

# PIANO OLIVICOLA OLEARIO

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



## RIFLESSIONI

SUL REGIME INTRODOTTO DAL REG. (UE) N. 1151/2012  
IN ORDINE ALLE INDICAZIONI FACOLTATIVE DI QUALITÀ  
SU ULTERIORI INDICAZIONI IN ETICHETTA

SULLA SENTENZA DELLA CASSAZIONE PENALE  
DEL 24/07/2012 N. 30124 SULLO SMALTIMENTO DELLE  
SANSE UMIDE COME “RIFIUTI”

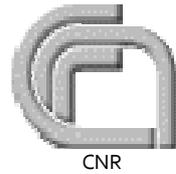
SU ALCUNE QUESTIONI IN MATERIA DI OLIVICOLTURA  
CHE RICHIEDEREBBERO UN INTERVENTO  
DI CARATTERE NORMATIVO

Work in progress n.3





Istituto di Diritto Agrario  
Internazionale e Comparato



## **RIFLESSIONI**

**SUL REGIME INTRODOTTO DAL REG. (UE) N. 1151/2012  
IN ORDINE ALLE INDICAZIONI FACOLTATIVE DI  
QUALITÀ**

**SU ULTERIORI INDICAZIONI IN ETICHETTA**

**SULLA SENTENZA DELLA CASSAZIONE PENALE DEL  
24/07/2012 N. 30124 SULLO SMALTIMENTO DELLE  
SANSE UMIDE COME “RIFIUTI”**

**SU ALCUNE QUESTIONI IN MATERIA DI OLIVICOLTURA  
CHE RICHIEDEREBBERO UN INTERVENTO DI  
CARATTERE NORMATIVO**

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.

## 1. REGIME INTRODOTTO DAL REG. (UE) N. 1151/2012 IN ORDINE ALLE INDICAZIONI FACOLTATIVE DI QUALITÀ

L'IDAIC si è proposto di valutare se il regime introdotto dal Reg. 1151/2012 del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli, emanato nell'ambito del c.d. "pacchetto qualità", che prevede l'istituzione delle *indicazioni facoltative di qualità* per agevolare la comunicazione, da parte dei produttori, delle caratteristiche o proprietà dei prodotti agricoli che a questi conferiscono un valore aggiunto, rappresenti una opportunità da sfruttare per il settore dell'olio di oliva e, eventualmente, a quali condizioni.

La particolarità del regime introdotto dagli artt. 27-34 del Reg. 1151/2012 del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, è data dal fatto che esso prevede espressamente il riconoscimento di una libertà di indicazioni di qualità. Dopo l'inserimento della norma, a dir così, transitoria dell'art. 28 che garantisce la validità delle indicazioni facoltative di qualità che già gli Stati membri abbiano formulato, e dopo la previsione dell'indicazione comunitaria "prodotto di montagna"(art. 31) e la previsione dell'opportunità di creare una nuova comunitaria indicazione facoltativa di qualità "prodotto dell'agricoltura delle isole" (art. 32), il regolamento detta una specifica disposizione su "altre" indicazioni facoltative di qualità in presenza, però, dei requisiti indicati e prescritti dalla stessa Unione europea: in sostanza *altre* indicazioni di qualità "libere" nella formulazione, ma "legali" o "normate" quanto al loro contenuto (art. 27). In sostanza, come è avvenuto per l'indicazione "prodotto biologico" all'inizio liberamente utilizzata dagli imprenditori alimentari e poi "normata" dalla Comunità onde *in tutto il mercato* i consumatori sapessero il significato del termine che designa una particolare qualità del prodotto, ora e man mano che nella società ci si serva di una espressione che, nelle varie dizioni e nelle varie lingue utilizzate nel mercato unico, consente di comunicare un determinato valore aggiunto del prodotto, si presenta la necessità dell'attribuzione, ad essa, di un significato legale che renda chiara e univoca la comunicazione. Però – ed ecco la difficoltà di avvalersi, nell'attualità, del regime di cui al Reg. 1151/2012 nel commercio dell'olio – l'istituto "regime" pretende che vi sia un "pregio" che il produttore ha perseguito e ha realizzato nel suo prodotto, e che costituisce quel "valore aggiunto" che gli permette di conquistare il mercato *europeo*. Più precisamente, l'indicazione volontaria di qualità – che deve riguardare una "qualità" dovuta a fattori naturali e/o a fattori umani, alla terra e/o alla tecnica di produzione o ad altre specifiche ragioni, che racchiudono in sé la capacità di esprimere quel profilo o aspetto che consente di acquisire e mantenere una clientela "attratta" dalla reputazione del prodotto di cui quel profilo o aspetto è comunicato, ma che non deve descrivere qualità tecniche di un prodotto ai fini dell'applicazione delle norme di commercializzazione obbligatorie (art. 29, par. 2), né deve far parte di quelle riservate che promuovono e integrano le norme di commercializzazione specifiche su base settoriale o di categoria di prodotto (art. 29, par. 3) – deve:

