

PIANO OLIVICOLA OLEARIO

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

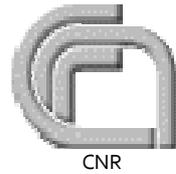


L'IDENTIFICAZIONE DELLE
ESIGENZE DI SEMPLIFICAZIONE,
MODIFICA, INTEGRAZIONE DELLA
COMPLESSA NORMATIVA VIGENTE:
le criticità della filiera

Work in progress n.4



Istituto di Diritto Agrario
Internazionale e Comparato



CNR

L'IDENTIFICAZIONE DELLE ESIGENZE DI SEMPLIFICAZIONE, MODIFICA, INTEGRAZIONE DELLA COMPLESSA NORMATIVA VIGENTE:

LE CRITICITÀ DELLA FILIERA

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 16 dicembre 2013.

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

LE CRITICITÀ DELLA FILIERA

Premessa

Gli incontri con gli operatori della filiera olivicola-olearia, con le associazioni di categoria e con esperti della materia a vario titolo, i *focus group* organizzati dall'INEA, il seminario del 23 febbraio 2013 organizzato a Roma dall'INEA, il convegno del 5 novembre 2013 organizzato a Firenze dall'IDAIC, hanno messo in luce varie criticità della filiera dovute a disposizioni normative spesso poco chiare e di incerta applicazione, ma soprattutto incapaci, nella loro formulazione attuale, di valorizzare l'olio extra vergine di oliva, di neutralizzare le frodi in danno dei consumatori e di garantire la lealtà negli scambi commerciali.

Di tali criticità si farà l'elenco (in ordine alfabetico) e, laddove possibile, si cercherà di dare una risposta, sul piano normativo e interpretativo, più adeguata alle esigenze dei produttori corretti, nella consapevolezza che anche la normativa, quando è inutilmente "fiscale" o quando richiede troppa burocrazia, è un ostacolo alla competitività delle imprese che vi soggiacciono.

A) Alberi di olivo

Sono in avanzato stato di studio le ricerche dirette all'acquisizione del DNA dell'olio sotto il profilo territoriale: in altre parole, sarebbe possibile determinare con precisione l'origine territoriale dell'olio di oliva, onde acquisire la certezza che si tratti di un olio ottenuto dalla molitura di olive prodotte da olivi coltivati in Italia. Se da un lato è necessario che il MIPAAF sostenga meglio e solleciti di più le operazioni di studio del tipo di quelle condotte dall'Istituto agrario di San Michele all'Adige, cioè dirette a pervenire, quanto meno con riguardo agli oli DOP e IGP italiani, all'identificazione dell'olio da olive prodotte da alberi di olivo coltivati in Italia, dall'altro si suggerisce che il Governo italiano solleciti l'Unione europea a introdurre, *tra le metodologie analitiche e i metodi di controllo*, quelli individuati e precisati dall'Istituto agrario di San Michele all'Adige, e nel frattempo preveda la possibilità che l'imbottigliatore indichi in etichetta, *con volontaria decisione*, che l'origine italiana dell'olio offerto in vendita è garantita dall'applicazione del detto metodo volontariamente accettato, indicazione accompagnata espressamente dall'individuazione del soggetto che ne garantisce l'affermazione: la presenza di queste due condizioni (la prima è la volontaria dichiarazione di avere fatto ricorso al metodo basato sugli isotopi stabili dell'olio extra vergine al fine di affermare che è olio italiano; la seconda è l'espressa segnalazione del soggetto che ha svolto l'indagine del DNA dell'olio) darebbe all'Ispettorato Centrale della tutela della qualità e della repressione frodi (ICQRF) la possibilità di procedere al controllo e, in difetto, di segnalare la falsa indicazione al giudice penale.

Fin tanto che l'Unione europea non includerà, tra i metodi di controllo, quello di cui qui si sta dicendo, non sarà possibile "denunciare" per frode in commercio il produttore che – contro il vero, come dimostrabile dall'analisi del DNA – segnali il suo olio come "100% italiano", dato che l'uso di non "autorizzate" metodologie analitiche al fine di controllo (la cui disciplina è di competenza dell'UE, onde in tutto il mercato interno valgano le stesse regole per le analisi) non consentirebbe una denuncia penale.

La falsa indicazione "100% italiano" sarà passibile di denuncia solo se la falsità venga provata a mezzo di altre metodologie analitiche.

B) Assaggiatori

L'istituzione di panel di assaggiatori può avere una ricaduta notevole sulla filiera oleicola nel momento della commercializzazione dell'olio. L'art. 43 del d.l. 27 giugno 2012 n. 83, anche secondo le modifiche introdotte dall'art. 2 della legge n. 9/2013 (la cui applicabilità, peraltro, è dubbia, a causa del "vizio procedimentale sostanziale" dovuto al fatto di essere stata adottata senza rispettare l'obbligo di rinvio previsto dal diritto UE per le regole tecniche, sospensione peraltro con scadenza 22 novembre 2013), si concentra sui poteri di convocazione del panel e sul ruolo di esso nella fase di verifica delle caratteristiche organolettiche degli oli, dettagliando le attività da compiere anche in ordine alla pulizia degli utensili da adoperare, le modalità delle analisi e delle prove.

