotti (categoria o classe, calibro, ecc.), l'origine e il luogo di produzione, nonché alcuni "termini riservati" indicanti quelle caratteristiche e modalità che aggiungono valore al prodotto, come il metodo di produzione;
- **regimi di qualità dei prodotti agricoli** dell'UE. Sono in vigore sei regimi: indicazioni geografiche (tre regimi distinti), specialità tradizionali garantite, agricoltura biologica e prodotti delle regioni ultraperiferiche. Sono in preparazione altri due regimi UE: il marchio di qualità ecologica (*Ecolabel*) esteso ai prodotti alimentari e l'etichettatura "benessere degli animali".

Oltre a ciò, sono stati istituiti numerosi **regimi di certificazione nazionali, regionali e privati**. Questi si distinguono in regimi di certificazione di garanzia (che garantiscono il rispetto di certi requisiti "minimi") e regimi di certificazione di qualità, che "differenziano" il prodotto sul mercato evidenziandone le caratteristiche e le modalità di produzione che aggiungono valore agli occhi dell'acquirente e del consumatore.

Questi strumenti (misure UE, nazionali e private) tentano di risolvere il sostanziale problema di mercato derivante dall'**informazione asimmetrica**, che altrimenti impedirebbe la compravendita di un prodotto ad un prezzo equo in funzione delle sue caratteristiche e modalità di produzione. Si incontrano peraltro problemi e difficoltà nel funzionamento di ciascuna di queste misure. **Nell'insieme**, la politica dell'UE si è sviluppata *ad hoc*, per cui sono emerse o rischiano di emergere non poche **incongruenze**; si annuncia inoltre una panoplia di iniziative, specialmente in campo ambientale, che rischiano di rendere la situazione ancora più incoerente. Il sovrapporsi di iniziative disparate genera infatti una **mancanza di coerenza** che rischia di tradursi in un approccio sordinato alla politica di qualità dei prodotti agricoli, con misure contraddittorie e conseguente confusione per gli interessati e i consumatori. **Nello specifico**, i regimi UE sono **troppo complessi**; il sistema delle indicazioni geografiche non presenta sufficiente visibilità e sono stati individuati diversi

problemi, essenzialmente d'ordine tecnico; il regime per le specialità tradizionali ha deluso le aspettative, mentre le norme di commercializzazione si sono rivelate eccessivamente complesse e coercitive. A livello nazionale e privato, la proliferazione di regimi di certificazione di ogni tipo ingenera confusione nel consumatore e suscita dubbi quanto al corretto funzionamento del mercato unico. Infine, l'approccio settoriale in materia di indicazione del luogo di produzione ha dato luogo ad un quadro estremamente frammentario, per cui il luogo di produzione deve essere indicato sull'etichetta delle carni bovine ma non di quelle suine, del miele ma non dei prodotti lattiero-caseari.

2. OBIETTIVI

L'**obiettivo generale** della politica di qualità dei prodotti agricoli è consentire agli agricoltori e ai produttori di soddisfare le attese dei consumatori riguardo alle caratteristiche del prodotto e alle modalità di produzione e di comunicarle efficacemente, affinché:

- agricoltori e produttori ricavano un congruo compenso commisurato alla qualità del prodotto agricolo;
- agricoltori e produttori possano rispondere alla domanda dei consumatori relativa a caratteristiche del prodotto e a modalità di produzione recanti valore aggiunto;
- i consumatori siano in grado di distinguere le caratteristiche del prodotto e le modalità di produzione attraverso le diciture riportate in etichetta.

Gli **obiettivi specifici** sono i seguenti:

- migliorare la comunicazione tra agricoltori, acquirenti e consumatori, spesso falsata da un'informazione asimmetrica sulle qualità dei prodotti agricoli;
- rendere più coerenti gli strumenti della politica di qualità dell'UE;
- appianare le complessità sia per gli agricoltori e i produttori, sia per i consumatori.

