

PIANO OLIVICOLA OLEARIO

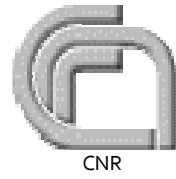
AZIONE 9.1 - Gruppi di lavoro e Tavoli tecnici su specifici temi normativi



RIFLESSIONI

SULLA LEGGE 14 GENNAIO 2013, N. 9,
“NORME SULLA QUALITÀ E LA
TRASPARENZA DELLA FILIERA DEGLI OLI DI
OLIVA VERGINI” (LEGGE C.D. “SALVA OLIO”)

Work in progress n.2



RIFLESSIONI

**SULLA LEGGE 14 GENNAIO 2013, N. 9,
«NORME SULLA QUALITÀ E LA TRASPARENZA DELLA
FILIERA DEGLI OLI DI OLIVA VERGINI»
(LEGGE C.D. “SALVA OLIO”)**

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.

LA LEGGE 14 GENNAIO 2013, N. 9, «NORME SULLA QUALITÀ E LA TRASPARENZA DELLA FILIERA DEGLI OLI DI OLIVA VERGINI»

La legge 14 gennaio 2013, n. 9, «Norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini», c.d. legge “salva olio”, assume notevole rilevanza, nel quadro più vasto della disciplina comunitaria dell’informazione alimentare (Reg. 1169/2011) e dell’art. 62 del decreto legge n. 1/2012 (convertito, con modificazioni, dalla legge 18 maggio 2012, n. 62) sulla commercializzazione dei prodotti alimentari.

La legge 14 gennaio 2013, n. 9, impone una serie di modalità da rispettare nelle confezioni di olio.

Trattasi dell’obbligo di assicurare:

- la leggibilità dell’indicazione di origine dell’olio in etichetta (art. 1.1);
- a grandezza, come misura, dell’indicazione di origine dell’olio sugli imballaggi (art.1.2);
- la scritturazione dell’indicazione “miscela” sull’etichetta delle confezioni e sugli imballaggi ogni volta che l’origine dell’olio non sia esclusivamente italiana (art. 1.4);
- l’indicazione dell’origine del prodotto e del lotto di produzione sulle confezioni di oli di oliva vergini utilizzati nei pubblici esercizi di ristorazione (art. 7.2, seconda parte).

Non si può, però, non ricordare a tal proposito che tutte le indicazioni obbligatorie in etichetta e sugli imballaggi sono soggette alla regola *dello stand-still* dopo la prescritta notifica alla Commissione, notifica che è stata correttamente effettuata dall’Italia in data 21 novembre 2012. Ricevuta la notifica, però, la Commissione si è avvalsa dell’art. 9, par. 3, della dir. 98/37/CE, chiedendo di rinviare di 12 mesi l’adozione del progetto di legge, in quanto a livello europeo era oggetto di discussione una proposta di modifica della normativa di settore che riguardava anche la commercializzazione nei pubblici servizi.

La legge, invece, è stata approvata ed è entrata in vigore il 1° febbraio 2013.

Nel frattempo, però, il progetto di regolamento europeo non è stato approvato, mentre la Commissione sembra avere contestato alcune disposizioni della legge italiana, fra cui quella relativa alla presentazione degli oli di oliva nei pubblici esercizi, perché violano il diritto dell’Ue (il testo di tali comunicazioni allo Stato italiano al momento non è reso pubblico, ma è citato nei siti web del settore e nei documenti dei dibattiti parlamentari).