Si consideri che il panel degli assaggiatori interviene solo – ed è ovvio – dopo la molitura e quindi nel momento precedente la commercializzazione dell'olio. Al fine di predisporre un sistema che persegua una maggiore tutela dell'olio extra vergine d'oliva e la trasparenza delle informazioni, **si suggerisce** allo Stato di dettagliare le modalità con cui i produttori si possono avvalere della facoltà di indicare in etichetta gli "attributi positivi" elencati nell'allegato XII al reg. CE n. 2568/1991 (precisando sulla retro-etichetta i dati identificativi del panel che ha effettuato l'assaggio, che dà al consumatore attento la possibilità di risalire informaticamente alla "relazione" della prova).

C) Controlli

I controlli non sono solo opportuni ma anche necessari per la garanzia della "verità" della corrispondenza delle indicazioni al contenuto del prodotto offerto in vendita. Il fatto è che soprattutto i frantoiani lamentano di essere soggetti a identici controlli da parte di distinti enti controllori con una "ripetizione" di "esami" e di "richieste" che finiscono con l'essere fortemente fiscali. Peraltro, i controlli sovente riguardano solo le "carte", cioè gli "uffici", e non già i luoghi di produzione e/o di lavorazione. Ad esempio, gli appunti sono spesso sulla dimensione delle diciture in etichetta con riguardo a disposizioni normative che frequentemente cambiano, senza che sia data adeguata possibilità di utilizzare le vecchie etichette già stampate.

Allora, **si suggerisce** di disporre un preciso coordinamento degli attuali vari enti di controllo, affidando a ciascuno di essi uno specifico compito anche sui distinti soggetti della filiera (olivicoltore, frantoiano, raffinatore, negoziante), "copiando" caso mai dal sistema di controllo adottato dalla Francia con riguardo proprio alla produzione e commercializzazione dell'olio. Inoltre, mentre si potrebbe essere tranquilli sulla "correttezza" dei frantoiani regolarmente registrati, occorrerebbe rinforzare i controlli immediati su quelle imprese che offrono oli a basso prezzo e, poi, "spariscono" dal commercio, provvedendo ad iscrivere in una sorta di *black list* i nomi di quelle persone che appaiono "proprietarie" o "titolari" di tali società "fantasma".

Si sta verificando – almeno questa situazione è stata lamentata dagli olivicoltori liguri – una particolare "forma" di controllo da parte di ispettori USA che vanno nelle aziende italiane per verificare il rispetto, da parte di esse, di disposizioni statunitensi di produzione e di commercializzazione dell'olio. Viene lamentata una sorta di ultraterritorialità della normativa statunitense, in contrasto con il principi di sovranità nazionale e si invoca un intervento da parte dell'Italia. Va precisato che questo genere di controllo avviene presso gli esportatori italiani di olio legati contrattualmente con importatori statunitensi: non si tratta, perciò, di un prevalere di norme straniere sulle norme nazionali, ma di un preciso interesse dell'importatore straniero che l'olio che acquista sia perfettamente commercializzabile nel Paese di importazione, così come ha "preteso" nel

pattuire la compravendita. In altre parole, sicuramente, nel contratto export/import, vi sarà una clausola in cui si è pattuito che il prodotto debba essere conforme alla normativa vigente nel paese di importazione. Non appare possibile nessun intervento diretto ad impedire siffatti controlli di ispettori USA presso le aziende oleicole italiane che si sono impegnate contrattualmente a “subirli”, tuttavia è opportuno che l’Italia sorregga gli esportatori italiani, al momento della stipula dei contratti di export/import dell’olio extra vergine di oliva, quanto meno nella conoscenza della normativa straniera a cui le loro lavorazioni ed etichettatura dovranno conformarsi.

D) Esercizi pubblici di ristorazione

L’art. 7, comma 2, della legge n. 9/2013 prevede che nei pubblici esercizi vengano utilizzati dagli avventori soltanto bottigliette con etichetta di olio extra vergine di oliva munite di un dispositivo anti-rabbocco. Nella intenzione del legislatore la nuova disciplina è diretta a rafforzare la prevenzione delle frodi commerciali nel settore e quindi a migliorare la tutela del consumatore riguardo alla qualità del prodotto offerto e alla correttezza dell’informazione riportata sulle confezioni. La Commissione europea ha “sospeso” la vigenza della legge italiana fino al 22 novembre 2013, includendo nell’obbligo del rispetto dello *stand still* tutte le disposizioni della legge, senza distinguere fra le norme tecniche (soggette a tale obbligo) e le regole che non possono definirsi “norme tecniche” perché non aventi ad oggetto obblighi di etichettatura. Infatti, per la sentenza Kerk del 24 novembre 1993 della Corte di giustizia (causa C-267/91), la regola dello *stand still* non si applica alle disposizioni nazionali riguardanti l’esercizio delle attività commerciali, dato che l’art. 34 del TFUE vieta misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative e proibisce misure che accordano ai prodotti nazionali una preferenza, ma non proibisce le misure nazionali che attengono alle modalità di esercizio, sul territorio nazionale, delle attività commerciali, poiché esse non costituiscono ostacoli agli scambi commerciali.