Per conseguire tali obiettivi, sono stati esaminati **quattro ambiti politici**:

- ambito politico n. 1: norme di commercializzazione, compresa l'etichettatura del luogo di produzione;
- ambito politico n. 2: indicazioni geografiche;
- ambito politico n. 3: specialità tradizionali;
- ambito politico n. 4: regimi di certificazione nazionali e privati e nuovi regimi UE.

3. OPZIONI POLITICHE

3.1. Ambito politico n. 1: norme di commercializzazione, compresa l'etichettatura del luogo di produzione

Due opzioni sono state scartate in seguito ad un'analisi tecnica:

- l'introduzione di un **marchio UE attestante il rispetto dei requisiti prescritti dalla normativa comunitaria** comporterebbe notevoli ostacoli tecnici ed è stata osteggiata da quasi tutte le parti interessate;

- **nessuna azione a livello dell'UE: l'abolizione delle norme di commercializzazione** dalla legislazione comunitaria rischierebbe di lasciare spazio libero ad ogni sorta di norme di commercializzazione nazionali eterogenee. Tutti i soggetti interessati erano favorevoli al mantenimento delle norme di commercializzazione, eventualmente semplificate.

Le seguenti cinque opzioni sono state selezionate per essere sottoposte a ulteriore analisi:

- **opzione 1.1. Status quo “più”: semplificazione**, comprendente armonizzazione delle norme, armonizzazione degli elementi comuni a più settori, soppressione delle disposizioni obsolete e riformulazione secondo i principi aggiornati di redazione legislativa;
- **opzione 1.2. Sostituzione delle norme di commercializzazione specifiche dell'UE con una norma di base generale**: questa opzione prevede la completa eliminazione delle norme di commercializzazione specifiche dalla legislazione comunitaria e la concomitante introduzione di una nuova norma generale, applicabile a tutti i prodotti;
- **opzione 1.3. Approccio combinato**: questa opzione contempla requisiti essenziali (o una norma di base, come nell'opzione 1.2) nella legislazione e specifiche tecniche all'interno di norme concordate dalle parti interessate in seno a un organismo di normalizzazione come il CEN;
- **opzione 1.4. Potenziare l'uso dei termini riservati**: determinare chiaramente le definizioni, identità, classi, dimensioni, che devono essere rispettate se vengono utilizzate in fase di immissione sul mercato, ma che sono facoltative per i produttori/operatori (per esempio “di fattoria”, “uova da allevamento all'aperto” e, qualora venga abolito il regime delle specialità tradizionali, il termine “tradizionale”);
- **opzione 1.5. Estensione ai prodotti agricoli dell'indicazione obbligatoria del luogo di produzione (UE/extra-UE o paese di origine)**: le diciture UE/extra-UE e/o Stato membro/paese terzo vanno considerate in particolare alla luce delle regole dell'OMC.

3.2. Ambito politico n. 2: indicazioni geografiche

Quattro opzioni sono state scartate in seguito ad un'analisi tecnica:

- un intervento legislativo limitato a una **direttiva** di carattere generale, con cui si deleghi agli Stati membri il compito di individuare e tutelare le indicazioni geografiche, sarebbe contrario all'obiettivo dell'armonizzazione nell'insieme del mercato unico;
- le opzioni di **coregolamentazione** e di **autoregolamentazione**, che richiedono la partecipazione di organizzazioni non governative e delle parti economiche e sociali, sono state scartate a causa della struttura estremamente frammentaria del settore;
- **l'assenza di azione a livello dell'UE (abrogazione della normativa vigente)** porterebbe alla creazione di 27 sistemi nazionali differenti, con oneri supplementari per i produttori, confusione per i consumatori e rischio di abuso, usurpazione, ecc. al di fuori del paese che accorda la tutela;
- **l'applicazione di norme internazionali in virtù dell'accordo di Lisbona** non sarebbe realizzabile a medio termine in quanto occorrerebbero negoziati internazionali per l'adesione all'OMPI e alcune modifiche delle definizioni. Questa opzione non è tuttavia da escludere a più lungo termine.