Diverse considerazioni possono essere fatte con riferimento alle altre disposizioni della stessa “legge salva olio”. Ci si riferisce alle disposizioni:

- a) sul ruolo degli assaggiatori e del capo del relativo comitato (art. 2);
- b) sull’obbligo delle autorità di controllo degli oli di oliva vergini etichettati come italiani di rendere note, al MiPAAF, le risultanze delle analisi di alchil esteri e metil alchil esteri, che poi verranno pubblicate nel portale dello stesso Ministero (art. 3);

- c) sull'obbligo, sanzionato amministrativamente, dell'indicazione della scadenza di 18 mesi degli oli di oliva vergini dalla data di imbottigliamento (art. 7.1);
- d) sulla previsione, però senza determinazione di penale, del dispositivo anti-rabbocco delle bottigliette di olio di oliva vergini poste sui tavoli degli esercizi pubblici di ristorazione (art. 7.2, prima parte);
- e) sull'attribuzione di specifici poteri all'Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di prezzi e di intese restrittive nel mercato degli oli di oliva vergini (art. 8);
- f) sulla necessità della previa autorizzazione del MiPAAF per l'ammissione al regime di perfezionamento attivo per gli oli di oliva vergini (si tratta del sistema che consente l'esonero totale o parziale dei dazi doganali a merci importate nell'UE e destinate ad essere ri-esportate come prodotti finiti, dopo una o più lavorazioni, e che, nel caso dell'olio vergine di oliva, si ritiene una possibile fonte di illeciti in relazione all'etichettatura di origine, per questo il legislatore italiano ha introdotto una preventiva autorizzazione del Mipaaf nel caso che la richiesta di ammissione al regime riguardi gli oli di oliva vergini) (art. 9);
- g) sul diritto di accesso degli organi di controllo e delle amministrazioni interessate, alle informazioni, in possesso degli uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera, sull'origine degli oli di oliva vergini e delle olive (art. 10);
- h) sull'obbligo di comunicazione della vendita degli oli di oliva extravergini (art. 11);
- i) della responsabilità degli enti che operano nell'ambito della filiera degli oli di oliva vergini, per gli illeciti amministrativi relativi a reati commessi da dipendenti (art. 12).

Orbene, le predette disposizioni non sembrano contrastare con il diritto comunitario, dato che la Corte di giustizia nella sentenza Keck del 24 novembre 1993 (causa C-267 e 268/91) ha messo in evidenza che l'art. 34 del TFUE, che vieta misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative, proibisce che gli Stati membri possano adottare misure che accordano ai prodotti nazionali una preferenza, e non già misure che attengono alle modalità dell'esercizio, sul territorio nazionale, delle attività commerciali, affermando che queste ultime non costituiscono ostacolo agli scambi commerciali. Inoltre va aggiunto che la previsione di sanzioni dirette a garantire sia una maggiore trasparenza al mercato, sia un più forte contrasto a comportamenti truffaldini è materia di competenza degli Stati membri e non dell'Unione europea.

A proposito della normativa sul dispositivo anti-rabbocco delle bottigliette di olio extra vergine di oliva sui tavoli dei ristoranti, si ricordi che alla fine del 2012 il Commissario all'agricoltura Dacian Ciolos aveva proposto, appunto, di imporre che nei ristoranti le bottigliette dell'olio extra vergine di oliva avessero un tappo che ne impedisse il rabbocco, e la sua proposta aveva ricevuto l'approvazione di 15 Stati membri dell'Unione (fra cui l'Italia), mentre 9 Stati membri (Germania, Danimarca, Estonia, Lussemburgo, Olanda, Austria, Finlandia, Svezia e Bulgaria) avevano espresso la loro contrarietà. Probabilmente anche con riferimento a tale pronunciamento nella nostra legge 14 gennaio 2013, n. 9 (la c.d. legge "salva olio") era stata inserita la norma per la quale nei pubblici esercizi le confezioni di olio vergini devono "possedere idoneo dispositivo di chiusura in modo che il contenuto non possa essere modificato senza che la confezione sia aperta o alterata": sicché si poteva ritenere che la nostra formula legislativa volesse anticipare di poco la normativa comunitaria sull'uso di ampolline o bottigliette di olio munite di tappo anti-rabbocco, Tuttavia, il 23 maggio 2013 la Commissione ha fatto marcia indietro sotto la pressione dei *media* inglesi e olandesi. Ma, anche se ormai una simile norma non ci sarà

più nel diritto comunitario, si può ritenere che la disposizione italiana resti valida nell'ambito del nostro territorio, dato che impone un comportamento (peraltro non sanzionato né penalmente, né amministrativamente) solo a carico dei nostri ristoratori: e ciò in virtù della già citata pronuncia della Corte di giustizia nel caso Keck.