Poiché non vi è dubbio che l’introduzione dell’obbligo di bottigliette con il dispositivo anti-rabbocco sui tavoli dei ristoranti al posto delle tradizionali oliere è una garanzia per i consumatori, **si suggerisce** al Governo di “contestare” alla Commissione l’estensione del suo provvedimento di sospensione anche con riguardo alla seconda parte del 2° comma dell’art. 7 della legge n. 9/2013 [la prima parte, invece, giustamente cade sotto il provvedimento della Commissione, perché essa è una vera norma tecnica sulla etichettatura obbligatoria] e, quindi, di riproporre la disposizione anti-rabbocco e di sanzionare penalmente [cosa che l’attuale legge n. 9/2013 non fa] la violazione di tale obbligo.

Vi è, peraltro, la necessità che l’Autorità garante della concorrenza e del mercato si faccia carico del controllo degli “accordi” e delle “pratiche” che i produttori di bottiglie con questo dispositivo potrebbero porre in essere, approfittando della nuova cogente normativa per far pagare ai ristoratori un prezzo eccessivamente elevato, in ragione di della loro posizione oligopolistica. Allora, **si suggerisce** che l’AGCM valuti il sistema commerciale avente per oggetto le “bottigliette” sostitutive delle tradizionali ampolline sistemate sui tavoli dei ristoranti, prima e dopo l’introduzione dell’obbligatoria norma anti-rabbocco, al fine di evitare accordi anticoncorrenziali.

E) Etichetta

Gli elementi di criticità delle attuali disposizioni su ciò che deve essere riportato in etichetta non sono pochi, mentre è facile eliminarli se si fa una scelta a favore degli onesti produttori di olio extra vergine di oliva e a favore dei consumatori.

a) Attualmente, ai sensi dell'art. 9 del reg. UE n. 1169/2011 vige l'obbligo di indicare in etichetta il nome o la ragione sociale e l'indirizzo dell'operatore del settore alimentare che commercializza il prodotto. Si tratta di un obbligo ulteriormente dettagliato dal legislatore nazionale che, ai sensi dell'art. 3, d. lgs. n. 109/92 e succ. modif., dispone di riportare sulla confezione "il nome o la ragione sociale o il marchio depositato e la sede o del fabbricante o del confezionatore o di un venditore stabilito nella [Unione] europea".

La prassi diffusa nella commercializzazione degli oli extra vergini di oliva è quella di utilizzare in etichetta la dicitura "prodotto e confezionato da..." con l'indicazione dell'azienda, evidentemente quando l'azienda è dotata di un frantoio e di uno stabilimento di confezionamento (ovvero imbottigliamento) dell'olio. Sul mercato circolano, però, formule come "prodotto confezionato da...", che rischiano di confondere il consumatore sull'attività compiuta dallo stabilimento, potendo indurre a ritenere che in esso si svolga anche l'attività di frangitura dell'olio. Si suggerisce, allora, di intervenire a livello di Unione europea perché, sul modello di quanto legiferato per l'origine del prodotto, si introduca normativamente la dicitura "olio prodotto da ... e imbottigliato/confezionato da...", eventualmente sintetizzata nell'unica formula "prodotto e confezionato" solo nel caso di coincidenza delle due attività in un unico operatore: in tal modo si consentirebbe al consumatore di capire se sta acquistando un olio dall'olivicoltore o dal frantoiano, oppure da un commerciante di oli. Trattandosi di regola tecnica (modifica di norma sull'etichettatura), tale intervento non può essere effettuato a livello nazionale, se non previa procedura soggetta all'applicazione della dir. 34/98/CE.

b) l'art. 7 della legge 14 gennaio 2013, n. 9 (c.d. legge "salva olio") stabilisce che nell'etichetta sia indicato il termine di preferibile utilizzazione dell'olio così: "il termine *minimo* di conservazione entro il quale gli oli di oliva vergini conservano le loro proprietà specifiche in adeguate condizioni di trattamento non può essere superiore a 18 mesi dalla data di imbottigliamento e va indicato con la dicitura 'da consumarsi preferibilmente entro' seguita dalla data". È certo che in tal modo si conosce il momento da cui "parte" la data dell'imbottigliamento e non già la data della produzione effettiva dell'olio (la data della molitura, ancorché di regola l'imbottigliamento non sia notevolmente successivo alla molitura), pur essendo notorio che l'olio, a differenza del vino, non migliora con il passare del tempo dalla sua produzione. Sicché **si suggerisce** la modifica del 1° comma dell'art. 7 della legge n. 9/2013, sostituendo alle parole "18 mesi dalla data di imbottigliamento" le parole "18 mesi dalla *data della molitura*".

c) Il reg. di esecuzione Ue n. 1335/2013 della Commissione, del 13 dicembre 2013, ha modificato il reg. Ue n. 29/2012, fra le altre cose, introducendo fra le indicazioni facoltative di cui all'art. 5 del reg. 29/2012, quella relativa alla "campagna di raccolta", sebbene sottoponendola alla condizione che il 100% del contenuto dell'imballaggio provenga da tale raccolta. Come dichiarato nei *considerando*, l'intento condivisibile è quello di "permettere al consumatore di assicurarsi della freschezza del prodotto", tuttavia sarebbe stato preferibile prevedere l'indicazione dell'"anno di raccolta", onde evitare dubbi interpretativi.

