

# ARMONIZZAZIONE E TUTELA DELLA QUALITÀ DEI PRODOTTI ALIMENTARI IN VISTA DEL MERCATO INTERNO EUROPEO

DAVIDE GAETA (\*)

**L**o studio affronta i principali problemi, economici e normativi, che coinvolgono il processo in atto di armonizzazione delle regolamentazioni dei prodotti agroalimentari nella fase che precede la scadenza del 31.12.1992, data entro la quale gli Stati membri della Comunità Europea si sono impegnati alla realizzazione del mercato interno europeo.

L'analisi si propone di fornire una valutazione sui progressi sinora raggiunti dalla disciplina comunitaria in tema di armonizzazione e tutela legislativa dei prodotti alimentari e di evidenziare i problemi tuttora irrisolti ed i possibili sviluppi della politica comunitaria in materia. Lo studio è articolato in fasi distinte; in un primo momento esso si sofferma sul cosiddetto «antefatto», rappresentato dall'evoluzione dell'atteggiamento delle istituzioni comunitarie in tema di qualità ed armonizzazione legislativa dei prodotti alimentari. Questa fase, che viene analizzata in termini di evoluzione storica, è finalizzata ad inquadrare il grado crescente di interesse che acquisisce nella politica comunitaria, il tema della qualità dei prodotti alimentari e della sicurezza e difesa del consumatore.

L'analisi dell'antefatto consente successivamente di comprendere le ragioni ed i contenuti delle due recenti proposte di regolamento dei prodotti a denominazione di origine ed indicazione geografica e di quelli cosiddetti specifici che vengono presentati nei loro principali aspetti caratteristici.

La particolare attenzione riservata, nello stu-

## Abstract

The report analyses the economic and legal problems concerning food products standardization in the Internal Market of 1992. The article points out the evolution of EEC quality protection policy; in the first part it examines the present situation of industrial food regulations and problems connected with quality-control and food certification. The second part presents the EEC regulations proposal concerning designation of controlled origin, typical products and Certification of Specific food production. In the last part the consequences of the new EEC quality policy referred to agribusiness market and consumer behaviour are considered.

## Résumé

Ce travail illustre les problèmes économiques et normatifs, de la normalisation des produits agro-alimentaires en face de la réalisation du Marché Unique Européen à partir du 31.12.1992. L'étude analyse l'évolution de la politique communautaire par rapport à la protection de la qualité; la première partie présente l'actuelle réglementation dans la CEE sur les produits agro-alimentaires et les problèmes liés à la protection et à la certification de la qualité. La deuxième partie analyse les propositions des règlements communautaires par rapport aux Appellations d'Origine Contrôlée, aux produits du pays et à la proposition sur les Attestations de Spécificité des produits alimentaires.

Le travail se termine par une évaluation des conséquences de l'application de cette politique à l'égard du marché agro-alimentaire et des consommateurs.

dio, a questa categoria di prodotti è giustificata dall'importanza che essi hanno assunto negli ultimi anni presso la domanda alimentare, sempre più attenta ad un consumo in cui sia garantita l'origine e la «qualità» delle produzioni.

L'analisi infine si conclude con una valutazione delle possibili conseguenze dell'applicazione di tali regolamenti sui prodotti alimentari, soggetti attuali o potenziali della nuova disciplina.

## L'antefatto: l'evoluzione della politica comunitaria in tema di armonizzazione e tutela qualitativa dei prodotti alimentari

Il completamento del Mercato Interno Europeo (M.I.E.), ossia di uno spazio senza frontiere in cui è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e capitali, è ormai prossimo alla scadenza del periodo transitorio fissata dal Libro Bianco (1) il 31.12.1992; si tratta di un processo, più che di un evento (Capelli 1985) la cui realizzazione segue velocità diverse a seconda della complessità dei problemi e degli interessi che coinvolge.

Mentre infatti è già una realtà nella CE la libera circolazione dei lavoratori, ed è in corso di completamento quella dei capitali, diversamente la liberalizzazione dei prodotti alimentari, che pur erano stati i primi in or-

dine temporale ad essere oggetto di una Politica Comune, presenta ancora diversi aspetti tuttora aperti. I problemi a riguardo sono diversi; una prima questione, che si è posta con particolare gravità sin dall'inizio del processo di attuazione del Mercato Unico, riguarda la rimozione di quelle barriere agli scambi che, spontaneamente o intenzionalmente, sono sorte nel settore alimentare a difesa dei rispettivi mercati locali.

Esse, generalmente definite come barriere non tariffarie (2), rappresentano effettivi intralci alla libera circolazione dei prodotti che gli Stati Membri hanno costruito per assicurarsi margini di protezione idonei a garantire vantaggi specifici immediati (Casati 1988). Le difficoltà da risolvere in proposito sono dovute sia al numero degli ostacoli da rimuovere (3) sia agli strumenti legislativi ed operativi più adatti per raggiungere tale scopo.

Una seconda questione posta dal completamento del Mercato Unico Europeo riguarda la tutela del patrimonio di quei prodotti alimentari, presenti nei singoli Stati Membri, che sono comunemente definiti come «tipici». Con tale termine si vuole intendere un aspetto speciale e «oggettivo» che esprime il collegamento tra le caratteristiche di un prodotto e particolari modalità di produzione proprie di una determinata, limitata area geografica che si sono consolidate nel tempo.

Per essi il problema principale che si pone riguarda la difficoltà di conciliare la libera circolazione degli scambi di tali prodotti tra i Paesi Membri, con le esigenze di tutela del-

(\*) Ricercatore presso l'Istituto di Economia e Politica Agraria dell'Università degli Studi di Milano.

(1) Com (85) 310.

(2) Una chiara sintesi dei criteri di classificazione delle Barriere non tariffarie (sintetizzate d'ora in poi nella dizione BNT) e dei principali problemi della loro valutazione è riportata sia da Basile (1989) che Raffaelli (1990). In questa sede la classificazione delle BNT a cui ci si riferirà corrisponde a quella prevista dalla CE nella realizzazione del M.I.E., la quale consiste nella distinzione tra barriere fisiche (o doganali), fiscali e tecniche.

(3) Come noto la tabella di marcia, fissata dal Libro Bianco, prevede per la realizzazione del M.I.E. e dunque per l'eliminazione di tutte le barriere, circa 300 provvedimenti, tra regolamenti e direttive, da attuare entro il 31.12.1992. A tutt'oggi tale tabella è stata rispettata solo parzialmente, per le numerose difficoltà incontrate dalla Comunità stessa, ma ha comunque ottenuto alcuni progressi significativi; infatti circa il 70% del programma preventivato è stato attuato, mentre restano ancora da adottare oltre 165 atti nel solo settore di controllo fitosanitario e veterinario; inoltre le singole direttive (ne sono previste circa 80 per il settore alimentare) devono essere trasposte nelle rispettive legislazioni nazionali, aumentando ulteriormente sia il numero dei provvedimenti che i tempi di attuazione.

la tradizione e tipicità che li caratterizza e che si traduce, in ultima istanza, in tutela qualitativa.

Una terza questione infine riguarda i possibili effetti dell'abbattimento delle frontiere sulle materie prime, di origine agricola, legate alla trasformazione dei prodotti tipici. La mancanza di un organico e preciso quadro normativo di riferimento a livello comunitario sulla tutela delle denominazioni di origine e sulle indicazioni geografiche rischia di rappresentare, per molte produzioni agricole, l'occasione di una selezione qualitativa verso il basso a vantaggio dei Paesi con minore tradizione in materia. Il protrarsi di questa situazione potrebbe rischiare di riflettersi, una volta che verrà eliminato l'effetto di filtro svolto sinora dalle frontiere (Capelli 1990), nella dequalificazione dei mercati locali e delle relative economie agricole.

Se si analizza l'attività delle istituzioni comunitarie in risposta a questi problemi, nel periodo che precede il M.I.E., si possono distinguere alcuni indirizzi strategici che sono stati espressi dalla CE nel tentativo di raggiungere un'armonica politica di qualità de-

gli alimenti ed al contempo eliminare gli ostacoli non tariffari alla libera circolazione dei prodotti alimentari; questi indirizzi sono sinteticamente riconducibili a tre fasi distinte, ciascuna delle quali caratterizzata dal ricorso ad altrettanti strumenti legislativi che ne hanno consentito l'attuazione.