Le seguenti tre opzioni (comprendenti tre sotto-opzioni) sono state selezionate per essere sottoposte a ulteriore analisi:

- **opzione 2.1. Status quo “più”:** **semplificazione dei regimi DOP/IGP e snellimento delle procedure esistenti:** il testo legislativo può essere chiarito senza modificarne l’attuale assetto, in modo da ridurre i tempi di istruzione delle pratiche a livello dell’UE;
 - **sotto-opzione 2.1.1. Fusione delle designazioni DOP e IGP:** la denominazione di origine protetta verrebbe di fatto abolita e i prodotti attualmente registrati come DOP diventerebbero indicazioni geografiche protette. Questa opzione segnerebbe un’inversione di tendenza rispetto alla recente politica di accentuare la distinzione tra le due categorie;
 - **sotto-opzione 2.1.2. Creazione di un unico strumento** per la registrazione dei vini, delle bevande alcoliche e dei prodotti agricoli e alimentari: conferirebbe maggiore coerenza alla politica, tra l’altro grazie all’applicazione di criteri e procedure simili per tutte le registrazioni;
 - **sotto-opzione 2.1.3. Autorizzare un sistema nazionale di protezione delle indicazioni** parallelo al regime UE: le denominazioni registrate secondo questo sistema verrebbero tutelate solo sul mercato nazionale, mentre l’iscrizione parallela nei registri dell’UE sarebbe condizionata a criteri attinenti al commercio (volume e valore);
- **opzione 2.2. Abolizione dell’attuale sistema sui generis DOP/IGP a livello dell’UE e applicazione del vigente sistema dei marchi commerciali:** il livello di tutela delle indicazioni geografiche sarebbe quello garantito dall’accordo TRIPS, ma lo strumento giuridico atto a proteggere le denominazioni opererebbe unicamente attraverso il sistema del marchio comunitario;
- **opzione 2.3. Chiarificazione della normativa DOP/IGP:** il sistema vigente potrebbe essere chiarito sia modificando i regolamenti, sia emanando appositi orientamenti.

3.3. Ambito politico n. 3: specialità tradizionali garantite

Le seguenti quattro opzioni (comprendenti due sotto-opzioni) sono state selezionate per essere sottoposte a ulteriore analisi:

- **opzione 3.1. Status Quo — mantenimento del sistema in vigore:** pur non essendo ritenuta valida, questa opzione viene conservata come termine di paragone con le altre;
- **opzione 3.2. Semplificazione del regime,** che verrebbe limitato ad una sola delle due possibilità attualmente previste, cioè registrazione con riserva del nome o senza riserva del nome;
 - **sotto-opzione 3.2.1. Registrazione senza riserva del nome:** questa sotto-opzione implica l’**abolizione** della protezione del nome. L’uso della denominazione registrata non sarebbe limitato, se non quando è abbinato alla dicitura “specialità tradizionale garantita” o al simbolo comunitario;

- **sotto-opzione 3.2.2. Registrazione della STG con riserva del nome:** in questo caso il nome stesso è protetto e può essere utilizzato solo per prodotti conformi al disciplinare;
- **opzione 3.3. Protezione del termine “tradizionale” come termine riservato nelle norme di commercializzazione:** cfr. opzione 1.4 sopra;
- **opzione 3.4. Nessuna azione a livello dell'UE — abrogazione del regime:** le specialità tradizionali verrebbero regolamentate unicamente dal settore privato, dagli Stati membri e dalle regioni.

3.4. Ambito politico n. 4: regimi di certificazione nazionali e privati e nuovi regimi UE

Un'opzione è stata scartata in seguito ad un'analisi tecnica:

- **opzione legislativa**, recante disposizioni o un quadro normativo per la gestione dei regimi di certificazione della qualità dei prodotti alimentari. Si tratta di un'opzione inefficiente, inefficace e poco coerente con altri obiettivi politici dell'UE (come la semplificazione), oltre che scarsamente accettata dalle parti interessate.