d) gli oli d'oliva, per essere etichettati come extra vergini e vergini, devono essere ottenuti direttamente dalle olive mediante procedimenti meccanici. Ai sensi dell'art. 5 del reg. Ue n. 29/2012 si possono utilizzare le indicazioni facoltative "prima spremitura a

freddo” (riservata agli oli ottenuti a meno di 27°C con la prima spremitura meccanica della pasta d’olive, mediante un sistema di estrazione di tipo tradizionale con presse idrauliche) e “estratto a freddo” (riservata agli oli ottenuti a meno di 27°C con un processo di percolazione o centrifugazione della pasta d’olive), purché l’olio sia conforme a quanto ivi disciplinato (e, dunque, almeno in Italia, certificato). Si tratta di una previsione che mira a mettere ordine al proliferare sul mercato di diciture analoghe a quelle menzionate, che potevano indurre in errore quanto al significato. Ai sensi dell’art. 3 reg. UE n. 29/2012 si dispone, inoltre, che nell’etichetta degli oli d’oliva denominati “extra vergini” o “vergini” si debba riportare anche la corrispondente informazione sulla categoria del prodotto, ovvero, per i primi, “olio d’oliva di categoria superiore ottenuto direttamente dalle olive e unicamente mediante procedimenti meccanici”; per i secondi, “olio d’oliva ottenuto direttamente dalle olive e unicamente mediante procedimenti meccanici”.

Questo sovrabbondare di informazioni tecniche, incomprensibili per il consumatore medio (già edotto della “qualità superiore” degli oli extravergini dal termine “extra”), dovrebbe essere evitato; pertanto **si suggerisce** di agire a livello di Unione europea perché si elimini (quanto meno sulle bottiglie) l’informazione che richiami il metodo di ottenimento dell’olio extravergine e dell’olio vergine mediante procedimenti meccanici.

Anche le indicazioni facoltative “prima spremitura a freddo” e “estratto a freddo” rischiano di confondere il consumatore, che non è in grado di comprendere la differenza.

Si tenga presente che coloro che “agiscono” nella filiera olearia, sanno bene che gli oli extravergini e vergini devono essere ottenuti mediante procedimenti meccanici e sanno bene quale metodo sia il più idoneo a garantire una “più alta” qualità dell’olio ottenuto a meno di 27°C: ne deriva che l’indicazione di quale procedimento meccanico sia stato eseguito (prima spremitura a freddo: sicché l’olio è definibile come ottenuto dalla “prima spremitura a freddo” a mezzo di presse idrauliche; centrifugazione della pasta d’olive: sicché l’olio è definibile come “estratto a freddo”) sono indicazioni rivolte non al consumatore medio ma a coloro che acquistano grandi partite d’olio per imbottigliarlo e poi venderlo in bottiglie.

Ciò spiega la ragione per la quale siffatte indicazioni in etichetta sono facoltative. Ma il fatto si complica quando si chiede che l’affermazione sia certificata: invero, frantoiani liguri si sono lamentati del fatto che il soggetto certificatore pretende che il procedimento meccanico dichiarato (“prima spremitura a freddo”; “estrazione a freddo”) si adegui alla conoscenze acquisite in base al progresso tecnico e, quindi, chiede che venga ad esse adeguato facendo uso delle migliori tecniche disponibili, con un aggravio di costi per il frantoiano, che si deve dotare di un sistema di rilevamento e registrazione della temperatura. Si aggiunga che, con le tecniche moderne, gli oli extravergini oggi derivano da una sola spremitura, quindi la dicitura facoltativa “prima spremitura a freddo” appare anacronistica. Pertanto, se l’indicazione del procedimento di spremitura meccanica per l’ottenimento degli oli è facoltativa e se tale indicazione “gioca” all’interno del rapporto molitori-distributori, l’indicazione diventa superflua per i consumatori e, corrispondendo all’interesse del distributore, opportuna solo nel corso delle trattative di acquisto.

e) Il MIPAAF ha formulato uno 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”, prevedendo anche che in etichetta possa essere apposto il “marchio geografico pubblico” che comunichi ai consumatori l’eccellenza dell’olio extravergine d’oliva italiano. A parte il dubbio che l’Italia possa istituire un marchio geografico pubblico che richiami il nostro Paese (ne fa divieto l’art. 2, lettera s della direttiva CEE 70/50),

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: infatti, 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. Inoltre, l'adesione – non gratuita – al Sistema potrebbe essere sostenuta solo dai "grandi" e non già dai piccoli operatori del comparto dell'olio extra vergine di oliva. Infine, le disposizioni normative sul Disciplinare (che verrebbe adottato dal MIPAAF con la partecipazione di soggetti non produttori dell'olio, i quali potrebbero avere un peso predominante nelle decisioni finali), sul Piano di Controllo (che verrebbe formulato da una Commissione tecnica formata da tre Dipartimenti del Ministero e dalle "Regioni a maggiore vocazione olivicola") e sul Controllo (che verrebbe affidato ad organismi anche privati) sembrano tali da marginalizzare le imprese produttrici dell'olio che si vorrebbe invece, a parole, difendere e promuovere. E in tutti gli incontri che si sono avuti, tutti gli interlocutori hanno invocato che il MIPAAF faccia un passo indietro e "dimentichi" il programma di istituzione di un "sistema di qualità nazionale dell'olio" come redatto fino a questo momento. Qui se ne accoglie il **suggerimento**.