#### A) La fase dell'armonizzazione totale

In una *prima fase*, compresa tra il cosiddetto periodo transitorio d'applicazione del Trattato di Roma (1957-1969) e quello precedente alla pubblicazione del Libro Bianco del 1985, prevale nella politica di riavvicinamento delle Istituzioni Comunitarie l'ipotesi dell'armonizzazione totale delle legislazioni nazionali discordanti, sulla base dell'art.100 del Trattato di Roma (4).

Questo periodo si caratterizza per una strategia comunitaria tendente ad una stretta normazione di ogni settore alimentare. Come conseguenza di ciò, l'attenzione verso la politica di qualità dei prodotti viene a coincidere, nell'ottica comunitaria, più che altro con il concetto di accurata specificazione dei criteri comuni di composizione dei beni oggetto di normazione. L'obiettivo principale della Comunità, in altre parole, è individuabile, in questo periodo, con la ricerca del raggiungimento di specifiche tecniche omogenee tra le normative dei singoli Paesi, identificando in tal modo la qualità come sinonimo di *uniformità* legislativa. Per attuare tale obiettivo la Commissione propose, nel 1969 e più tardi aggiornandolo nel 1973, un programma di armonizzazione di circa 50 settori alimentari da disciplinare.

L'attuazione di tale programma doveva avvenire attraverso direttive e regolamenti *verticali* (che disciplinano cioè tutte le fasi comprese tra la produzione e la commercializzazione di un singolo prodotto) e *orizzontali* che riguardano cioè requisiti di carattere generale interessanti, appunto orizzontalmente, tutti i prodotti (5). L'elemento determinante di tale fase politica è condensato nel principio generale, secondo cui un ostacolo tecnico agli scambi di prodotti alimentari, risultante da disposizioni nazionali obbligatorie, poteva essere superato mediante l'adozione di una disposizione nazionale di uguale natura (un atto giuridico nazionale richiede in linea di massima un atto giuridico comunitario).

Tale principio implicava, in altri termini, che la direttiva rappresentava l'unico strumento utilizzabile per consentire ai prodotti di venir ammessi al mercato di uno Stato Membro se essi risultavano mancanti dei requisiti previsti dalle disposizioni esistenti in tale Stato.

Gli effetti di tale meccanismo si osservano, da un lato, nelle enormi difficoltà nel procedere all'approvazioni di un numero così elevato di direttive (6), dall'altro nell'utilizzo, da parte degli Stati Membri, di tale principio come strumento per erigere barriere neoprotezionistiche agli scambi. Questo effetto si fece particolarmente sentire per quei prodotti che non presentavano anco-

ra esplicite direttive di tutela commerciale, senza che, al contrario, si sviluppasse in sede CE, una corretta politica di qualità dei prodotti agroalimentari (Picchi 1990).

#### B) La fase dell'armonizzazione orizzontale

Proprio la constatazione di tali difficoltà nella realizzazione del Mercato Interno Europeo, come noto, ha portato alla svolta strategica nella politica di armonizzazione della CE, annunciata sia nel Libro Bianco che, un anno più tardi, nell'Atto Unico (7). Tale svolta definisce il secondo momento della politica di armonizzazione legislativa dei prodotti alimentari e si caratterizza per ricorrere alla *normativa orizzontale* come principale strumento su cui incentrare il nuovo approccio alla strategia di riavvicinamento delle discipline dei singoli Paesi.

Il principio innovativo presente in questa fase riguarda infatti proprio l'annuncio dell'abbandono della politica comunitaria di armonizzazione verticale e l'introduzione di una svolta strategica, definita nel gergo comunitario «nuovo approccio»; esso attiva una procedura con cui viene rivoluzionato il meccanismo di regolamentazione delle direttive in tema di armonizzazione delle legislazioni nazionali (Casati 1989); con il nuovo approccio infatti l'intervento della Comunità si limita alla fissazione di «un'armonizzazione minima o selettiva» per i prodotti oggetto di scambio nella Comunità, che si attua con direttive di riferimento per le sole questioni aventi carattere «orizzontale» e che riguardano la tutela della salute pubblica, la difesa dei consumatori, la correttezza delle operazioni commerciali e la tutela dell'ambiente (8).

Da ciò consegue che sulla base del principio del «mutuo riconoscimento» le legislazioni, non armonizzate entro il 1992, in vigore in uno Stato membro, devono essere riconosciute come equivalenti a quelle applicate da un altro Stato membro (art.100 n.1, comma 2).

Questo comporta che d'ora in poi vengono a convivere due categorie di prodotti nella produzione di disposizioni comunitarie: — un primo gruppo di beni che continua a essere strettamente regolamentato per via legislativa (poiché presenta riflessi diretti con le esigenze di tutela della sicurezza e salute dei consumatori ossia con le esigenze imperative stabilite dall'art. 36 del Trattato); — un secondo gruppo di beni che non necessita di atti giuridici specifici, ma la cui tutela degli scambi commerciali è garantita e ispirata al concetto di mutuo riconoscimento stabilito con la celeberrima sentenza della Corte di Giustizia «Cassis de Dijon» (9).

L'applicazione dei principi del nuovo approccio determina una forte accelerazione delle pratiche di armonizzazione comunitaria delle singole legislazioni alimentari nazionali; ciò non significa tuttavia che tale politica risolva il problema del definitivo abbattimento degli ostacoli agli scambi commerciali di beni alimentari tra i Paesi Membri, nè che venga in tal modo elevato il gra-

(4) Secondo tale articolo «Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione stabilisce direttive volte al riavvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati Membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune».

(5) Le direttive verticali previste in questa fase per i prodotti alimentari quali cacao, zuccheri, miele, succhi di frutta, confetture, gelatine marmellate etc. comportano disposizioni particolari in tema di composizione e fabbricazione di prodotti specifici i quali hanno così diritto alla denominazione riservata.

Le direttive orizzontali attuate in questa fase si riferiscono in particolare ai problemi della sicurezza dei consumatori e della loro informazione.

A tutt'oggi sono state approvate direttive, tra orizzontali e verticali, per 19 settori a cui vanno sommati 2 settori già disciplinati prima del 1969 (materie coloranti e agenti conservanti) mentre le proposte relative a preparati per lattanti sono state ritirate in seguito all'adozione della nuova direttiva quadro sull'alimentazione particolare (direttiva 77/94 GUCB 3 maggio 1989).

(6) Le difficoltà, oltre che a ragioni di carattere tecnico, erano dovute alla necessità di dover ricorrere alla unanimità delle delibere prima che con l'Atto Unico venisse introdotta la modifica istituzionale che adottava la delibera a maggioranza qualificata.

(7) L'adozione dell'Atto Unico Europeo, firmato nel febbraio 1986 ma applicato a partire dal giugno 1987 ha il pregio di introdurre, oltre ad una serie di procedure ben definite in tema riavvicinamento delle disposizioni legislative tra gli Stati della Comunità, che hanno per oggetto l'instaurazione del mercato interno, alcune modifiche istituzionali del Trattato di Roma; tra queste la già citata adozione del voto a maggioranza qualificata in sostituzione dell'originaria unanimità (art. 100 A n. 2) e l'istituzione nella Comunità del Consiglio Europeo.

(8) Tali direttive sono basate sull'art. 100 A del Trattato di Roma.

(9) Senza voler richiamare i contenuti della ben nota sentenza, il principio-guida da essa evocato stabiliva che qualsiasi eventuale ostacolo alla libera circolazione dei beni nella Comunità deve obbedire ai seguenti criteri: — deve essere giustificato dalle esigenze imperative (art. 36 del Trattato di Roma)

— deve essere proporzionale all'obiettivo perseguito

— deve costituire il mezzo meno pregiudizievole per raggiungere tale obiettivo.

La principale implicazione della sentenza riguardava perciò l'abbassamento della soglia di «necessità di armonizzazione» suggerendone l'impiego soltanto per uniformare i requisiti che rispondono alle esigenze imperative (Secchi, Alessandrini 1990).

do di tutela delle produzioni locali. A conferma di ciò basti citare i numerosi contenziosi che registra la Corte di Giustizia di Lussemburgo in questi anni per dirimere in merito a diversi casi concernenti la difesa delle caratteristiche, vere o presunte, di tipicità e tradizione di alcuni prodotti alimentari<sup>(10)</sup>.

