

PIANO OLIVICOLA OLEARIO

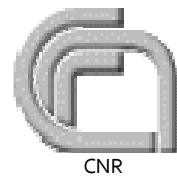
AZIONE 9.1 - Gruppi di lavoro e Tavoli tecnici su specifici temi normativi



RIFLESSIONI

SULLO SCHEMA DI DECRETO MINISTERIALE
SULL'ISTITUZIONE DEL "SISTEMA DI
QUALITÀ NAZIONALE OLIO EXTRA VERGINE
DI OLIVA AI SENSI DELL'ART. 22,
PAR. 2, DEL REG. (CE) 1974/2006"

Work in progress n.1



RIFLESSIONI

**SULLO SCHEMA DI DECRETO MINISTERIALE
SULL'ISTITUZIONE DEL "SISTEMA DI QUALITÀ
NAZIONALE OLIO EXTRA VERGINE DI OLIVA AI SENSI
DELL'ART. 22, PAR. 2, DEL REG. (CE) 1974/2006"**

Documento di lavoro realizzato nell'ambito della Convenzione di ricerca INEA-IDAIC (Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato) di Firenze (prot. INEA n. 0012969 del 5/9/2012) per le attività del Progetto INEA "Piano Olivicolo Oleario. Azione 9.1 - Analisi normative", finanziato dal MIPAAF (Decreto n. 6417 del 30/12/2010) e la cui responsabilità è affidata alla Dr.ssa Sabrina Giuca.

Coordinamento INEA:

Dr.ssa Sabrina Giuca

Responsabile scientifico per il CNR-IDAIC:

Prof. Alberto Germanò

Gruppo di lavoro INEA:

Dr.ssa Sabrina Giuca (coordinamento), Dr.ssa Laura Aguglia (INEA), Dr. Andrea Arzeni (INEA Marche), Dr.ssa Lucia Briamonte (INEA), Dr.ssa Valentina Cardinale (INEA), Dr.ssa Barbara Cosenza (INEA Campania), Dr. Giovanni Dara Guccione (INEA Sicilia), Dr.ssa Simonetta De Leo (INEA), Dr.ssa Assunta D'Oronzio (INEA Basilicata), Dr.ssa Federica Floris (INEA Sardegna), Dr. Marco Gaito (INEA Abruzzo), Dr. Franco Gaudio (INEA Calabria), Dr.ssa Mena Izzi (INEA Molise), Dr. Claudio Liberati (INEA Lazio), Dr.ssa Maria Carmela Macrì (INEA), Dr.ssa Veronica Manganiello (INEA), avv. Monica Minelli (AIDA-Associazione Italiana di Diritto Alimentare, Università della Tuscia e consulente CNR-IDAIC), Dr.ssa Mafalda Monda (INEA), Dr. Antonio Papaleo (INEA Lazio), Dr.ssa Raffaella Pergamo (INEA Umbria), Dr.ssa Maria Rosaria Pupo D'Andrea (INEA Calabria), Dr. Piergiovanni Rodina (INEA Veneto), Dr. Marco Satta (INEA Sardegna), Dr. Alfonso Scardera (INEA Molise), Dr.ssa Giuliana Strambi (CNR-IDAIC), Dr. Alberto Sturla (INEA Liguria), Dr.ssa Lucia Tudini (INEA Toscana), Dr.ssa Graziella Valentino (INEA Puglia).

Supporto elaborazione dati: sig. Marco Amato (INEA), sig. Fabio Iacobini (INEA), sig.ra Tonia Liguori (INEA Campania).

Segreteria: sig.ra Lara Abbondanza (INEA), sig.ra Debora Pagani (INEA), sig.ra Francesca Ribacchi (INEA).

Gruppo di lavoro CNR-IDAIC:

Prof. Alberto Germanò (coordinamento), Avv. Mariagrazia Alabrese (Scuola Superiore Sant'Anna - Pisa), Prof. Avv. Ferdinando Albisinni (Università degli Studi della Tuscia-Viterbo), Prof. Avv. Stefano Masini (Università degli Studi Roma Tre), Prof.ssa Avv. Maria Pia Ragionieri (Università degli Studi della Tuscia-Viterbo), Avv. Monica Minelli (Foro di Roma), Dr.ssa Giuliana Strambi (CNR-IDAIC).

Il testo è stato redatto da Alberto Germanò e Giuliana Strambi, rispettivamente responsabile scientifico e ricercatrice del CNR-IDAIC.

