

La politica di qualità alimentare nella nuova PAC

Fabio Gencarelli

1.- Introduzione

La politica comunitaria di valorizzazione dei prodotti agroalimentari di qualità si è sviluppata agli inizi degli anni '90¹, come parte integrante del vasto movimento di riforma della Politica agricola comune (PAC) tendente verso un modello di agricoltura meno produttivista, maggiormente sensibile alle esigenze dei consumatori in tema di qualità alimentare, genuinità, origine e modi di produzione specifici degli alimenti. Tale politica di qualità è stata avviata sotto la spinta, da un lato, della necessità di creare nuovi sbocchi per una produzione eccedentaria, diversificando tale produzione e privilegiando la qualità e la tipicità dei prodotti alimentari e, dall'altro, dell'apertura completa del mercato interno che, in virtù del principio del mutuo riconoscimento, ossia dell'equivalenza tra le legislazioni nazionali, affermato dalla sentenza *Cassis de Dijon*,² rischiava di condurre ad una banalizzazione dei prodotti ed ad un abbassamento qualitativo.

La Comunità ha gettato le basi di tale politica di qualità con tre regolamenti riguardanti rispettivamente il metodo di produzione biologica³, la registrazione e la tutela delle denominazioni geografiche⁴ - "denominazioni d'origine protette" (DOP) e "indicazioni geografiche protette" (IGP) a seconda dell'intensità del legame tra le caratteristiche del prodotto e il suo luogo d'origine - nonché dei prodotti che si distinguono non per un legame con il territorio ma per un metodo di produzione tradizionale o per l'utilizzo di materie prime tradizionali ("specialità tradizionali garantite" o STG)⁵.

Si tratta di tre strumenti normativi importanti, di cui soprattutto quello relativo alle DOP e alle IGP ha conosciuto un notevole successo con più di 800 denominazioni geografiche registrate a livello comunitario⁶.

⁽¹⁾ A tal riguardo, costituiscono un'eccezione le misure specifiche destinate al settore vitivinicolo. Cfr. regolamento (CEE) n.822/87 relativo ai vini da tavola, ed il regolamento (CEE) n. 823/87 relativo ai vini di qualità prodotti in regioni determinate (VQPRD), sostituiti dal regolamento (CEE) n.1493/1999. Quest'ultimo regolamento è stato sostituito, nel quadro della recente riforma del settore, dal regolamento (CE) n.479/2008.

⁽²⁾ Corte giustizia 20 febbraio 1979, causa 120/78, *Rewe-Zentral*, in *Racc.* p.649.

⁽³⁾ Regolamento (CEE) n.2092/91, sostituito dal regolamento (CE) n. 834/2007.

⁽⁴⁾ Regolamento (CEE) n.2081/1992, sostituito dal regolamento (CE) n.510/2006.

⁽⁵⁾ Regolamento (CEE) n.2082/1992, sostituito dal regolamento (CE) n.509/2006.

⁽⁶⁾ Su questa normativa si veda per tutti in dottrina S. Ventura, *Principi di diritto dell'alimentazione*, Milano, 2001, p.110; E. Rook Basile, *I segni distintivi dei prodotti agricoli*, in *Trattato breve di diritto agrario e comunitario*, dir. da L. Costato, 3^a ed., Padova, 2003, p.734; F. Gencarelli, *I segni distintivi di qualità nel settore agroalimentare e le esigenze del diritto comunitario*, in *Diritto dell'UE*, 2005, p.75; L. Costato, *Compendio di diritto alimentare*, 4^a ed., Padova, 2007, p.201.

2.- La qualità alimentare e la riforma della PAC

Se per un decennio, la politica di qualità si è limitata sostanzialmente alla sola disciplina e gestione delle denominazioni geografiche e dei metodi di produzione specifici e tradizionali, dobbiamo constatare che in questi ultimi anni tale politica ha acquistato sempre maggiore rilevanza e si è notevolmente ampliata, permeando progressivamente i vari aspetti della PAC.

Per rendersi conto dell'evoluzione avvenuta in questo settore, è utile ricordare che, se la riforma della PAC del 1999 (Agenda 2000) si proponeva, tra l'altro, di migliorare la competitività dell'agricoltura europea, non solo mediante la riduzione dei prezzi garantiti, ma anche puntando sulla qualità e la sicurezza degli alimenti, il sostegno a favore della qualità nell'ambito della nuova politica di sviluppo rurale, divenuta il "secondo pilastro" della PAC, appariva tuttavia ancora piuttosto limitato e accessorio, rimanendo del resto compreso nel quadro di misure molto più generali non destinate ad incentivare specificamente il miglioramento della qualità alimentare, quali, ad esempio, gli aiuti per lo sviluppo delle capacità di trasformazione e commercializzazione dell'industria agroalimentare o quelli volti, più in generale, ad incoraggiare "l'adattamento e lo sviluppo delle zone rurali" (artt. 25 e 33 del regolamento (CE) n. 1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia).