Tale preoccupazione è avvertita e condivisa anche dalle istituzioni comunitarie le quali, in più riprese, rinnovano l'impegno ed il proposito di pervenire ad una politica di «qualità» dei prodotti alimentari.

Un esplicito riferimento in proposito si ritrova per esempio nel Libro Bianco, nel quale si esprime la necessità di sviluppare un sistema di riconoscimento reciproco dei marchi ed altri contrassegni di qualità tra Paesi Membri; un analogo riscontro si ha nel documento «Il futuro del mondo rurale»<sup>(11)</sup>, nel quale si fa un specifico riferimento alla necessità di tutela delle provenienze geografiche dei prodotti alimentari. Questo tema è ripreso analogamente nella Comunicazione sulla libera circolazione dei prodotti alimentari<sup>(12)</sup> e nelle riunioni dei Ministri dell'Agricoltura a Salamanca ed a Beane nel corso del 1989 dove vengono gettate le premesse per una definitiva disciplina di tutela della qualità dei prodotti tipici.

### C) La fase delle «norme cornice»

La necessità di affiancare al meccanismo del mutuo riconoscimento un efficace impianto normativo comunitario sulla qualità, giustifica il terzo momento strategico della politica di armonizzazione comune dei prodotti alimentari; la principale innovazione che essa presenta è costituita soprattutto dal ricorso allo strumento delle cosiddette «norme cornice» (Candioli 1990), così definite perchè rappresentano vere e proprie legislazioni-quadro del settore, attraverso le quali la Comunità fissa l'impianto del futuro indirizzo di norme di qualità dei prodotti alimentari.

Le principali «norme cornice» che caratterizzano l'attuale struttura normativa dei prodotti agro-alimentari comunitari sono tre, ciascuna delle quali riguardante specifiche tipologie di prodotti:

1) una prima categoria di norme regolamentate «l'attestazione di qualità» di prodotti alimentari definibili come «industriali», le cui caratteristiche finali cioè dipendono unicamente dalle tecnologie produttive impiegate e non dalle zone dove viene attuata la produzione (es. alcuni formaggi, yogurth, ortofruttili della quarta gamma ecc.).

2) una seconda categoria di norme riguarda la protezione dei prodotti agricoli e alimentari le cui caratteristiche dipendono da particolari aree geografiche di produzione e dalla materia prima impiegata (es. vini, formaggi, prosciutti, ecc.).

3) una terza categoria riguarda la regolamentazione delle cosiddette «specificità» alimentari. Con tale termine si intendono prodotti alimentari che non hanno un legame diretto con determinate aree geografiche ma

che costituiscono una «specialità» di consolidata tradizione del Paese produttore dovuta alla materia prima impiegata o alle condizioni di fabbricazione (es. Panettone, pasta, salumi, aceto).

Di queste tre norme la prima è già operativa, mentre la seconda e la terza sono all'esame del Parlamento Europeo dopo che la Commissione ha approvato il 12 dicembre 1990 due proposte di regolamento che dovranno passare l'esame del Consiglio.

Nei paragrafi seguenti esse verranno esaminate singolarmente in alcune delle loro principali caratteristiche.

### Lo stato attuale della normazione e certificazione dei prodotti alimentari di tipo «industriale»

Relativamente al problema della normazione e certificazione di prodotti alimentari di tipo «industriale» nel Mercato Interno, la Comunità ha già espresso, da tempo, il proprio atteggiamento attraverso una serie di direttive<sup>(13)</sup> che definiscono le responsabilità e gli obiettivi degli attori coinvolti nel processo normativo.

A seguito del nuovo approccio dell'armonizzazione tecnica infatti le istituzioni Comunitarie hanno trasferito agli Enti Normatori dei singoli Paesi Membri<sup>(14)</sup> la fissazione delle norme volontarie di cui le industrie hanno bisogno per produrre e mettere sul mercato prodotti i cui requisiti essenziali siano armonizzati tra i diversi Paesi stessi. Il principio ispiratore è il seguente; se si desidera definire e tutelare un prodotto, rivendicandone il livello qualitativo sulla base delle specifiche riguardanti la materia prima e il processo di produzione, ciò deve farsi con norme volontarie, liberamente definite e accettate dalle parti in causa (Peri 1989). La Commissione si limita ad intervenire, attraverso direttive o regolamenti, in quelle che sono disposizioni a carattere orizzontale, applicate cioè ai casi in cui siano in gioco le esigenze imperative dell'art. 36 e dunque la sanità dei prodotti alimentari, la sicurezza dei consumatori, la corretta informazione degli stessi. Il punto chiave di questa strategia è che la libertà di commercio non dovrà attendere il completamento del lavoro tecnico di armonizzazione delle specifiche tecniche; non appena i criteri essenziali riguardo alla salute ed alla sicurezza saranno garantiti dalla legislazione comunitaria, le norme di ogni Stato Membro verranno riconosciute da tutti gli altri ed i prodotti che obbediscono a tali requisiti potranno circolare liberamente.

Sul piano pratico la fissazione delle norme volontarie avviene attraverso una ben precisa procedura di informazione (stabilita dalla direttiva 83/189).

Il principio fondamentale contenuto nella direttiva consiste nell'obbligo da parte degli Stati Membri di comunicare alla Commissione, prima dell'approvazione, qualsiasi progetto di regola tecnica riguardante i prodotti industriali (dal 1988 con la direttiva 88/182 sono stati compresi anche quelli ali-

mentari). In pratica l'Ente Normatore (per es. in Italia l'UNI) propone alla Commissione ed a tutti i Paesi Membri i contenuti dello standard di un prodotto che vuole regolamentare, sulla base di un mandato che ha ricevuto da parte di un'organizzazione di produttori o che ha deciso autonomamente. I singoli Paesi, attraverso i rispettivi Enti di Normazione, insieme con la Commissione CE si riservano tre mesi di tempo per esaminare la proposta. Scaduto tale periodo in cui possono riservarsi eventuali modifiche, sono obbligati al riconoscimento ed alla libera circolazione nel loro Paese del prodotto che obbedisce allo standard così armonizzato e che può godere di una propria legalità comunitaria.

L'obbedienza, da parte di un produttore, agli standard fissati dalle norme volontarie viene garantita e certificata attraverso un sistema di accreditamento dei laboratori di analisi (in Italia denominato SINAL = Sistema nazionale per l'accreditamento dei laboratori di analisi della qualità e per la certificazione dei prodotti) che rilasciano una sorta di «patente» di conformità del prodotto alle regole di qualità stabilite dallo standard, individuabile dal consumatore attraverso un apposito «labell», un marchio cioè di garanzia con valore comunitario.

L'impianto normativo per una omogenea politica di regolamentazione dei prodotti alimentari «industriali» appare così definitivamente tracciato; il ricorso alla normazione volontaria ha rappresentato per la Commissione una strada obbligata almeno per due ordini di motivi:

<sup>(10)</sup> La letteratura in materia risulta quanto mai ampia; a puro titolo esemplificativo si ricordino in proposito le note sentenze che hanno riguardato alcuni prodotti tipici italiani quali la pasta (causa 90/86 e 407/88), l'aceto (causa 788/79 e 193/80), il grana padano (causa 263/87).

<sup>(11)</sup> (Com 89 501).

<sup>(12)</sup> Comunicazione della Commissione sulla libera circolazione dei prodotti alimentari all'interno della Comunità, (89/c 271/03) GUCE 24.10.1989.

<sup>(13)</sup> Le direttive in questione sono:

— la direttiva 83/189 del 28.3.1983 relativa alla procedura di informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (recepite in Italia con legge 183/87 e DPR n. 221/88). Tale direttiva esclude dalla normazione i prodotti agricoli del suolo, dell'allevamento e della pesca che non abbiano subito trasformazioni  
— la direttiva 88/182 del 22.3.1988 con la quale si estende l'attuazione della direttiva 83/189 al settore alimentare  
— la risoluzione del Consiglio CEE 85/c 136/01 del 7.5.1985 che delinea gli orientamenti relativi ad una nuova strategia in materia di tecnica e di normalizzazione.