Il documento è stato chiuso il 29 ottobre 2013.

In data 20 gennaio 2014 il documento è stato integrato da una nota finale.

SCHEMA DI DECRETO MINISTERIALE SULL'ISTITUZIONE DEL "SISTEMA DI QUALITÀ NAZIONALE OLIO EXTRA VERGINE DI OLIVA AI SENSI DELL'ART. 22, PAR. 2, DEL REG. (CE) 1974/2006"

L'impressione è che il progetto serva soprattutto ai "grandi" operatori del settore dell'olio, mentre la realtà italiana è fatta di una miriade di piccole imprese produttrici.

L'impressione non pare troppo peregrina se si tiene presente che il decreto ministeriale fa partecipare al Sistema Qualità Nazionale dell'olio (SQN-Olio) anche i confezionatori e i distributori – cioè operatori non agricoli – oltre ai gestori di frantoi e agli organismi che svolgono servizi e oltre – si intende – agli operatori appartenenti alla fase della produzione primaria. Mentre c'è da temere che l'adesione – non gratuita – al Sistema non possa che essere sostenuta dai "grandi" e non già dai piccoli operatori del comparto dell'olio extra vergine di oliva, le disposizioni normative sul Disciplinare (adottato dal Mipaaf con la partecipazione di soggetti non produttori dell'olio, che però hanno un peso predominante nelle decisioni finali), sul Piano di Controllo (formulato da una Commissione tecnica formata da tre Dipartimenti del Ministero e dalle "Regioni a maggiore vocazione olivicola") e sul Controllo (affidato ad organismi anche privati) sembrano tali da marginalizzare le imprese produttrici dell'olio che si vorrebbe invece, a parole, difendere e promuovere.

Vi è, però, di più. In particolare il d.m. prevede l'istituzione di un "marchio geografico pubblico" che comunichi ai consumatori l'eccellenza dell'olio extra vergine di oliva italiano. Più precisamente il d.m. contiene i seguenti due articoli:

"Art. 10 (Etichettatura e presentazione)"

1. Il Sistema di Qualità Nazionale Olio Extra Vergine di Oliva è identificato dalla denominazione indicata nel Disciplinare allegato al presente decreto (dicitura).
2. La denominazione identificativa del SQN-Olio può essere utilizzata da ciascun operatore che rispetti il Disciplinare e che abbia ottenuto l'autorizzazione all'uso della stessa da parte dell'Organismo di Controllo.
3. L'etichetta del prodotto commercializzato conforme al sistema di qualità nazionale – oltre alle informazioni previste dalla normativa comunitaria e nazionale - deve obbligatoriamente riportare:
 - a) la denominazione indicata nel Disciplinare;
 - b) il marchio identificativo dei Sistemi di qualità alimentare nazionale di cui all'articolo 11 del presente decreto.
4. Oltre alle indicazioni obbligatorie di cui al precedente comma 2, è possibile indicare in etichetta il nome dell'operatore o della organizzazione di operatori, un eventuale marchio commerciale legalmente detenuto dai predetti soggetti, nonché il nome dell'organismo di controllo pubblico o privato. Sono altresì ammessi in etichetta certificazioni volontarie di prodotto (previste dalla normativa UNI, ISO) a condizione di riportare chiaramente sulla confezione gli estremi della certificazione (ente, tipo di certificazione, n. certificato, riferimento alla normativa).
5. L'etichettatura e le attività di promozione o di informazione del SQN-Olio non devono ingenerare nel consumatore confusione con le denominazioni previste ai sensi dei

Regolamenti (CE) n. 509/2006 e 510/2006 e non devono creare false aspettative nel consumatore promuovendo caratteristiche nutrizionali e salutistiche non ammesse dalla vigente normativa e, in particolare, dal Regolamento (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari e dal Regolamento (UE) n. 432/2012 della Commissione del 16 maggio 2012

6. La dicitura identificativa del SQN-OLIO, in accompagnamento del marchio di cui all'articolo 11 del presente decreto, dovrà essere apposto sulle relative etichette e non potrà essere apposto sui materiali pubblicitari qualora non sia riconducibile al singolo prodotto, quando ciò potrebbe ingenerare confusione sulla corretta identificazione del prodotto.