Il passo decisivo verso il riconoscimento della posizione centrale del tema della qualità nella PAC riformata è stato compiuto, in realtà, con la cd. riforma di metà percorso del 2003 (*Mid-Term Review*) che, per la prima volta, ha previsto varie misure specifiche di sostegno a favore del miglioramento della qualità alimentare. Le riforme successive non hanno fatto che confermare il ruolo preminente della politica di qualità nella nuova PAC, sottolineando l'interdipendenza e la complementarietà tra i due pilastri di tale politica.

3.- La politica di qualità nel primo pilastro della PAC

Nell'ambito del primo pilastro (politica di sostegno al mercato), la riforma del 2003 ha subordinato, con il nuovo meccanismo della *condizionalità*, l'erogazione del pagamento unico aziendale, ormai "disaccoppiato" dalla produzione, al rispetto di varie normative in materia di sicurezza alimentare, tutela dell'ambiente, benessere e salute animale, rispetto delle buone pratiche agronomiche ed ambientali⁷.

In particolare, per poter beneficiare del pagamento unico, gli agricoltori devono rispettare una serie di prescrizioni in materia di *igiene alimentare* previsti nell'ambito del regolamento (CE) n. 178/2002 che stabilisce i principi ed i requisiti generali della

⁽⁷⁾ Cfr. artt. 3 - 9 del regolamento (CE) n.1782/2003, riguardante le disposizioni comuni applicabili ai pagamenti diretti nell'ambito della PAC. Sull'argomento, si veda D. Bianchi, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti*, in *Dir.giur.agr.amb.*, 11/2003, p.597.

legislazione alimentare⁸, i quali sono stati ulteriormente specificati dai regolamenti (CE) n. 852/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari, n. 853/2004 che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale, e n. 183/2005 sull'igiene dei mangimi. Al riguardo, si possono citare come esempio di tali prescrizioni i requisiti igienici per la produzione, il trattamento ed il trasporto del latte.

Occorre inoltre rilevare che, in virtù dell'art.69 del regolamento (CE) n.1782/2003, gli Stati membri possono conservare fino al 10% dei fondi disponibili in un settore determinato al fine di erogare pagamenti supplementari per il miglioramento della qualità e della distribuzione dei prodotti agricoli o a favore di tipologie particolari di agricoltura ritenute importanti per la tutela e il miglioramento dell'ambiente⁹. È interessante notare che, nell'ambito della recente riforma del c.d. *Health check* della PAC del novembre 2008, è stato deciso che gli Stati membri potranno utilizzare fino al 10% del massimale nazionale per sostenere la tutela di qualità dei prodotti agricoli che, secondo regole più precise, devono essere conformi alle norme sulle DOP/IGP/STG, sulla produzione biologica o alle norme di commercializzazione previste dal regolamento (CE) n.1234/2007, nonché altre azioni, quali ad esempio, il versamento di pagamenti compensativi in materia ambientale e di gestione di rischi o a favore di aziende che operano in settori o in zone vulnerabili (aree montane e svantaggiate)¹⁰.

Misure specifiche di sostegno per migliorare la qualità sono altresì previste per taluni prodotti particolarmente sensibili, come il grano duro e l'olio d'oliva. Per quanto riguarda quest'ultimo prodotto, la riforma che ha esteso nel 2004 a tale settore gli elementi fondamentali della PAC riformata l'anno precedente (pagamento unico, condizionalità ecc.) prevede che una parte della dotazione nazionale (10% al massimo) possa essere utilizzata per finanziare iniziative delle associazioni di produttori o delle organizzazioni interprofessionali a favore del miglioramento della qualità dell'olio d'oliva e delle olive da mensa, della promozione di sistemi di tracciabilità e di certificazione della qualità nonché della riconversione varietale degli oliveti¹¹.

4.- La politica di qualità nel secondo pilastro della PAC

⁽⁸⁾ Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

⁽⁹⁾ Va osservato che la misura è stata applicata solo da alcuni Stati membri, tra cui l'Italia che ha previsto pagamenti supplementari per i settori dei seminarivi, dei bovini, degli ovini e della barbabietola da zucchero. Nel nostro Paese i risultati ottenuti sono stati insoddisfacenti a causa della fissazione di requisiti qualitativi poco rigorosi.