<sup>(14)</sup> Gli Enti Normatori sono organismi predisposti all'attività di produzione di normative ossia di specificazioni tecniche con le quali vengono definite le caratteristiche di un prodotto quali i livelli di qualità, la sicurezza, le dimensioni, la terminologia, i simboli, le analisi ed i metodi relativi, l'imballaggio, la marchiatura ecc. In Italia tale funzione è svolta da un organismo di riconoscimento chiamato UNI (Ente Nazionale di Unificazione). Esso fa parte del CEN (Comitato Europeo di Normazione) e del CENLEC (Comitato Europeo di normalizzazione elettronica) insieme agli Enti di Normazione dei vari Paesi europei sia della CE che dell'EFTA. A livello internazionale gli organismi normatori nazionali di circa 90 Paesi (tra cui l'Italia) aderiscono all'ISO (International Organization for Standardization) che ha per scopo la promozione della normativa nel mondo in tutti i settori escluso quello elettrico dove figura lo IEC (International Electrotechnical Commission).

— per le enormi difficoltà che la CE ha sinora incontrato nel cercare di armonizzare le singole legislazioni nazionali dei prodotti alimentari,

— per il fatto che, anche nei casi in cui sono state adottate delle direttive, troppo spesso esse regolano solo alcuni aspetti mentre altri continuano a determinare ostacoli agli scambi.

Nonostante indiscutibili progressi è bene ricordare tuttavia che i problemi da risolvere nel settore della normazione volontaria dei prodotti alimentari sono ancora moltissimi.

Innanzitutto la realizzazione di questa fase sta muovendo solo i primi passi, sia in Italia che nel resto dei Paesi Comunitari sebbene in alcuni di quest'ultimi si siano raggiunti progressi maggiormente significativi<sup>(15)</sup>.

In secondo luogo il ricorso alla procedura della normazione volontaria non ha risolto definitivamente il problema principale che consiste nel trovare criteri efficienti ed omogenei di controllo e certificazione della qualità dei prodotti alimentari.

A tale proposito si pone innanzitutto la questione di delimitare le competenze, sia pubbliche che private (Possagno 1990), a cui affidare il controllo della attestazione di qualità dei prodotti.

Questo tema rimane tuttora aperto poiché da parte delle istituzioni pubbliche manca una precisa politica di attenzione verso l'attività degli Enti normatori a cui compete l'attività oltre che di definizione delle specifiche tecniche anche di accreditamento dei sistemi di certificazione dei prodotti e dei laboratori che eseguono i controlli. Allo stesso modo, da parte dei privati, è risultata scarsamente perseguita l'attività di promozione di proposte e specifiche tecniche da sottoporre agli Enti di normazione. A tale proposito si registra, da parte dell'industria alimentare italiana, la presenza di politiche diverse a seconda dei gruppi di interesse coinvolti. Alcuni dei gruppi alimentari di maggiori dimensioni hanno da tempo intuito la portata rivoluzionaria di tale approccio, sia per le conseguenze concorrenziali che tale sistema potrebbe consentire sui mercati internazionali che per gli effetti sulla domanda, sempre più sensibile agli aspetti qualitativi dell'alimentazione. Un certo numero di imprese si sono dotate di sistemi di controllo della produzione sul modello dei sistemi di qualità (Mirandola 1990) e hanno impostato al contempo le prime iniziative di norme volontarie da sottoporre all'UNI.

<sup>(15)</sup> A titolo di esempio in Germania esiste da tempo un registro degli alimenti che risponde ai requisiti previsti dalla direttiva 83/189.

<sup>(16)</sup> In questo caso la definizione di «norme cornice» è dovuta al carattere orizzontale di tale istituzione, valevole cioè per tutti i prodotti che presentano un legame diretto con il territorio di origine.

<sup>(17)</sup> La proposta è apparsa su GUCE del 30 Febbraio 1991.

<sup>(18)</sup> I quali sono invece soggetti alle norme cornice di procedura di informazione delle regolamentazioni tecniche, stabilite dalla direttiva 83/189 GUCE L 109 del 26.4.1983.

Al contrario le piccole e medie imprese alimentari, che non dispongono al proprio interno di un sistema di organizzazione della qualità, risultano estremamente riluttanti a ricorrere agli Enti di certificazione per il riconoscimento qualitativo dei propri prodotti (Candioli 1990).

Un secondo problema che rimane aperto riguarda i tipi di standard da adottare nei vari Paesi per i prodotti alimentari e di come realizzare una effettiva promozione degli stessi presso i produttori, in modo tale che le norme volontarie siano in grado di sostituire le normative cogenti. (Va ricordato infatti che essendo il sistema di normazione di tipo volontario la sua efficacia dipende dall'ampiezza della rete di produttori aderenti.) Allo stato attuale i progetti che sono allo studio del CEN (Comitato Europeo di Normazione) nel settore alimentare riguardano tre tipologie di standard che potrebbero essere introdotti per i prodotti alimentari:

- standard riguardanti i metodi di analisi
- standard relativi ai metodi di produzione
- standard di prodotto.

Mentre per la prima tipologia vi è sostanziale accordo tra tutti gli Enti Normatori europei che ritengono essenziale un sistema di armonizzazione volontario delle procedure per analizzare le caratteristiche degli alimenti, per le rimanenti due tipologie di standard la posizione dei diversi Paesi è tutt'altro che concorde.

La posizione tedesca (promossa dal relativo Ente denominato DIN) ed inglese (BSI) è, in particolare, essenzialmente contraria ad entrambe le categorie di standard; le ragioni presumibili di tale posizione sono da un lato il timore che la fissazione di norme di fabbricazione sia prematura per il livello tecnico dell'industria alimentare del proprio Paese, da altro lato che la vastità dei beni alimentari esistenti richieda un numero di standard così elevato da rendere inutile e controproducente la loro applicazione.

Al contrario la posizione francese (AFNOR) ed in parte italiana (UNI) è più possibilista su entrambe le proposte, presumibilmente poiché la parte di alimenti aventi caratteristiche di tipo industriale e che verrebbe assoggettata a norme tecniche di produzione ed a standard di prodotto, è controllata da poche imprese di buon livello tecnologico; diversamente la maggior parte delle industrie alimentari di piccole e medie dimensioni, sia italiane che francesi, che dispongono di scarse strutture di controllo della qualità potrebbe sfuggire all'applicazione sia di standard di fabbricazione che di prodotto ricorrendo a produzioni che rientrano nella categoria o di alimenti a denominazione di origine o di «specialità». Per queste due tipologie è infatti prevista una regolamentazione comunitaria specifica riportata nel paragrafo seguente.

Se dunque resta aperto il problema della normazione e certificazione della qualità di quei prodotti alimentari che non presentano legami diretti con specifiche aree di produzioni, si avverte, sia da parte delle istituzioni comunitarie che delle imprese alimen-

tari più lungimiranti, l'intento di giungere in tempi brevi ad una politica comune in questo campo. Requisito essenziale appare la necessità di procedure che siano snelle e possibilmente non rigidamente strutturate, evitando di cadere nell'errore, già compiuto in passato, di una stretta regolamentazione che rischia di «ingessare» un settore, come quello alimentare, caratterizzato da una forte dinamica di sviluppo.

### Le proposte di regolamentazione comunitaria dei prodotti alimentari a denominazione di origine ed indicazione geografica

Il tipo di impostazione che la CE ha sinora dato al problema dell'armonizzazione delle discipline che regolano i prodotti alimentari privilegia in maniera evidente i sistemi di tipo industriale, basati sulla salvaguardia dei marchi individuali (Possagno 1990). Al contrario sono stati invece trascurati i cosiddetti prodotti tradizionali o «tipici», quei prodotti cioè il cui elevato grado di qualità è legato a fattori connessi con il territorio e l'applicazione di affermate e tradizionali tecniche produttive, il cui patrimonio rappresenta una ricchezza culturale prima che economica per molti Paesi della Comunità.