Art. 11 (Il marchio nazionale dei sistemi di qualità alimentare nazionale)

1. Il Ministero, con apposito provvedimento, istituisce un marchio collettivo unico nazionale identificativo dei sistemi di qualità alimentare nazionale di cui può beneficiare ciascun operatore di cui al comma 3 e al comma 4 dell'articolo 6 del presente decreto, che rispetti il Disciplinare unico nazionale e che sia inserito nell'Elenco di cui all'articolo 7.

2. L'utilizzo del marchio di cui al comma 1 da parte degli operatori del SQN-Olio è sempre associato alla denominazione prevista dal Disciplinare”.

E', infatti, da ritenersi che l'istituzione di un marchio pubblico nazionale sia in contrasto con il diritto comunitario che vieta i marchi collettivi geografici di enti pubblici territoriali (6° considerando e lett. s) dell'art. 2 della direttiva 70/50 del 22 dicembre 1969), perché sarebbero causa di illecite restrizioni quantitative alle importazioni tra gli Stati membri.

D'altronde così sostiene la nostra Corte costituzionale che, con la sentenza 19 luglio 2012 n. 191, ha dichiarato l'illegittimità della legge Regione Lazio 5 agosto 2011 n. 9, che aveva istituito il marchio geografico “Made in Lazio”.

Il fatto è che il Mipaaf ha redatto lo schema di d.m. sul Sistema qualità nazionale dell'olio sulla falsariga di un precedente decreto del 4 marzo 2011 sul “sistema di qualità nazionale zootecnica” che ha istituito “il marchio del sistema di qualità nazionale zootecnica” con parole identiche a quelle che ora il Mipaaf utilizza per l'olio extra vergine di oliva.

Per accertare se la Commissione europea ha già sollevato osservazioni sul d.m. 4 marzo 2011 sul “marchio nazionale di qualità zootecnica”, l'Idaic ha chiesto informazioni all'Unione europea. Nell'aprile 2013 non si è acquisita la certezza dell'intenzione della Commissione europea di contestare il d.m. sul marchio identificativo dei Sistemi di qualità alimentare con riferimento all'olio; si è avuta, però, la notizia che la Conferenza Stato-Regioni non ha dato la sua “intesa” al predetto decreto ministeriale, sicché deve ritenersi che esso non sarà inviato alla Commissione ai sensi della prescritta procedura di standstill, con conseguente rinuncia all'istituzione del previsto marchio.

Nell'ottobre 2013 si è tornato a riflettere sul fatto che un marchio geografico di enti pubblici non sembra sia ammesso dal diritto comunitario.

Occorre, infatti, ricordare che la normativa sulle misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative (artt. 34 e 35 del TFUE) proibisce che da autorità pubbliche possano essere adottate misure che accordino ai prodotti nazionali una preferenza,

diversa da un aiuto o sovvenzione, tale da escludere, in tutto o in parte, lo smercio dei prodotti degli altri Stati. La regola del Trattato ha trovato applicazione fin dal primo periodo del mercato comune, quando la Commissione ha emanato la direttiva 70/50 del 22 dicembre 1969, la quale vieta, appunto, “le misure che favoriscono i prodotti nazionali o accordano loro una preferenza” (art. 2.2), facendo, in particolare, rientrare in tale categoria le misure che “riservano ai soli prodotti nazionali denominazioni che non costituiscono né denominazioni di origine né indicazioni di provenienza” (art. 2.3, lett. s). Di tal ché un segno con l’esplicita indicazione “nazionale” – e, quindi, “italiano” – creato e regolato dall’Italia non potrebbe che cadere sotto la scure della Commissione e, poi, di una sentenza della Corte di giustizia.