- a) riferirsi a una caratteristica di una o più categorie di prodotti o ad una modalità di produzione o di trasformazione agricola applicabili in zone specifiche (art. 29, par. 1, lett. a);
- b) conferire, nel suo uso, valore al prodotto rispetto a prodotti di tipo simile (lett. b); e
- c) avere una dimensione europea (lett. c).

Orbene, non è tanto il problema se debba essere la Commissione, con i suoi poteri di emanare atti delegati o atti di esecuzione, a dettare i nuovi "segni" che faranno parte del detto regime, o se, invece, sia già possibile agli imprenditori "escogitare" espressioni che diano comunicazione del pregio che il rispettivo prodotto abbia acquisito per quella loro attività "inventiva" o per quelle tecnologie impiegate, con cui sono riusciti, appunto, a dare

al prodotto una “qualità” appetita dai consumatori. Il problema è dato dal fatto che l’indicazione facoltativa di qualità – che non deve descrivere qualità tecniche di un prodotto ai fini dell’applicazione di norme di commercializzazione obbligatorie (art. 29, par. 2), né deve essere una di quelle riservate che promuovono e integrano le norme di commercializzazione specifiche su base settoriale o di categoria di prodotto (art. 29, par. 3) – deve avere già il requisito della diffusione sociale, requisito che è necessario per indurre l’Unione europea a “precisare”, fra i vari termini affini già usati dagli imprenditori, il termine del vocabolario da utilizzare, d’ora in poi, nella comunicazione nel mercato unico (art. 30). Pur se si potesse opinare che già i produttori possano avvalersi volontariamente di indicazioni di qualità secondo i criteri generali esplicitati dal paragrafo 1 dell’art. 29 del Reg. 1151/2012, non pare, nell’attualità, che produttori di olio utilizzino specifiche indicazioni volontarie di qualità per designare la “specialità” del loro prodotto e la diffusione di tale specifica indicazione nel mercato europeo.

## **2. ULTERIORI INDICAZIONI IN ETICHETTA**

La recente sentenza della Corte di Giustizia del 6 settembre 2012, causa C-544/10, *Deutsches Weintor c. Land Rheinland-Pfalz*, in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute e, più in particolare, sulla legittimità del divieto di utilizzare nell’etichetta di un vino l’indicazione volontaria “ad alta digeribilità”, è utile ai fini della ricerca INEA-IDAIC qualora si volesse pensare ad indicare in etichetta la menzione del ridotto contenuto di sostanze considerate negative (i grassi saturi) e la menzione dell’alto contenuto di sostanze considerate positive (i grassi insaturi) ancorché veritiere – indicazioni ben conosciute dai consumatori che “soffrono” di colesterolo alto – , dato che nella detta sentenza la Corte di giustizia, dopo avere dato l’interpretazione delle espressioni “indicazioni sulla salute” di cui al Reg. 1924/2006 (come modificato dal Reg. 116/2010) della Commissione, del 9 febbraio 2010, ha affermato che l’indicazione “vino facilmente digeribile” è un’indicazione salutistica, che è vietata in forza del detto Regolamento 1924/2006.

In altre parole, molto probabilmente l’indicazione espressa, in etichetta, dei positivi grassi insaturi dell’olio extravergine commercializzato verrebbe “bocciata”, prima dalla Commissione e, poi, dalla Corte di giustizia.

## **3. SENTENZA DELLA CASSAZIONE PENALE DEL 24/07/2012 N. 30124 SULLO SMALTIMENTO DELLE SANSE UMIDE COME “RIFIUTI”**

L’IDAIC si è proposto di approfondire la sentenza della Cassazione penale del 24 luglio 2012 n. 30124 sullo smaltimento delle sanse umide come “rifiuti”.