Per evitare che la loro regolamentazione sia affidata al solo meccanismo di mutuo riconoscimento, che rischierebbe di compromettere le caratteristiche peculiari di molte produzioni agro-alimentari locali, la Commissione si è impegnata a presentare una struttura di «norme cornice» per una politica in difesa delle denominazioni di origine ed indicazioni geografiche dei prodotti alimentari<sup>(16)</sup>. Il nuovo impianto giuridico in proposito si basa sulla proposta di regolamento approvata alla Commissione ed attualmente in discussione in Parlamento<sup>(17)</sup>. Essa disciplina le norme relative alla produzione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine per la designazione dei prodotti agricoli, trasformati o no, e dei prodotti alimentari (art. 1). Tale regolamento non si applica dunque né agli alimenti cosiddetti «industriali»<sup>(18)</sup> né a quelli che non presentano legami diretti con particolari territori di origine (art. 1, par. 3).

La proposta di regolamento individua due designazioni possibili di prodotto e precisamente l'indicazione geografica protetta (I.G.P.) e la denominazione di origine protetta (D.O.P.); la prima è definita (art. 3, par. 1) come il nome di una regione, di un luogo determinato, o, in casi eccezionali, di un Paese (a cui dovrà seguire l'indicazione I.G.P.) che designa un prodotto agricolo o alimentare originario di tale regione o luogo, allorché una qualità o rinomanza del prodotto può essere attribuita all'ambiente geografico che pone in posizione coordinata fattori naturali e umani.

La D.O.P. invece designa il nome di una regione, di un luogo determinato o di un Paese (eccezionalmente) che designa un prodotto agricolo o alimentare originario degli stessi, le cui qualità siano *sostanzialmente* o

*esclusivamente* dovute all'ambiente geografico.

Affinchè si utilizzi il marchio geografico per un prodotto (I.G.P. o D.O.P.) questo deve essere stato ottenuto o trasformato nella zona geografica corrispondente e le sue caratteristiche conformi ad un capitolato<sup>(19)</sup>.

Per entrambi gli Istituti deve dunque esistere un nesso tra prodotto agro-alimentare e zona geografica di cui porta il nome tuttavia nel caso delle I.G.P. il nesso è più duttile; prova ne sia che solo nelle D.O.P. è previsto nel capitolato che siano indicati gli elementi che provano che la produzione, lavorazione e trasformazione hanno avuto luogo nella zona geografica menzionata.

Due precisazioni sono necessarie in proposito; la prima è che le due istituzioni, I.G.P. o D.O.P., non rappresentano due livelli qualitativi diversi, di cui per esempio la seconda è superiore alla prima; la Commissione ritiene infatti troppo difficile e «rigida» la definizione del concetto di qualità superiore e per tale motivo lascia questa facoltà al consumatore, il quale formulerà un'eventuale graduatoria sulla base delle sue preferenze<sup>(20)</sup>. La seconda precisazione riguarda le differenze tecniche tra I.G.P. e D.O.P.; i due istituti giuridici appaiono estremamente simili come caratteristiche, ma le distinzioni esistenti sono fondamentali e precisamente: — mentre nelle I.G.P. la qualità del prodotto finale può essere attribuita all'ambiente di provenienza, nelle D.O.P. tale rapporto è o esclusivo o diretto. Prova ne è che a titolo eccezionale può essere assunta a I.G.P. una denominazione *tradizionale* (purchè non si tratti di denominazione generica) e che allo stesso modo è previsto che la materia prima utilizzata possa provenire o meno dall'area geografica corrispondente o che la zona di trasformazione possa essere anche attigua a quella geografica originaria (art. 4, par. 1).

A prescindere dalle differenze che si riscontrano tra le definizioni, le procedure di registrazione dei prodotti soggetti potenziali a divenire protetti sotto uno o l'altro istituto giuridico sono sostanzialmente comuni (art. 5-8).

Un'associazione o a titolo eccezionale una persona fisica o giuridica, assume l'iniziativa di presentare una richiesta di I.G.P. o di D.O.P. allo Stato membro presso il quale si trova la zona geografica di riferimento del prodotto.

Dopo aver verificato se la domanda è conforme ai requisiti presentati nel capitolato, lo Stato membro la invia alla Commissione che provvede ad informare della stessa gli altri partner comunitari; questi hanno tre mesi di tempo per esprimersi o con un'opposizione o con un parere favorevole; in quest'ultimo caso la I.G.P. o la D.O.P. viene iscritta in un registro depositato presso la Commissione.

In caso di opposizione quest'ultima esamina le argomentazioni avvalendosi di un comitato di esperti e quindi delibera autonomamente.

A questo proposito è necessaria una preci-

sazione; le procedure di registrazione previste dagli art. 5-8 del regolamento, presentano una particolarità: esse seguono la farsa utilizzata dalla direttiva 83/109 sulla procedura di informazione delle norme tecniche descritta nel paragrafo precedente. L'orientamento delle istituzioni comunitarie sembra dunque confermare la tendenza ad utilizzare procedure simili che regolino la fase della registrazione dei prodotti alimentari tra le diverse norme cornice. Tale scelta è dovuta all'importanza ed influenza che viene attribuita a questa operazione in favore della trasparenza degli scambi e nei confronti dei comportamenti della domanda.

Il punto più innovativo e forse più critico della proposta di regolamento sui prodotti a denominazione ed indicazione geografica è contenuto nell'art. 10, che stabilisce il ruolo affidato all'organismo di controllo previsto dal capitolato, per ciascun prodotto dell'area geografica di produzione. Tale organismo deve verificare l'obbedienza delle caratteristiche del prodotto ai requisiti della I.G.P. o D.O.P. e può revocare ad un produttore il diritto di apporre ai suoi prodotti il marchio di protezione di origine geografica. In considerazione dell'importanza dei suoi compiti l'organismo di controllo deve essere riconosciuto dallo Stato membro dove l'organismo ha sede e deve essere dotato di esperti e mezzi per assicurare i controlli ed emettere sanzioni.

Il punto essenziale della proposta è che non viene specificato se tale istituzione deve essere creata «ad hoc» o dovrà raccogliere l'eredità dei Consorzi.

Prescindendo da questo aspetto che rimane per il momento insoluto, i prodotti che avranno subito questa procedura di registrazione, certificazione e controllo, riceveranno una tutela sia a livello comunitario che nei confronti dei Paesi Terzi che si sono impegnati ad adottare tale meccanismo (art. 12).

In particolare le forme di tutela previste per le I.G.P. e le D.O.P. così registrate riguardano le forme di concorrenza sleale quali (art. 14):

— qualsiasi impiego diretto o indiretto nello scambio di prodotti che non provengano dal luogo indicato o evocato nella I.G.P. o D.O.P.

— qualsiasi imitazione o usurpazione anche nel caso in cui la denominazione sia preceduta da espressioni quali «genere», «tipo», «modo» ecc.

— l'impiego nelle presentazioni del prodotto di mezzi che possano suggerire un nesso tra prodotto e origine geografica diversa dal luogo di origine, così come qualsiasi altra indicazione ingannevole sulle confezioni del prodotto.

Infine le I.G.P. e le D.O.P. non possono diventare denominazioni generiche; è prevista tuttavia una deroga (art. 19) per quei prodotti che hanno perso nel tempo qualsiasi nesso con la regione di origine ma che presentano caratteristiche che potrebbero figurare tra quelle dei due istituti giuridici previsti.

La proposta di regolamento si pone l'obiettivo di entrare in vigore il primo gennaio 1992 e si rivolge a tutti quei prodotti agricoli e alimentari che presentano legami diretti con zone di provenienza a cominciare dai vini, formaggi e prosciutti. Per quest'ultimi l'attuale regolamentazione sulle denominazioni di origine verrebbe a convivere con il nuovo regolamento tramite una procedura di registrazione nel registro ufficiale dove saranno raccolte le nuove I.G.P. e D.O.P. e previo parere favorevole della Commissione.

Ciò potrebbe rappresentare l'occasione di una revisione di tutto il sistema delle istituzioni D.O.C. nazionali la cui credibilità ed efficacia necessita, in molti casi, di un più attento esame.

### La proposta di regolamentazione comunitaria sull'attestazione di specificità dei prodotti alimentari

Nell'ambito del programma di lavoro della Commissione per il 1990-1991 è attualmente allo studio una proposta di regolamento che si pone come strumento comunitario a disposizione dei produttori che desiderano attestare la specificità di un prodotto alimentare<sup>(21)</sup>.