⁽¹⁰⁾ Cfr. art. 68 del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che modifica il regolamento (CE) n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

⁽¹¹⁾ V. art. 8 del regolamento (CE) n.865/2004.

Quanto al secondo pilastro, con il regolamento (CE) n. 1783/2003¹², la riforma di metà percorso ha introdotto nel citato regolamento “orizzontale” del 1999 un nuovo capitolo sulla “Qualità alimentare” che istituisce un regime di aiuti specifici a favore del miglioramento della qualità alimentare. Si tratta di misure volte, da un lato, ad incoraggiare gli agricoltori che partecipano a sistemi di qualità comunitari e nazionali, rispondenti ad esigenze di produzione specifiche e che forniscono al riguardo garanzie adeguate ai consumatori e, dall’altro, a sostenere le associazioni di produttori che realizzano programmi d’informazione e di promozione, rivolti ai consumatori, concernenti prodotti ottenuti nell’ambito di tali sistemi di qualità.

Si devono inoltre menzionare gli incentivi previsti dal nuovo capitolo “Rispetto delle norme” che mirano ad aiutare gli agricoltori ad adattarsi alle norme rigorose previste dalla normativa CE e di recente introduzione nella legislazione nazionale, in materia di ambiente, di sicurezza alimentare, di salute e benessere degli animali.

L’importanza del tema della qualità alimentare nell’ambito della politica di sviluppo rurale è stata poi riaffermata con forza dalla normativa applicabile all’attuale periodo di programmazione finanziaria 2007-2013.

Ciò emerge in particolare modo dall’asse “miglioramento della competitività nel settore agricolo e forestale”¹³, uno dei quattro obiettivi prioritari sul quale il regolamento (CE) n.1698/2005¹⁴ ha imperniato la nuova strategia di sviluppo rurale.

Tale asse prevede infatti tutta una serie di misure intese a migliorare la qualità dei prodotti alimentari, segnatamente mediante il sostegno:

a) agli agricoltori che partecipano a sistemi di qualità alimentare comunitari¹⁵ o riconosciuti dagli Stati membri e che garantiscano una qualità del prodotto finale nettamente superiore alle norme commerciali correnti (ad esempio, in materia di sanità pubblica e tutela ambientale), una tracciabilità completa dei prodotti e che siano controllati da un organismo indipendente (art. 32)¹⁶;

b) alle associazioni di produttori che realizzano campagne d’informazione e di promozione riguardanti i prodotti garantiti dai predetti sistemi di qualità alimentare (art. 33);

(¹²) Regolamento (CE) n. 1783/2003 del Consiglio, del 29 settembre 2003, che modifica il regolamento (CE) n. 1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG).

(¹³) Almeno il 10% del contributo totale del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) deve essere destinato alle azioni previste dall’asse I. Il tasso di cofinanziamento comunitario è fissato al 50% dei costi (75% nelle regioni meno sviluppate, dette “regioni di convergenza”). Al riguardo, è interessante notare che in Italia i 21 programmi regionali di sviluppo rurale hanno destinato in media all’asse I il 38,96% delle risorse finanziarie disponibili.

(¹⁴) Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Sulla nuova politica di sviluppo rurale si veda per tutti D. Bianchi, *La politica agricola comune (PAC)*, Ghezzi Editore, 2007, p. 284; B. Gencarelli, *La ruralité en Europe: les instruments opérationnels*, in *Paysage, ruralité et enogastronomie*, Bruxelles, 2007, p. 19.

(¹⁵) I sistemi comunitari di qualità sono quelli dei prodotti biologici, delle DOP, IGP, STG e dei VQPRD. Vedi art. 22 del regolamento (CE) n. 1974/2006 della Commissione recante modalità d’applicazione del regolamento n. 1698/2005.

(¹⁶) Il sostegno, destinato a coprire i costi fissi risultanti dalla partecipazione a questi sistemi di qualità, è limitato a 3.000 euro annui per azienda e per un periodo massimo di cinque anni.

c) agli agricoltori che si conformano a norme rigorose basate sulla legislazione comunitaria e di recente trasposizione a livello nazionale in materia di sanità pubblica, tutela dell'ambiente ecc., compensando in parte i costi aggiuntivi o le perdite di reddito derivanti da tali nuovi obblighi (art. 31).