Le seguenti cinque opzioni sono state selezionate per essere sottoposte a ulteriore analisi:

- **opzione 4.1. Nessuna azione a livello dell'UE = status quo (più ulteriori ricerche):** questa opzione equivale a mantenere l'attuale situazione di non coinvolgimento diretto dell'UE nella gestione dei regimi di certificazione nazionali, regionali e privati. Nel frattempo verrebbero condotte **ulteriori ricerche** per acquisire una migliore conoscenza della tipologia e della portata della problematica;
- **opzione 4.2. Elaborazione di orientamenti facoltativi per la gestione dei regimi di certificazione**, basati sulle migliori pratiche secondo criteri convenuti con le parti interessate;
- **opzione 4.3. Elaborazione di nuovi regimi di qualità dell'UE per determinati ambiti politici:** la Commissione ha già messo a punto o sta approntando regimi di certificazione in diversi ambiti politici. Ogni nuovo regime dovrà essere valutato autonomamente;
- **opzione 4.4. Definizione di criteri comuni per i nuovi regimi dell'UE:** in alternativa alla precedente opzione 4.3, visto il numero di nuovi regimi e di proposte presentate, si potrebbero stabilire criteri per valutare la reale necessità di nuovi regimi UE di certificazione dei prodotti agricoli e alimentari;
- **opzione 4.5. Introduzione di termini riservati protetti corrispondenti al disciplinare:** nei casi in cui è giustificato un intervento diretto dell'UE, un'opzione più leggera dal punto di vista amministrativo potrebbe essere quella di istituire una **tutela dei termini riservati**. Si rimanda in proposito alle norme di commercializzazione (opzione 1.4).

4. ANALISI DEGLI IMPATTI

Per ciascun ambito politico, le varie opzioni sono state esaminate sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della coerenza, nonché in confronto agli obiettivi della politica di qualità.

Per l'**ambito politico n. 1 (norme di commercializzazione, compresa l'etichettatura del luogo di produzione)**, le opzioni preferite sono la 1.4 (potenziare l'uso dei termini riservati), la 1.3 (approccio combinato), che però necessita di ulteriori indagini, e la 1.5 (estensione dell'indicazione obbligatoria del luogo di produzione), particolarmente per i prodotti agricoli di base.

Per l'**ambito politico n. 2 (indicazioni geografiche)**, le opzioni 2.3 (chiarificazione della normativa DOP/IGP) e 2.1.2 (unificazione dei sistemi per i vini, le bevande alcoliche e i prodotti agroalimentari) presentano la massima efficacia e coerenza. Per valutare l'efficienza dell'opzione 2.3 (chiarificazione della normativa DOP/IGP) occorrono ulteriori analisi.

Per l'**ambito politico n. 3 (specialità tradizionali)**, l'opzione preferita è la 3.3 (protezione del termine "tradizionale" come termine riservato nelle norme di commercializzazione) seguita dall'opzione 3.2 (semplificazione del regime).

Per l'**ambito politico n. 4 (regimi nazionali e privati e nuovi regimi UE)**, la preferenza va alle opzioni 4.2 (orientamenti) e 4.4 (criteri per i nuovi regimi), che sono cumulabili. L'opzione 4.5 (protezione dei termini riservati), che ha ottenuto un punteggio molto elevato in tutti i criteri, è trattata nell'ambito politico n. 1 (norme di commercializzazione).

5. COERENZA D’INSIEME E SINERGIE TRA LE OPZIONI PREFERITE

La tabella sottostante (opzioni preferite) indica in che modo le opzioni preferite contribuiscono all’**orientamento generale della politica**, le **sinergie** che si vengono a creare tra i vari strumenti e le **chiarificazioni** giuridiche e procedurali ravvisate.