F) Offerta di oli extra vergine di oliva a prezzi troppo bassi

Basandoci sui bollettini dei prezzi all'origine redatti periodicamente da UNAPROL (sulla base di dati ISMEA e AIFO), risulta che il costo della produzione di un olio extra vergine di oliva, in Italia, sia intorno a 3 euro al litro (invece, in altri Paesi produttori, come Spagna, Grecia, Turchia, il dato è inferiore, intorno alle 2,40 euro il litro). Un olio extra vergine di buona qualità dovrebbe, allora, essere venduto ad un prezzo medio di almeno 6 euro al litro (cfr. UNAPROL e Eurispes, *Agromafie-II Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia*, 2013); tuttavia, non è infrequente che sugli scaffali dei supermercati siano offerte bottiglie di olio classificato come extra vergine di oliva ad un prezzo di 3 euro a litro o anche meno.

Ciò può essere dovuto a una mera strategia di mercato della GDO, anche senza scopo di guadagni immediati, oppure all'utilizzo di pratiche fraudolente, come la vendita di oli di bassissima qualità, ottenuti dalla raffinazione di oli importati e successiva miscelazione con oli di oliva nazionali ed eventuale deodorazione (ved. lett. G), che sono posti sul mercato con marchi italiani o di *Italian sounding*. In questa situazione di possibile contraffazione, gli onesti produttori di olio d'oliva extravergine italiano di buona qualità si trovano coinvolti in un perverso gioco di ribasso dei prezzi e della qualità che rischia di espellerli dal mercato.

Nella lotta alle pratiche fraudolente appare inefficace la disposizione dell'art.11 della legge n. 9/2013, secondo cui "la vendita sottocosto è soggetta a comunicazione al Comune dove è ubicato l'esercizio commerciale almeno venti giorni prima dell'inizio".

Appare più efficace un aggancio all'art. 62 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27, che impone che i contratti di cessione dei prodotti agricoli tra industriale e commerciante siano redatti per iscritto con l'indicazione del prezzo della cessione: **si suggerisce**, allora, che lo Stato integri il citato art. 62, disponendo che i gestori di locali della Grande Distribuzione provvedano, con immediatezza, a trasmettere copia dei contratti di cessione di oli vergini all'ICQRF e che questo provveda immediatamente non solo a controllare gli oli offerti ad un prezzo basso (ad esempio, inferiore a 3 euro a litro), ma anche a procedere all'individuazione del soggetto che li ha

messi in vendita onde acquisire tutti gli elementi occorrenti (individui o società e loro patrimonio) per l'efficacia di un'eventuale successiva azione penale.

G) Oli “deodorati”

Se l'International Oil Council (COI, secondo l'acronimo italiano) si preoccupa di indurre gli Stati produttori dell'UE ad approvare una disposizione per la quale gli oli extra vergini di oliva non devono avere una quantità di alchil esteri superiore a 30 mg/kg, ciò è certamente frutto di una valutazione di esperti, che considerano questo il valore-limite per individuare un olio extra vergine di qualità, ma anche un indice della consapevolezza, ormai a livello internazionale, dell'esistenza di una larga contraffazione mondiale in ordine al commercio di oli etichettati falsamente come oli extra vergini di oliva.

Invero, il parametro degli alchil esteri consente di accertare l'aggiunta fraudolenta di oli di scarso valore qualitativo come gli oli lampanti o di accertare che le olive hanno subito danneggiamenti alle strutture cellulari per sovraturazione o per cattiva conservazione tanto da perdere le caratteristiche qualitative proprie dell'olio extra vergine di oliva. Di regola, gli oli di scarso valore qualitativo presentano odori specifici dovuti alla fermentazione delle olive, ma è possibile che la produzione di olio con un alto parametro di alchil esteri venga “deodorata”, per cui l'olio non risulta difettoso sensorialmente. L'unico modo di scoprire la deodorazione è quello di accertare analiticamente l'alto parametro di alchil esteri.

Poiché è interesse dell'Italia garantire la propria produzione di oli extra vergine di oliva **si suggerisce** che il Governo agisca sulla Commissione europea onde accetti la raccomandazione del COI e quindi abbassi progressivamente il parametro di 75 mg/kg di cui al reg. n. 61/2011 al parametro di 30 mg/kg di alchil esteri e che dia legittimità all'analisi dell'olio extra vergine di oliva anche a mezzo della ricerca degli alchil esteri con assoluta esclusione della presenza di deodorati.