Il regolamento si applica ai beni che possiedono «un insieme di caratteristiche specifiche che lo distinguono nettamente da altri prodotti simili appartenenti alla stessa categoria» (art. 2, par. 1).

Per tale prodotto la Commissione istituisce un registro nel quale vengono iscritti i prodotti alimentari la cui specificità sia stata riconosciuta secondo apposite procedure previste dal regolamento<sup>(22)</sup>.

Il relativo meccanismo di attuazione prevede, da parte dell'organizzazione dei produttori che vuole ottenere il riconoscimento delle specificità di un prodotto alimentare, l'istituzione di un capitolato. In esso deve essere definita la denominazione commerciale giustificante la specificità del prodotto, la modalità di produzione e fabbricazione, la descrizione del prodotto finito con le sue caratteristiche, i requisiti minimi che deve possedere e le procedure di controllo della produzione.

La domanda così formulata subisce a questo punto la procedura di informazione già descritta in precedenza sia per la normazio-

<sup>(19)</sup> Nel capitolato deve essere indicato: il nome del prodotto, la sua descrizione (indicando le caratteristiche fisiche, microbiologiche e organolettiche), la delimitazione delle aree e delle zone di produzione e di trasformazione (per le D.O.P.) o in cui può essere attuata la produzione (per le I.G.P.), i metodi di elaborazione, gli organismi di controllo.

<sup>(20)</sup> In ciò la legislazione sembra scegliere una strada opposta a quanto sinora aveva stabilito per le D.O.C. sia sul vino che per altri prodotti.

<sup>(21)</sup> La proposta è apparsa su GUCE del 30 Febbraio 1991.

<sup>(22)</sup> Non possono essere iscritti nel registro i prodotti: — che rispondono unicamente ai requisiti definiti da una norma o da una normativa comunitaria — il cui carattere specifico risiede nella provenienza e origine geografica.

ne tecnica dei prodotti alimentari industriali che per quelli di origine geografica; essa cioè prevede la notificazione e diffusione della domanda presso tutti gli Stati membri, l'attesa di un periodo di tre mesi per apporre eventuali modifiche, infine in caso di parere favorevole la registrazione da parte della Commissione. Una volta che questa è stata ottenuta, il prodotto può fregiarsi della menzione «specificità controllata» e di un simbolo comunitario da apporre sulle etichette e nelle pubblicità (art. 11).

La proposta di regolamento prevede anche l'istituzione di una struttura di controllo, così come è stata individuata per i prodotti ad indicazione geografica e/o di origine.

Anche in questo caso non è indicato nel regolamento a chi sia affidato il sistema di controllo e certificazione dei prodotti che debbano fregiarsi della denominazione di specificità controllata. L'unico requisito esplicitato è la richiesta che siano stabilite condizioni di equivalenza delle procedure di controllo e di riconoscimento degli organismi (art. 14).

L'attestazione comunitaria di specificità è compatibile, una volta ottenuta, con i marchi collettivi rilasciati dai singoli Stati ma la sovrapposizione dei marchi (comunitari e nazionali) è limitata ad un periodo massimo di 5 anni. Le denominazioni commerciali dei prodotti alimentari che beneficiano dell'attestazione comunitaria di specificità godono di tutela giuridica sia nella CE che nei Paesi terzi che hanno concluso con essa un accordo in materia (art. 21).

## Alcune considerazioni

Nel complesso la proposta di regolamento sulle specificità alimentari, così come quella precedente sulle denominazioni di origine ed indicazioni geografiche, presenta numerosi aspetti positivi e innovativi, nel quadro della politica comunitaria sulla qualità dei prodotti alimentari, accanto ad alcuni elementi che non risultano tuttavia del tutto convincenti.

Se si analizzano congiuntamente entrambe le proposte di regolamento, la principale novità che emerge è rappresentata dall'obiettivo che si prefigge la CE, di impostare una procedura di regolamentazione comune e orizzontale che disciplini tutte le tipologie di prodotti alimentari, sia quindi quelli industriali che quelli con spiccate origini geografiche e/o specifiche; tale procedura è rilevabile in almeno quattro caratteristiche particolari che accomunano le «norme cornice» sinora presentate.

### Le Procedure comuni di informazione

La prima, come è già stato segnalato in pre-

cedenza, è rappresentata dall'impiego comune di procedure di informazione con la quale ciascun Paese mette al corrente i propri partner dell'intenzione di registrare un prodotto nell'albo specifico.

Questa procedura, originaria del settore di normazione tecnica industriale dove è ormai ampiamente collaudata, viene ora estesa a tutto il settore alimentare, con l'intento di garantire il massimo di trasparenza e di circolazione delle informazioni.

Diversi sono i vantaggi ipotizzabili dal ricorso ad una pratica comune di notificazione di nuove iniziative sia per le D.O.P. che per le I.G.P. che per gli attestati di specificità. In primo luogo l'obbligo della circolazione delle informazioni sui contenuti degli istituti disciplinari di produzione potrebbe rappresentare l'occasione di innalzamento dei livelli qualitativi delle specifiche tecniche dei prodotti; questo se non altro per timore della censura incrociata che potrebbero attuare i diversi Paesi Membri sulle nuove iniziative.

In secondo luogo la procedura dell'informazione reciproca presenta il vantaggio della cosiddetta «comunitarizzazione» (Capelli 1990) del sistema dei prodotti alimentari, sia industriali che tipici. In altri termini la predisposizione di appositi Registri, a cura della Commissione CE, presso i quali saranno registrati sia i prodotti D.O.P., che quelli I.G.P. e a specificità controllata, consentirà di raccogliere in modo organico le definizioni ed i contenuti delle produzioni tipiche locali attualmente estremamente disperse.

### I Sistemi di certificazione e controllo dei prodotti

La seconda caratteristica che accomuna le tre norme cornice per i prodotti alimentari industriali, geografici e specifici, è rappresentata dall'istituzione di una struttura di certificazione e controllo che dovrebbe, almeno nelle intenzioni, funzionare come filtro tra la produzione ed il consumo ed assumersi così l'onere di garantire quegli obiettivi di sicurezza ed igiene degli alimenti che rappresentano i nuovi requisiti della qualità come viene intesa dalla Comunità Europea.

L'istituzione di una rete di controlli omogenea ed efficiente appare il punto focale della nuova politica di qualità del settore alimentare comunitario e, pur rappresentando un obiettivo estremamente ambizioso, deve essere perseguita con il massimo di tempestività, visto l'impatto che la politica di marchio di garanzia ad essa legata è destinata ad assumere sulla domanda.

A questo proposito sorgono tuttavia numerose perplessità determinate dalla genericità con cui le tre norme cornice affrontano il problema delle modalità con cui esercitare il controllo e la certificazione dei prodotti e a quali Enti affidare tale funzione.

Osservando l'esperienza in atto di certificazione e controllo dei prodotti alimentari co-

siddetti industriali per esempio, per i quali già esiste, almeno in teoria, una disciplina comunitaria sulle procedure in materia, il quadro tuttora risulta confuso e frammentato. La ragione di tale situazione è innanzitutto dovuta, come è stato segnalato in precedenza, all'irrazionale distribuzione dei ruoli tra strutture pubbliche e private adibite a tale funzione.

Gli Enti di Normazione, a cui dovrebbe competere per esempio oltre all'istituzione di norme di analisi dei prodotti armonizzate in sede volontaria anche l'accreditamento dei sistemi di controllo dell'applicazione delle stesse e la relativa certificazione, lamentano la scarsa attenzione che le istituzioni pubbliche hanno loro attribuito da quando ne è stata prevista l'istituzione.

La ragione di tale disattenzione non è casuale; la stessa Commissione CE per esempio, è estremamente incerta sull'opportunità o meno di affidare agli Enti Normatori, che sono strutture in parte pubbliche e in parte private<sup>(23)</sup>, la funzione sia di normazione che di controllo della qualità alimentare; questo sia per ragioni di ovvia cautela (visto la strategicità del ruolo) sia come risultato di pressioni che essa riceve da parte delle organizzazioni professionali e dei sindacati agricoli (nel significato francese), preoccupati di perdere un controllo fondamentale sulla filiera agro-alimentare.