	Politica	Opzioni preferite
Orientamento generale della politica	verso regimi di certificazione nazionali e privati	Opzione 4.2: orientamenti per la gestione dei regimi di certificazione
	garantire coerenza nell’elaborazione di nuovi regimi UE	Opzione 4.4: criteri per i nuovi regimi dell’UE
	sviluppo coerente delle norme di commercializzazione UE	Opzione 1.3: approccio combinato (sostituzione delle norme di commercializzazione con una norma generale e definizione di specifiche dettagliate in sede CEN)
Sinergie	uso potenziato dei “termini riservati” (desunti dalle norme di commercializzazione)	Opzione 1.4: introduzione di termini riservati per i marchi di qualità orizzontali (come “a bassa emissione di carbonio”)
		Opzione 3.3: protezione del termine “tradizionale” come termine riservato (in sostituzione del regime delle specialità tradizionali)
	uso comune di sistemi di certificazione per regimi simili	Opzione 2.1.1: snellimento delle procedure per il regime delle indicazioni geografiche e unificazione dei registri dei vini, delle bevande alcoliche e dei prodotti agricoli e alimentari
		Opzione 2.3: chiarificazione della normativa DOP/IGP
applicazione coerente dell’indicazione obbligatoria del luogo di produzione	Opzione 1.5: indicazione del luogo di produzione secondo un approccio settoriale	

Tabella: opzioni preferite

Le opzioni preferite si possono combinare tra loro e insieme formano un pacchetto completo per lo sviluppo della politica di qualità dei prodotti agricoli.

L’uso più frequente dei "termini riservati", in particolare in sostituzione del regime delle specialità tradizionali, darebbe luogo a notevoli sinergie. Creano sinergie anche gli orientamenti per i regimi nazionali e privati, che potrebbero applicarsi anche ai regimi dell’UE. I criteri per i nuovi regimi dell’UE consentirebbero di evitare contraddizioni con i regimi esistenti e con le norme di commercializzazione dell’UE. Scaturiscono correlazioni dal sistema comune di certificazione proposto per le indicazioni geografiche e dall’applicazione coerente dell’indicazione obbligatoria del luogo di produzione nelle norme di commercializzazione per tutti i settori.

<i>Opzioni</i>	<i>Norme di commercializzazione</i>	<i>Indicazioni geografiche</i>	<i>Specialità tradizionali</i>	<i>Regimi nazionali e privati e nuovi regimi UE</i>
<i>Opzione 1.3: approccio combinato</i>	X			
<i>Opzione 1.4: termini riservati per marchi di qualità orizzontali</i>	X		Correlazione: proteggere il termine “tradizionale” come termine riservato nelle norme di commercializzazione	Correlazione: i nuovi regimi proposti potrebbero comprendere termini riservati
<i>Opzione 1.5: indicazione del luogo di produzione</i>	X	Correlazione: si applicherà alle IGP se la materia prima proviene da un luogo diverso rispetto all’IGP		
<i>Opzione 2.1.1: semplificazione e unificazione del regime delle indicazioni geografiche</i>		X		
<i>Opzione 2.3: chiarificazione della normativa DOP/IGP</i>		X		
<i>Opzione 3.3: protezione del termine “tradizionale” come termine riservato</i>	Correlazione: ricorso al meccanismo delle norme di commercializzazione		X	
<i>Opzione 4.2: orientamenti per la gestione dei regimi di certificazione</i>		Correlazione: gli orientamenti si applicano anche ai regimi UE	Correlazione: gli orientamenti si applicano anche ai regimi UE	X
<i>Opzione 4.4: criteri per i nuovi regimi UE</i>	Correlazione: si eviteranno iniziative incoerenti in materia di etichettatura da parte dei nuovi regimi	Correlazione: si ridurranno al minimo le contraddizioni con i regimi esistenti	Correlazione: si ridurranno al minimo le contraddizioni con i regimi esistenti	X

Tabella: correlazioni tra le opzioni preferite

6. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

La presente valutazione d'impatto è effettuata nel contesto di una comunicazione recante orientamenti strategici. Pertanto, a breve termine, la prova del progresso sarà costituita dall'elaborazione e dall'adozione di tali orientamenti.

Per lo sviluppo della politica in sé, si propongono in via provvisoria diversi indicatori essenziali di progresso, che saranno sviluppati in sede di elaborazione delle singole iniziative.