La disposizione dell'art. 3 della legge n. 9/2013, secondo cui “le autorità preposte che procedono alla ricerca del contenuto di alchil esteri più metil alchil esteri rendono noto le risultanze delle analisi, che sono pubblicate ed aggiornate mensilmente in un'apposita sezione del portale del MIPAAF” appare senza dubbio utile per acquisire informazioni e dati sulla portata del fenomeno, ma non sembra efficace nel perseguire l'obiettivo dichiarato della tutela del consumatore: è mai possibile credere che una folla di consumatori controlli, nel portale del MIPAAF, se il produttore di olio, di cui vogliono acquistare una bottiglia, sia per caso inserito nella sezione specifica dei produttori di olio che sono risultati con un parametro superiore [di quanto?] di alchil esteri? Posta in tali termini, si comprende facilmente come una siffatta disposizione non abbia alcun effetto deterrente.

H) Oli lampanti commercializzati come oli extra vergine oliva

Non è leggenda metropolitana che esistono in commercio oli lampanti venduti come oli vergini di oliva per avere “ricevuto” speciali interventi di raffinazione.

Se si vogliono veramente tutelare gli olivicoltori italiani è necessario garantire che negli stabilimenti di raffinazione non vi siano “reparti” in cui possano essere conservati oli vergini o extra vergini. Allora, **si suggerisce** allo Stato di ritornare alla normativa precedente all'attuale disposizione dell'art. 2 della legge 3 agosto 1998, n. 313, che, autorizzando le raffinerie ad avere, negli stessi stabilimenti, depositi di olio extra vergine di

oliva, consente la possibilità di una realtà sommersa in cui non è possibile riconoscere gli oli extravergini.

I) Registri di carico e scarico

In forza del d.m. 10 novembre 2009 (attuativo del reg. 182/2009, di modifica del reg. 1019/2002, abrogato dal reg. Ue 29/2012) e del reg. 2568/1191, come modificato dal reg. Ue n. 299/2013, le imprese “riconosciute” come produttrici di olive e di oli a fini commerciali (anche se vendono olio sfuso), sono tenute a un registro di carico e scarico.

L’art. 16 della legge 14 gennaio 2013 n. 9 introduce, a carico di *tutti* i produttori di oli vergini, extravergini e lampanti, l’obbligo di un fascicolo aziendale al fine di garantire la rintracciabilità delle produzioni. La mancata costituzione o il mancato aggiornamento del fascicolo aziendale sono puniti con un somma da 500 euro a 3.000 euro, e le produzioni omesse non possono essere destinate al consumo. Invece, l’omessa annotazione, nel registro di carico e scarico, delle olive e degli oli di produttori che non rispettano l’obbligo della tenuta del fascicolo aziendale, è punita con una somma da 500 a 3000 euro, ma anche con la sospensione del “riconoscimento” da uno a sei mesi.

E’ un aumento di burocrazia? **Si suggerisce** di coordinare meglio i due sistemi (del registro di carico/scarico e del fascicolo aziendale) per evitare duplicazione di, sostanzialmente, stesse operazioni su due registri differenti.

L) Sottoprodotti

Sono sottoprodotti e non rifiuti i risultati della vagliatura, frantumazione ed essiccazione delle materie prime, quando rientrano nella “normale pratica industriale”.

Probabilmente in siffatta categoria potrebbe rientrare il “nocciolino” che si ottiene dalle olive nel momento della loro molitura, nocciolino destinato ad essere utilizzato come biomassa. Già la lett. f) del 1° comma dell’art. 185 del Codice dell’ambiente esclude dalla disciplina dei rifiuti ogni “altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati (...) per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l’ambiente né mettono in pericolo la salute umana”; tuttavia, sarebbe opportuno che venisse giuridicizzato che la produzione del nocciolino dalle olive è una “normale pratica industriale” da cui si ottengono sottoprodotti.

Sicché **si suggerisce** che lo Stato precisi, sul modello di quanto ha già fatto per le vinacce e la pollina, che la vagliatura, la frantumazione e l’essiccazione dei nocciolini delle olive, destinati alla combustione a fini energetici, sono da considerare sottoprodotti soggetti alla disciplina di cui alla sezione 4 della parte II dell’allegato X alla Parte Quinta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in quanto tali attività rientrano nella normalmente nella pratica del settore agro-energetico (ovvero, nella “normale pratica industriale”).

M) Rifiuti

Il problema dei rifiuti è triplice e riguarda: a) la “natura” delle potature (e ne sono interessati gli olivicoltori), b) la possibilità o meno di riutilizzare delle acque di vegetazione (e ne sono interessati i frantoiani) e c) la destinazione delle sanse umide (e ne sono interessati i frantoiani).

a) Ai sensi dell'art. 185, d.lgs. 152/2006, come modificato dal d. lgs. n. 205/2010, le potature, *se non vengono utilizzate in agricoltura o per la produzione di energia come biomassa*, sono da considerare rifiuti e, in particolare, ai sensi dell'art. 184 del d.lgs. 152/2006, rifiuti speciali (visto che derivati da attività agricole).

La questione della qualificazione come rifiuto ruota intorno alla definizione di "utilizzo in agricoltura" e su questo punto le Regioni sono intervenute con orientamenti diversi: se la Regione Lazio, con la nota n. 230593 dell'8 giugno 2013, propende per la qualificazione del materiale forestale come rifiuto, di contro la Regione Toscana, riconosce (con la nota n. 63866 del 6 marzo 2013) che l'abbruciamento del materiale ligno-cellulosico sul campo costituisce una comune pratica agricola. È facilmente comprensibile il diverso "peso" (anche economico) sugli olivicoltori a seconda che le potature siano o non siano considerate giuridicamente come rifiuti, dato che non vi è dubbio che di tali potature gli olivicoltori intendono disfarsi.