Nell'ambito di questo asse prioritario, oltre alle tre misure specifiche suindicate, vanno menzionati gli aiuti agli investimenti per l'aumento del valore aggiunto dei prodotti agricoli o per lo sviluppo di nuovi prodotti, processi e tecnologie nei settori agricolo e alimentare, aiuti che anch'essi contribuiscono a sviluppare prodotti di qualità. Sempre ai fini del miglioramento qualitativo, esiste poi un'evidente complementarità tra le misure dell'asse I, le misure agroambientali a sostegno dell'agricoltura biologica (asse II) e quelle dell'asse III volte a favorire la diversificazione dell'economia rurale attraverso la valorizzazione dei prodotti di qualità del territorio.

Come ha sottolineato il Consiglio nella decisione 2006/144/CE¹⁷ relativa agli orientamenti strategici della politica di sviluppo rurale, il tema della qualità alimentare rappresenta ormai una *priorità strategica* di tale politica. Partendo dalla premessa che "i settori europei dell'agricoltura, della silvicoltura e della trasformazione alimentare hanno un forte potenziale di sviluppo di prodotti di alta qualità e di elevato valore aggiunto, rispondenti alla domanda crescente e diversificata dei consumatori europei e dei mercati mondiali", il Consiglio raccomanda in particolare che le risorse destinate all'asse I contribuiscano a creare "un settore agroalimentare europeo forte e dinamico, incentrato sulle priorità del trasferimento delle conoscenze, della modernizzazione, dell'innovazione e della qualità nella catena alimentare e sui settori prioritari degli investimenti nel capitale umano e fisico". A tal fine, gli Stati membri sono incoraggiati a sostenere, nell'ambito dei loro programmi nazionali di sviluppo rurale, azioni chiave volte tra l'altro a migliorare l'integrazione nella catena agroalimentare e ad agevolare l'innovazione e l'accesso alla ricerca e sviluppo.

5 - Conclusioni

Da quanto precede emerge con chiarezza che la promozione della qualità alimentare si è andata in questi ultimi anni sempre più affermando come un obiettivo trasversale della PAC riformata e come uno strumento essenziale per migliorare, seguendo una logica di filiera, la competitività dei prodotti comunitari.

In tale contesto, il recente Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli¹⁸, presentato nell'ottobre scorso dalla Commissione, rappresenta, nonostante talune lacune ed incongruenze, un segnale importante, in quanto indica che l'Unione europea è pienamente consapevole che il futuro della nostra agricoltura si gioca soprattutto sulla differenziazione dei prodotti europei e sulla promozione della loro immagine di alimenti

⁽¹⁷⁾ Decisione del Consiglio, del 20 febbraio 2006, relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013).

⁽¹⁸⁾ Doc. COM(2008) 641 definitivo del 15 ottobre 2008.

sani e di qualità in un mercato sempre più liberalizzato e quindi sempre più concorrenziale. Come ha del resto rilevato il Commissario M. Fischer Boel presentando il Libro Verde, “In un mondo sempre più competitivo, gli agricoltori europei devono puntare sul loro maggiore ‘atout’: la qualità. A tal fine, essi devono fornire prodotti rispondenti alle attese dei consumatori in materia di qualità, garantire tale qualità e, punto essenziale, comunicare a questo proposito in modo efficace”¹⁹.

In tale prospettiva, è auspicabile che l’Unione sappia trarre dall’ampia riflessione lanciata con il Libro Verde gli elementi utili per rafforzare e completare gli strumenti della politica della qualità alimentare, favorendo, con azioni mirate, un approccio capace di coinvolgere tutti gli operatori interessati alla valorizzazione dei prodotti di qualità, mettendo ad esempio l’accento sul sostegno di progetti di aggregazione dell’offerta e di rafforzamento delle filiere di tali prodotti.

ABSTRACT

In the early 1990s the EU launched an agricultural products quality policy as part of the general reform of the CAP. This policy was initially based on a legislative package made up of three regulations concerning respectively organic farming, protected designations of origin (PDO) and protected geographical indications (PGI), and traditional specialties guaranteed (TSG). In the last decade, the EU agricultural quality policy has been significantly extended and diversified, with the result that it covers nowadays both the so-called first (market policy) and second (rural development) pillars of the CAP.

In October 2008, the Green Paper on agricultural product quality launched a wide consultation on whether the existing instruments are adequate and, if necessary, how they could be improved. This represents an important opportunity to ensure the adoption and enforcement of the most suitable policy to protect and promote quality of EU agricultural products and foodstuffs in an ever-increasingly competitive and globalized world market.

⁽¹⁹⁾ Cfr. doc. IP/08/1503 del 15 ottobre 2008.