La questione non è di poco conto. E’ evidente il “costo” per i produttori di olio di sottoporsi alla stringente disciplina dei rifiuti (d.lgs. 152/2006 o Codice dell’ambiente) per lo smaltimento delle sanse umide che provengono dalla lavorazione delle olive e che sono costituite da acqua e dalla parte fibrosa di frutto e da frammenti di nocciolo, qualora le sanse umide fossero considerate “rifiuti” e, perciò, non utilizzabili agronomicamente come ammendanti.

La Corte di Cassazione con la sentenza suindicata ritiene che, dalla mancata menzione delle sanse umide tra i prodotti inclusi nell'ipotesi della "utilizzazione agronomica" dei residui delle lavorazioni agricole e agro-industriali (come, invece, avviene per le acque di vegetazione), le sanse umide siano da considerarsi rifiuti.

E' vero che il d.m. 6 luglio 2005 espressamente disponeva la possibilità dell'utilizzazione agronomica non solo delle acque di vegetazione ma anche delle sanse umide, ma vi è altra giurisprudenza (Cass. 24 ottobre 2012, n. 512; Cass. 27 marzo 2007, n. 21773) che trae, appunto dal mancato richiamo delle sanse umide nell'art. 74 del Codice dell'ambiente sull'utilizzazione agronomica degli scarti e dei residui della lavorazione delle olive, la conclusione dell'inclusione delle sanse umide tra i rifiuti. A ciò si aggiunge il fatto che i tecnici mettono in evidenza come, dall'adozione dei differenti processi di estrazione dell'olio, la sansa potrebbe avere caratteristiche di umidità diverse, alcune delle quali non adatte per il loro spandimento sui campi: sicché, senza una specificazione normativa del significato di sanse umide resterebbe aperta la questione dell'inclusione/esclusione delle sanse umide dalla categoria dei rifiuti.

La lettura della sentenza del TAR Liguria 12 luglio 2013 n. 1053, la cui massima richiamava le operazioni di trattamenti sanitari alle colture olivicole, aveva indotto l'IDAIC a richiedere al Comune di Diano Marina l'ordinanza di divieto di determinati trattamenti fitosanitari (del 17 ottobre 2011) e della successiva ordinanza di revoca della precedente (del 6 agosto 2012). Ma, in effetti, le due ordinanze non avevano per oggetto trattamenti fitosanitari specifici per gli oliveti, ma molto più genericamente ai "trattamenti fitosanitari alle colture eseguiti in appezzamenti agricoli posti in prossimità di fabbricati civili e rurali adibiti all'abitazione ed all'allevamento di animali, in prossimità di aree urbane, in prossimità di strade, in prossimità di terreni appartenenti a proprietari diversi, in prossimità di terreni coltivati a specie vegetali destinate all'alimentazione umana o comunque in zone con potenziale rischio per l'incolumità della popolazione e/o degli animali".

#### **4. SPUNTI DI RIFLESSIONE EMERSI DAL COLLOQUIO CON OPERATORI DEL SETTORE OLIVICOLO, IN VISTA DI POSSIBILI PROPOSTE DI MODIFICA DELLA LEGISLAZIONE VIGENTE**

Da singole audizioni con operatori del settore olivicolo risalenti alla primavera del 2013 sono emerse le seguenti questioni, che richiedono un approfondimento, da svolgersi anche nell'ambito dei *focus group* programmati, in vista di un'eventuale proposta di intervento normativo *ad hoc*:

- a) L'assenza di dati sulla attuale "quantificazione" della produzione regionale e nazionale di olio: l'esistente censimento del numero di piante di olivo presenti sul territorio nazionale non è completato dal dato della media di produzione di olio per ogni pianta di ulivo. Benché si debba riconoscere che non è facile il calcolo della resa media di olio per albero a causa, sia del fatto della differente quantità di produzione naturale nel biennio, sia soprattutto della differenze struttura degli oliveti nelle regioni italiane, non vi è dubbio che una siffatta informazione sarebbe oltre modo utile per poter verificare se l'olio commercializzato come italiano sul mercato sia effettivamente tale e, di conseguenza, per meglio contrastare le frodi legate alla provenienza del prodotto.
- b) L'insufficiente "comunicazione" dei parametri di classificazione dell'olio da parte dei frantoiani. Se i frantoiani fossero obbligati a misurare l'acidità e i perossidi dell'olio,