Si potrebbe obiettare, però, che ora l’art. 39 del Reg. Ue 1169/2011, sotto la rubrica “Disposizioni nazionali sulle indicazioni obbligatorie *complementari*” prevede che ogni Stato membro possa stabilire che nell’etichetta siano obbligatoriamente inserite indicazioni dirette, non solo alla protezione della salute pubblica, alla protezione dei consumatori, alla prevenzione delle frodi e alla repressione della concorrenza sleale, ma anche alla protezione dei diritti di proprietà industriale e commerciale e delle indicazioni di provenienza e di origine. Ma con riguardo alla facoltà di inserire indicazioni obbligatorie sulla provenienza del prodotto, è necessario che lo Stato membro dimostri che esiste un nesso tra talune qualità dell’alimento e la sua origine o provenienza e provi che la maggior parte dei consumatori attribuisce un valore significativo alla fornitura dell’informazione del paese d’origine o del luogo di provenienza. Ma è facile controbattere che l’introduzione di un “marchio *nazionale* dei sistemi di qualità alimentare nazionale” è cosa ben diversa dall’imposizione, da parte dell’Italia, dell’inserimento, in etichetta, dell’indicazione di origine italiana di un prodotto, non solo perché nel caso di nazionale obbligatoria indicazione geografica complementare è necessario che si dia la prova che esiste un nesso tra talune qualità dell’alimento e la sua origine o provenienza, che provi che la maggior parte dei consumatori attribuisce un valore significativo alla fornitura dell’informazione del paese d’origine o del luogo di provenienza e che si sia al fuori del capo di applicazione della normativa sulle DOP e sulle IGP, ma anche perché il marchio nazionale, proprio in quanto “nazionale” non potrebbe essere utilizzato da operatori economici di altri Stati, così come pretendono le sentenze *Pistre* ed *Eggers* della Corte di giustizia per ammettere segni geografici istituiti da autorità pubbliche.

La perdurante avversione della Conferenza Stato-Regioni a concedere il proprio *placet* allo schema di decreto ministeriale non solo è dovuta alla considerazione degli esiti che in passato hanno avuto i vari tentativi italiani di istituire segni come il marchio “naturalmenteitaliano”, vale a dire della non applicazione di essi per contrasto con il diritto dell’Ue, ma soprattutto è dovuta alla tutela che le Regioni – competenti nella materia agricoltura e non industria – intendono assicurare agli olivicoltori come agricoltori, mentre lo schema di decreto ministeriale attribuisce il marchio anche ai gestori dei frantoi, ai confezionatori delle bottiglie di olio, ai distributori e ai “produttori con sede legale ed operativa in uno dei Paesi nell’Unione europea”.

NOTA FINALE

Si segnala che, alla data del 20 gennaio 2014, sono state pubblicate le seguenti normative di interesse per il settore olivicolo-oleario:

- il reg. di esecuzione UE n. 1348/2013 della Commissione del 16 dicembre 2013 che modifica il regolamento (CEE) n. 2568/91 relativo alle caratteristiche degli oli d'oliva e degli oli di sansa d'oliva nonché ai metodi ad essi attinenti (pubblicato in GUUE il 17 dicembre 2013 L 338);

- la circolare Mipaaf del 20 dicembre 2013 recante le "Modalità applicative della disposizione di cui al Reg. UE n. 299/2013 recante modifica del Reg. CEE n. 2568/1991 relativo alle caratteristiche degli oli d'oliva e degli oli di sansa d'oliva nonché ai metodi ad essi attinenti";

- il decreto del Mipaaf del 23 dicembre 2013 recante "Disposizioni nazionali concernenti l'attuazione del reg. di esecuzione UE n. 299/2013 della Commissione del 26 marzo 2013, recante modifica del Reg. CEE n. 2568/1991 relativo alle caratteristiche degli oli d'oliva e degli oli di sansa d'oliva nonché ai metodi ad essi attinenti";

- i regolamenti relativi alla PAC 2014-2020 del 17 dicembre 2013, pubblicati su GUUE del 20 dicembre 2013, L. 347.

In particolare, merita evidenziare che il regolamento n. 1348/2013 ha introdotto l'abbassamento progressivo degli Etil esteri degli acidi grassi nell'olio extra vergine di oliva, accogliendo le raccomandazioni del COI. In particolare, nella campagna 2013-2014 il valore dovrà essere uguale o inferiore a 40 mg/kg, mentre nella campagna 2014-2015, uguale o inferiore a 35 mg/kg, e nelle campagne successive al 2015, uguale o inferiore al 30 mg/kg, vale a dire al valore reputato identificativo della qualità dell'olio. L'abbassamento del parametro (rispetto a 75 mg/kg, precedentemente prescritto) dovrebbe consentire una migliore identificazione delle frodi consistenti della deodorazione degli oli.

Pur precisando che un esame approfondito delle suddette novità normative e soprattutto delle norme rilevanti per la filiera olivicola-olearia dettate dai regolamenti sulla nuova PAC richiederebbe un ulteriore adeguato periodo di studio, si ritiene che le osservazioni contenute in questo documento mantengano la loro attualità e non risultino inficiate dall'emanazione di tali provvedimenti.