Sempre con riferimento alla "legge salva olio", vanno ricordate le disposizioni sull'illiceità del marchio (art. 5) e sul reato di fallace uso del marchio (art. 6). Si tratta di disposizioni che precisano le già esistenti norme sulla impossibile registrazione di marchi di impresa i cui segni sono idonei ad ingannare il pubblico sulla provenienza geografica delle materie prima degli oli di oliva vergini e sulle sanzioni in caso di uso di un tale marchio decettivo.

Infine, va segnalata l'introduzione anche per gli olivicoltori (produttori di oli vergini, extravergini e lampanti) dell'obbligo di "costituire e aggiornare il fascicolo aziendale" sul SIAN, in cui siano riportate le "entrate" e le "uscite" degli oli vergini, extravergini e di sansa (art. 16). Si tratta di una norma di recepimento delle novità introdotte dal regolamento della Commissione di esecuzione UE n. 299/2013 (di modifica del reg. Cee n. 2568/91, relativo alle caratteristiche degli oli d'oliva e degli oli di sansa d'oliva nonché ai metodi ad essi attinenti), con cui – fra le altre cose – è stato esteso a tutti i detentori di oli la necessità di tracciare elettronicamente il prodotto in entrata e in uscita. Si ricorda che tale obbligo vigeva già (dal 2011) per i frantoiani, per le imprese di condizionamento e per quelle di commercio dell'olio sfuso, mentre risultavano esonerati da ogni adempimento gli olivicoltori che immettevano in commercio oli sfusi o confezionati ottenuti esclusivamente dalle olive provenienti dai propri impianti aziendali (dm n. 8077/2009). Al fine di evitare frodi sull'origine e classificazione degli oli, tale esonero non sembra più legittimo ai sensi della nuova normativa Ue, che estende l'obbligo di documentazione a tutti gli operatori della filiera che producono, detengono o commerciano olio, compresi quindi anche gli imprenditori agricoli.

Se l'estensione della tracciabilità obbligatoria agli oli di sansa e raffinati è senz'altro da giudicare positivamente nel contrasto alle frodi nel settore, il nuovo carico burocratico introdotto per gli olivicoltori può sollevare qualche perplessità, in quanto può essere considerato eccessivamente oneroso, soprattutto per i piccoli produttori, e pertanto fattore che rischia di contribuire all'abbandono di questa attività produttiva in Italia.

Si è, comunque, in attesa dell'emanazione di un nuovo decreto ministeriale sul punto, che sostituisca quello, ormai superato, del 2009.

Nell'esaminare la legge "salva olio" si è, inoltre, tenuto conto delle osservazioni dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, inviate al Governo con nota del 23 maggio 2013 (AS Riforma sulla qualità e la trasparenza della filiera e degli oli di oliva vergini), tra le quali si richiamano, nell'ambito di una generale valutazione dei "seri problemi applicativi della legge", quelle relative: alla "ultroneità" della previsione del potere di adozione di atti idonei ad impedire le intese o pratiche concordate anticoncorrenziali nel mercato degli oli di oliva in capo all'Autorità (art. 8), in quanto già investita di tali poteri dalla legge n. 287/1990; alla presunta violazione della dir. 2005/29/Ce sulle pratiche commerciali sleali, perché si introduce una nuova tipologia di pratica ingannevole con riguardo alla zona geografica di origine (art. 4), non contemplata nella *black list* di cui al Codice del consumo (art. 23 ss.).

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.