Prova ne è che allo stato attuale delle cose il CEN (Comitato Europeo di Normazione), a cui la Commissione ha affidato la funzione di promuovere e coordinare il sistema di normazione volontaria per i prodotti alimentari comunitari, risulta svuotato di concrete facoltà sia deliberative che propositive. Una proposta che potrebbe elevare l'efficacia di tale struttura è rappresentata dall'ipotesi di trasferire le norme da esso stabilite in sede volontaria in apposite direttive, per esempio rendendo obbligatoria l'indicazione delle specifiche tecniche dei prodotti armonizzati sulle relative etichette. Ciò conferirebbe una maggior forza e dinamismo all'attività degli Enti Normatori ed al CEN stesso.

Le difficoltà che si registrano nel controllo e nella certificazione dei prodotti alimentari industriali devono servire ad evitare che si determini un'analogia situazione per i prodotti alimentari «geografici» e «specifici». Le proposte di regolamento comunitario presentate in questo studio prevedono in proposito una procedura di certificazione e controllo tuttora non ben precisata ma che lascia intuire due diversi organismi adibiti a tale funzione:

— il primo, rivolto ai prodotti che si fregieranno del marchio D.O.P., dovrebbe essere affidato ai già esistenti Consorzi di tutela, per i quali dovranno tuttavia essere ridefinite le deroghe concesse (Possagno 1990) se non si vuole ricadere negli abusi attuali;

— un secondo livello di controllo dovrebbe essere individuato per i prodotti alimen-

<sup>(23)</sup> La struttura dell'Ente di Unificazione Italiano (UNI) è per esempio costituita da Enti Pubblici, Associazioni di Categoria, Aziende, Istituti tecnici ed economici, 16 Enti Federati (associazioni che svolgono un'attività normativa in un determinato settore industriale), persone fisiche.

tari ad indicazione geografica così come per quelli che richiedono «attestazioni di specificità», per i quali sarà necessario iniziare un discorso del tutto nuovo.

Le tendenze in proposito appaiono divise tra l'ipotesi di affidare tali funzioni alle istituzioni pubbliche o a quelle private. Una soluzione che potrebbe delinearci come plausibile è rappresentata da una procedura attraverso la quale i Ministeri competenti, a cui verrebbe affidata in prima istanza tale attività, delegano agli Enti di Normazione il compito di svolgere il mandato tecnico. Ciò consentirebbe di utilizzare strutture già collaudate ed efficienti, le quali dispongono di metodi di analisi armonizzati tra i Paesi membri con indubbi vantaggi di garanzia e trasparenza delle pratiche di certificazione. Oltre a ciò verrebbe a crearsi l'occasione di elevare il livello tecnico della produzione alimentare europea, attraverso la ricerca di migliori standard di analisi e di corretta fabbricazione.

Allo stesso modo verrebbe garantito, attraverso la presenza dell'istituzione pubblica, il controllo di quel bene economico misto, in parte pubblico in parte privato, rappresentato dalla qualità dei prodotti alimentari.

### I Marchi comunitari

Una terza caratteristica che si osserva dall'esame delle tre norme cornice presentate in questo studio riguarda il comune ricorso ad un marchio comunitario con cui sarà certificata la caratteristica dei prodotti alimentari sia industriali, che geografici e specifici. La questione, che si pone come tema centrale nello sviluppo del sistema agroalimentare, così come è formulata allo stato attuale desta alcune perplessità.

Con l'applicazione delle tre norme cornice infatti si avrà la presenza sul mercato comunitario di un marchio di qualità per i prodotti che rispondono all'obbedienza delle norme tecniche stabilite per gli alimenti industriali, un marchio per i prodotti D.O.P., uno per quelli ad indicazione geografica I.G.P., uno per gli alimenti sottoposti ad attestato di qualità (Specificità controllata). Ad essi si aggiungerà un marchio per i prodotti biologici recentemente proposto<sup>(24)</sup> mentre sono allo studio altre iniziative per i prodotti di montagna e per i prodotti di «fattoria».

La confusione anzi l'inflazione di marchi di qualità si commenta da sola e le conseguenze sulla domanda sono facilmente prevedibili; la moltiplicazione dei marchi rischia di annullare l'effetto di garanzia e certificazione della qualità nei confronti del consumatore, obiettivo che la Comunità si era prefissato come elemento centrale della nuova politica di regolamentazione dei prodotti alimentari.

Tale operazione inoltre comporterà una banalizzazione presso la domanda delle nuove istituzioni (per es. delle D.O.P. ed I.G.P.) i cui marchi si aggiungeranno ad un firma-

mento già affollato a sufficienza compromettendo così la validità e serietà dell'iniziativa. Crescerà inoltre la pressione sul consumatore, attuata attraverso i tradizionali sistemi di convincimento quali la pubblicità e l'esplicitazione dei contenuti dei diversi prodotti (Lechi 1989) nelle relative etichette. A tale proposito il grado di dettaglio che dovranno avere quest'ultime rischia di rappresentare una nuova barriera al commercio rendendo ancora più complessa la trasparenza dell'informazione. Di tale situazione approfitteranno le imprese che già dispongono di una forte politica di marca aziendale, per le quali la presenza di marchi collettivi comunitari così inflazionati rappresenta una concorrenza ininfluente.

La mancanza di una precisa disciplina di regolamentazione dei marchi potrebbe annullare così gli effetti positivi che le tre norme cornice si propongono.

### Il problema delle denominazioni di vendita

Una quarta caratteristica comune infine delle tre norme cornice sui prodotti alimentari riguarda l'attenzione da esse riservata al problema delle denominazioni dei prodotti. Il tema è particolarmente complesso e delicato tanto anzi da rappresentare uno dei principali fattori critici della realizzazione del Mercato Interno Europeo.

L'attenzione riservata alla questione delle denominazioni dei prodotti è ampiamente giustificato dagli effetti di «distorsione» sulla domanda che una scorretta informazione sui prodotti alimentari può determinare. In particolare tra i fattori che appaiono particolarmente critici per gli effetti distorcenti sulle informazioni del consumatore vi è senz'altro il problema delle denominazioni di vendita e delle denominazioni di prodotto.

A tale proposito è noto che l'origine delle potenziali frizioni tra Stati Membri sul problema delle denominazioni, deriva dall'applicazione della direttiva 79/112 del 18 dicembre 1979 (GUCE L 33), che definisce i principi generali che si applicano all'etichettatura dei prodotti alimentari e le menzioni che debbono figurare obbligatoriamente sui prodotti destinati al consumo alimentare. In particolare essa prevede che la denominazione di vendita di un prodotto sia corrispondente, in assenza di disposizioni legislative sul bene in questione, a quella in uso nello stato membro in cui si effettua la vendita; ciò ha creato almeno due effetti «distorcenti» sulla domanda:

— il caso in cui lo stato membro d'importazione costringe ad adottare una denominazione meno nota o meno apprezzata dal consumatore di quella di cui è privato perché quest'ultima è riservata a prodotti conformi ad una ricetta nazionale;

— il caso in cui al prodotto importato viene imposta una «denominazione generica» obbligatoria nello stato membro d'importa-

zione per i prodotti di quel tipo.

Entrambe le situazioni si sono più volte verificate determinando una serie di contenziosi tra i Paesi Membri sui quali è intervenuta la Corte di Giustizia.

In tale ambito quest'ultima ha ritenuto che una corretta etichettatura che informi adeguatamente sull'origine, natura e caratteristiche del prodotto venduto, costituisce un mezzo di minor ostacolo per gli scambi rispetto al divieto di commercializzazione e perciò rappresenta una garanzia sufficiente di difesa del consumatore contro eventuali frodi o scorrettezze nelle operazioni commerciali tra Stati.

La logica di fondo dunque che accompagna tale motivazione è basata sul concetto che «un consumatore informato è un consumatore tutelato».

Perché ciò sia possibile è necessario tuttavia disporre di adeguati, corretti ed omogenei strumenti di informazione.

L'istituzione delle tre norme cornice sui prodotti alimentari dovrebbe rappresentare una risposta in tal senso.

In particolare le due proposte di regolamento sui prodotti alimentari geografici e su quelli specifici presentano l'aspetto innovativo di proporre una disciplina di regolamentazione delle denominazioni dei prodotti.