Stante la diversa impostazione delle Regioni sul problema, si impone una chiarificazione delle disposizioni normative italiana e comunitaria vigenti.

Punto di partenza è l'art. 185, comma 1, lett. f) del Codice dell'ambiente, secondo cui "paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana" non rientrano nel campo di applicazione della disciplina dei rifiuti, quando, però, l'allegato B alla Parte Quarta del Codice dell'ambiente indica, come operazione di smaltimento dei rifiuti, lo "incenerimento a terra" (D10). La normativa italiana "ripete" quella comunitaria dell'art. 2 della direttiva 2008/98, secondo cui sono esclusi dal campo di applicazione della disciplina dei rifiuti "la paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati nell'attività agricola, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa", dove risulterebbero rilevanti la loro "natura" e la loro "destinazione", nel senso che il materiale deve essere un vegetale agricolo e deve essere riutilizzato nell'attività agricola con operazioni proprie di normali pratiche agricole e di conduzione dei fondi. Ne deriva anche che lo "incenerimento" dell'allegato D della Parte Quarta del Codice dell'ambiente è da intendersi come un'operazione che non attiene ai materiali agricoli vegetali, ma a quelli di origine animale.

Appare necessario che lo Stato (a cui compete, *in primis*, la disciplina dei rifiuti sotto il profilo della tutela dell'ambiente e della salute) adotti una disposizione che, senza allontanarsi dal diritto comunitario, confermi la correttezza dell'antichissima pratica agricola dell'abbruciamento, sul campo, delle fronde e delle potature degli olivi.

Ed allora, al fine di avere una *disposizione univoca* su tutto il territorio nazionale e in modo coerente con il diritto comunitario, **si suggerisce** che lo Stato approvi una *norma integrativa* della lettera f) del comma 1, dell'art. 185 del Codice dell'ambiente, in cui si precisi – come ha fatto per le rocce da scavo – che nella definizione delle operazioni delle "potature" come escluse dalla disciplina dei rifiuti sono da considerarsi gli abbruciamenti, *in loco*, delle fronde e delle potature degli alberi, ivi compresi gli olivi, in modo corrispondente alla tradizionale e normale pratica agricola.

b) le acque di vegetazione provenienti dai frantoi in virtù dell'art. 74, comma 1, lett. p, del Codice dell'ambiente sono escluse dalla disciplina dei rifiuti quando sono utilizzate, con destinazione certa e sicura, come ammendanti dei terreni propri o altrui (per quest'ultima precisazione v. Corte di giustizia, C-416/02 e C-121/03, Commissione contro Spagna). Il problema si pone con riguardo alle operazioni di utilizzazione agronomica delle

acque di vegetazione, che diventano particolarmente onerose nei casi (come è per il territorio ligure) in cui gli oliveti sono coltivati su terrazzamenti e non in campi ampi e aperti.

Potrebbe essere rilevante ammettere dette sanse nel sistema urbano degli impianti di depurazione delle acque reflue, previo monitoraggio dei valori e naturalmente qualora l'impianto sia tecnicamente in grado di accoglierle, sicché **si suggerisce** una specifica norma nazionale che autorizzi i Comuni, che possiedono tali tipologie di impianti, di cui si servono, al massimo della loro portata, nel periodo estivo-turistico e non nel periodo invernale (che è, invece, quello dell'utilizzazione ad alto regime dei frantoi), a consentirvi lo smaltimento delle acque di vegetazione purché rispettino alcuni valori-limite delle sostanze in esse contenute.

c) La giurisprudenza della Cassazione penale afferma che le sanse umide non sono comprese nell'art. 74 del Codice dell'ambiente sull'utilizzazione agronomica degli scarti e dei residui della lavorazione delle olive e, quindi, sono rifiuti (v., ad es., Cass. pen. 24 luglio 2012, n. 30124).

Tuttavia, l'inclusione delle sanse umide nella categoria delle materie utilizzabili per la concimazione dei campi era contenuta nel d.m. 6 luglio 2005, mentre è vero che la sansa potrebbe avere, per l'adozione dei differenti processi di estrazione dell'olio, caratteristiche di umidità diverse, alcune delle quali non adatte per il loro spandimento sui campi.

Ed allora, in mancanza di un espresso divieto comunitario di utilizzo delle sanse umide nelle operazioni di utilizzazione agronomica dei residui delle lavorazioni agricole, **si suggerisce** che lo Stato integri l'art. 74 del Codice dell'ambiente con il richiamo a quelle sanse umide aventi una determinata umidità.

N) Tabelle nutrizionali

La caratteristica più rilevante dell'olio extra vergine di oliva ottenuto da olive prodotti da olivi coltivati in Italia è la bassa quantità di grassi "cattivi".