dandone informaticamente la comunicazione all'Autorità competente (SIAN), ciò consentirebbe di distinguere l'olio extra vergine, l'olio vergine e l'olio lampante e si avrebbe la possibilità di contrastare la commercializzazione sul mercato di olio lampante che, miscelato dal raffinatore o dal commerciante, (spesso ??) risulta etichettato come olio di oliva e, quindi, per uso commestibile. In sostanza, si potrebbe avere una fotografia, aggiornata costantemente e in tempo reale, della produzione dei tre tipi di olio suindicati e, quindi, la possibilità di monitorare la movimentazione soprattutto dell'olio lampante. L'ulteriore compito da imporre ai frantoiani consentirebbe di creare quello che – con un linguaggio preso dalla normativa sulla gestione dei rifiuti – potremmo chiamare l'“Anagrafe dei tre differenti tipi di olio prodotti su base provinciale, regionale e nazionale”. La conseguenza di tale imposizione, certamente non gravemente onerosa a carico dei frantoiani, sarebbe quella di avere un quadro conoscitivo completo e aggiornato degli oli prodotti da *olivicoltori* italiani e gestiti da *commercianti* italiani.

- c) Lo scarso valore giuridico riconosciuto al ruolo dei *panel* degli assaggiatori, che si stanno progressivamente sciogliendo. Il ruolo di tale organismo dovrebbe, invece, essere reso obbligatorio, perché una volta individuato un parametro standard per l'olio extravergine, sarebbe uno strumento utile per contrastare il fenomeno delle frodi. In questo caso, però, il costo sicuramente finirebbe per ricadere sugli olivicoltori e frantoiani.
- d) L'individuazione di marcatori territoriali (per grandi aree geografiche) è tecnicamente possibile ma ancora non si è addivenuti a risultati facilmente standardizzabili. Allora, ne andrebbe incentivata la ricerca, perché ciò consentirebbe di dotarsi di un altro strumento per contrastare le frodi. La ricerca del marcatore territoriale al momento dell'analisi dell'olio presso i frantoi potrebbe, così, essere resa obbligatoria per verificare, appunto, l'origine territoriale del prodotto.
- e) I controlli sulle partite d'ingresso in Italia delle olive e dell'olio sono ancora poco efficaci. Andrebbe individuato un sistema univoco di campionamento. Il problema si sta ponendo in modo grave per le olive provenienti dai Balcani (soprattutto dalla Croazia che per ora “gode” della vicinanza con la Slovenia che è membro dell'Unione europea e che, come tale, ha libertà di circolazione delle merci all'interno del mercato unico, e che sta per diventare il 28° Stato membro dell'Unione) e già si è posto per l'olio proveniente dalla Grecia e Spagna e dai Paesi extra-UE soprattutto dell'area Sud del Mediterraneo. Si consideri, infatti, che l'olio sfuso finisce, poi, spesso ad essere miscelato a oli nazionali di varia qualità e commercializzato (se non esplicitamente, certamente come “immagine”) come olio italiano, perché l'imbottigliatore (cioè il commerciante) veridicamente risulta essere italiano.
- f) La disciplina attuale in materia di etichettatura appare inadeguata. I commercianti di olio tendono ad apporre sulle bottiglie la retro-etichetta: ma questa confonde il consumatore e, perciò, andrebbe eliminata o lasciata solo per le indicazioni nutrizionali. Sulla retro-etichetta, ma talvolta anche sull'etichetta vengono riportate informazioni che non sono obbligatorie in senso stretto ma che si limitano a confermare le modalità di produzione dell'olio perché lo stesso possa essere commercializzato come “olio extravergine” o “olio vergine” (v. formule sulla spremitura meccanica, sulla estrazione a freddo o spremitura a freddo). Anche queste indicazioni potrebbero essere eliminate, perché di carattere tecnico e, comunque, incomprensibili per il consumatore.

Sarebbe, invece, utile per il consumatore che la data di produzione dell'olio (frangitura) fosse una informazione obbligatoria, come accade per il vino: la data della “nascita” dell'olio è un dato importante, perché per la qualità dell'olio – a differenza del vino – il

passare degli anni è negativo. La data di scadenza (che è obbligatoria) rischia, per il modo con cui è riportata, di essere ingannevole: essa viene calcolata generalmente con riferimento alla data di imbottigliamento, per cui si ignora da quale data sia iniziato lo stoccaggio.

Infine, è stata ribadita la necessità che sull'etichetta siano ben distinte le indicazioni del "produttore" (inteso come olivicoltore) e dell'imbottigliatore.

Ma queste ultime considerazioni non possono essere risolte in sede nazionale, perché la competenza sulle indicazioni obbligatorie in etichetta è comunitaria.

## **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 nella 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.