Il reg. 1169/2011 introduce l'obbligo, a partire dal 13 dicembre 2016, di riportare le indicazioni nutrizionali in etichetta; fra queste, è compresa anche l'indicazione dei grassi saturi. Sarebbe utile che il consumatore sapesse anche dei dati più specialistici, come sarebbero l'indice di aterogenicità (legato alla quantità di colesterolo e acidi grassi saturi contenuti nel prodotto, che indica il rischio di formazione di placche aterosclerotiche) e l'indice di trombogenicità (che esprime il rapporto tra grassi saturi e grassi insaturi e che misura il rischio di formazione di trombi).

Una politica di tutela della produzione italiana di oli extra vergine di oliva **suggerisce** due distinti interventi: il primo è quello di agire sulla Unione europea perché integri la normativa comunitaria nel senso che il dato dei grassi sia evidenziato nelle sue distinte tipologie; il secondo è quello di autorizzare i produttori a volontariamente inserire nella tabella nutrizionale la detta distinzione.

Sarà poi cura del consumatore comprendere quale olio, per la bassa quantità di grassi "pericolosi", converrà utilizzare: e si è sicuri che i consumatori "velocemente" imparerebbero le differenze "salutistiche" tra gli oli "ricchi" di grassi saturi o, invece, di grassi insaturi.

O) Tutela dell'olio extra vergine di oliva italiano

Se si vuole veramente tutelare l'olio italiano bisogna mettere gli occhi sulle varie parte della filiera oleicola, prima sul momento della produzione e poi sul momento della molitura.

a) In tale analisi il dato più importante è rappresentato dalla conoscenza della quantità di olio extra vergine di oliva prodotta in Italia. Questa conoscenza consente di avere il parametro di valutazione al momento della conoscenza dell'olio extra vergine di oliva italiano che risulta commercializzato.

Orbene, l'esistente censimento del numero di piante di olivo delle aziende agricole 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.

Si suggerisce al Governo di attuare un sistema che determini, Regione per Regione, oltre al censimento del numero di piante utilizzate a fini di mercato, la media biennale di produzione di ogni albero di ulivo.

b) Altro dato rilevante è un'adeguata ed immediata "comunicazione" dei parametri di classificazione dell'olio, ovverosia dei perossidi e dell'acidità dell'olio appena ottenuto dalla molitura delle olive. Trattasi della porzione della filiera "occupata" dai frantoiani, i quali di regola già li accertano dandone la risposta agli olivicoltori che al loro frantoio hanno portato le olive da molire e che chiedono di conoscerli.

Orbene, se i frantoiani fossero obbligati a comunicare, informaticamente, al SIAN l'acidità e i perossidi dell'olio molito, ciò consentirebbe di distinguere subito quanta sia, in quell'anno, la produzione di olio extra vergine, di olio vergine e di olio lampante, permettendo anche di operare il raffronto, Regione per Regione, della produzione media biennale delle piante di olivo. Non vi è dubbio che si avrebbe, così, la possibilità di contrastare la commercializzazione sul mercato di olio lampante che, miscelato dal raffinatore o dal commerciante, potrebbe risultare 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. Siffatto compito che **si suggerisce** di imporre ai frantoiani di creare quello che – con un linguaggio preso dalla normativa sulla gestione dei rifiuti – si potrebbe chiamare l'"Anagrafe dei tre differenti tipi di olio prodotti su base provinciale, regionale e nazionale". La conseguenza di tale imposizione, certamente non onerosa a carico dei frantoiani che sarebbero autorizzati a "riscuotere" il costo del servizio dai loro clienti olivicoltori i quali dovrebbero essere più che felici di avere un sistema di accertamento che consente un quadro conoscitivo completo e aggiornato degli oli prodotti, appunto, dagli *olivicoltori* italiani e gestiti, si spera correttamente, dai *commercianti* italiani.

P) Tutela della sicurezza del luogo di lavoro dei frantoiani

Di recente, a seguito di un incendio verificatosi in una raffineria meridionale, è stata introdotta una norma in forza della quale anche i frantoi devono essere costruiti in modo che vi sia, sotto l'impianto, un sistema di raccolta per evitare fuoriuscita di olio. La norma appare inutile quanto ai frantoi: l'olio, infatti, si incendia solo ad altissime temperature, cosa che può verificarsi nelle raffinerie, ma non certamente nei frantoi.

Si suggerisce che lo Stato riesamini i dati di fatto, con la conseguenza di eliminare – se i dati di fatti corrispondano alle obiezioni dei frantoiani – la recente norma anti-incendio nei frantoi, che è fonte di una spesa (inutile) dell'impianto di raccolta delle eventuali fuoriuscite di olio.

Q) Costi della burocrazia

Dai *focus group* e dagli incontri svolti con gli operatori della filiera è emersa una generale richiesta di riduzione del carico burocratico che colpisce soprattutto i piccoli olivicoltori e frantoiani e che, effettivamente è andato aumentando nel tempo, seppure in ragione di giustificate esigenze di tutela del consumatore e della lealtà degli scambi.

Si **suggerisce** di valutare quali misure possono essere adottate per alleviare il carico burocratico delle piccole aziende, che, in Italia, spesso producono oli di qualità, ma che rischiano di non poter proseguire la propria attività dovendo dedicare energie e/o risorse preziose alla gestione amministrativa dell'azienda.

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 la loro emanazione non inficia le valutazioni presentate in questo documento né sembra risolvere le diverse criticità emerse dalla ricerca sotto il profilo giuridico.