Nei capitoli previsti per le D.O.P ed I.G.P., nonché per gli alimenti soggetti ad attestati di specificità saranno infatti descritte sia le definizioni (o meglio le denominazioni specifiche dei prodotti oggetto di tutela) che i requisiti tecnici che essi devono possedere. Ciò consentirà al produttore che utilizza una denominazione specifica di vendita (per es. «formaggio xy» a specificità controllata) oppure una denominazione geografica (per es. salame della Valle ZZ ad indicazione geografica protetta) di essere tutelato contro un altro produttore che intenda vendere un prodotto diverso utilizzando la stessa denominazione.

Quest'ultimo è in realtà libero di produrre e vendere il proprio prodotto, purché non usi quel nome; se vuole utilizzare la stessa denominazione deve obbedire ai requisiti stabiliti dal relativo capitolato.

Le due proposte di regolamento in realtà agiscono ai fini di tutelare soprattutto il consumatore più che il produttore. Esse infatti si preoccupano di garantire che chi acquista un prodotto sia certo che ad una data denominazione (ed al relativo marchio che la identifica) corrispondano specifiche caratteristiche non confondibili con altri beni. In altri termini il principio alla base di tale logica diviene la difesa delle denominazioni di vendita più che non la discriminazione sui contenuti dei requisiti «qualitativi» dei

<sup>(24)</sup> Commissione delle Comunità Europee. Proposta di regolamento del Consiglio relativo al metodo di produzione biologica di prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari, Com (89) 552 GUCE n. C4 del 9.1.1990 e proposta di modifica Com (91) 112 def. GUCE C101 18.4.91.

prodotti. Il mercato e dunque il consumatore indicherà, attraverso il suo sistema delle preferenze, il proprio concetto di «qualità». Le due proposte di regolamento pongono tuttavia alcune perplessità in proposito; in particolare l'esigenza dei produttori di garantirsi la tutela delle singole produzioni tipiche potrebbe determinare una sorta di «corsa» alla registrazione nei relativi capitolati di nuovi beni fregiati con marchi di denominazioni geografiche o specifiche.

In questa corsa verrebbero premiati i Paesi e i produttori che si fossero mossi con maggiore anticipo e tempestività; essi verrebbero così a godere di un notevole vantaggio competitivo sui concorrenti, a scapito forse della effettiva tutela del patrimonio di tipicità dei prodotti alimentari comunitari e della reale tutela delle scelte del consumatore.

In conclusione le linee programmatiche della Comunità sulla politica di qualità e tutela dei prodotti alimentari, risultano per lo più orientate verso una duplice direzione:

— l'irrigidimento dei sistemi di controllo dei prodotti alimentari e la loro progressiva «comunitarizzazione»;

— l'intensificazione del ricorso al principio di una corretta etichettatura come principale misura per consentire la rimozione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci. Entrambi gli strumenti previsti sono auspicabili e necessari ma occorre essere esplici-

ti in proposito; i controlli sulle caratteristiche degli alimenti, anche i più severi, così come la più corretta delle etichettature, non fanno avanzare di un passo la qualità delle produzioni agro-alimentari, se non si opera in un contesto di sistema di qualità il cui fine non sia solo l'assenza di difetti, nè il produrre un bene migliore di un altro, ma la perfezione, l'eccellenza del prodotto stesso. Anzi, paradossalmente, può rivelarsi un errore credere che più regolamenti affollino il settore, più si realizzi qualità; questa è prima di tutto un obiettivo aziendale da estendere all'intera filiera che, se concretamente e diffusamente realizzata, non avrebbe teoricamente nemmeno bisogno di essere regolamentata.

L'occasione offerta con la scadenza di fine '92 dunque non è solo rappresentata dalle opportunità di un Mercato Unico dato dall'abbattimento delle barriere, tariffarie e non tariffarie tra Stati, ma è soprattutto una sfida alla qualità, che premierà le imprese che sapranno adeguarsi con maggiore anticipo.

## Bibliografia

Basile E. (1989): «Le barriere non tariffarie: tipologia e impatto sugli scambi agro-alimentari», Rivista di Economia Agraria, Supplemento n.3, INEA Il Mulino, p.323-345.

Candioli A. (1990): «Problemi e prospettive dell'armonizzazione tecnica dei prodotti di qualità», Cooperazione in Agricoltura, n.2, 1990, p.37-42.

Capelli F. (1985): «Elementi giuridico-istituzionali del sistema agroalimentare comunitario», Atti del Convegno: «Alimentazione e nutrizione nel sistema agroalimentare nazionale», Parma, ottobre 1985, p.39-47.

Capelli F. (1990): «Tutela giuridica dei prodotti alimentari tipici in vista del mercato interno», Rivista di Politica Agraria n. 3, 1990, p.3-11.

Casati D. (1988): «Il settore agricolo di fronte alla sfida del 1992», Rivista di Politica Agraria n.4, 1988, p.11-25.

Casati D. (1989): «Il mercato unico europeo del 1992: rischi ed opportunità per l'agricoltura», Atti della Società Agraria di Lombardia, Bollettino dell'Agricoltura, fascicolo n.1/1989, p.39-57.

Lechi F. (1989): «La Politica agraria comunitaria dal protezionismo al 1992», Economia e Management, SDA Bocconi, Vol. 11, p. 26-36.

Mirandola R., Tuccoli M., Vaglini S., De Risi P. (1989): «Sistemi Qualità», ETS Editrice, Pisa, p.346.

Peri C. (1989): «Normativa alimentare europea», p.45-50; in AA.VV. «La qualità dei prodotti agricoli». L'Italia Agricola, n.4, 1989, Reda, p.284.

Picchi A. (1990): «Prodotti di Qualità in Emilia Romagna». La Questione Agraria n.38, 1990, p.93-111.

Possagno P.L. (1990): «Europa unita ma non sulla qualità». L'Informatore Agrario n.37, p.8-9.

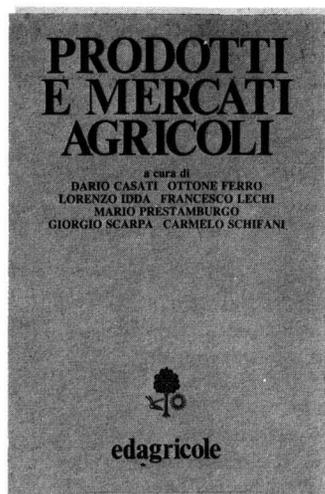
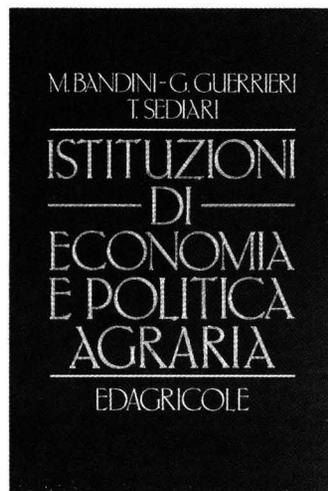
Raffaelli R. (1990): «Una riflessione sulle barriere tecniche al commercio dei prodotti alimentari: il caso della carne tra CEE e Canada», Rivista di Politica Agraria n. 4, 1990, p.27-35.

Secchi C., Alessandrini S. (1990): «Affidabilità, qualità e certificazione dei prodotti». Ed. SIPI, Roma.

Lo studio fa parte di una ricerca più ampia sui problemi di armonizzazione dei prodotti alimentari in relazione al Mercato Interno Europeo sollecitato dalla Federazione delle Associazioni Nazionali dell'Industria Meccanica Varia ed Affine (ANIMA), che ha fornito utili supporti al lavoro.

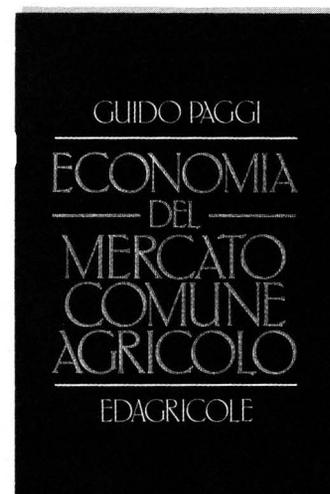
## BIBLIOTECA EDAGRICOLE

M. Bandini - G. Guerrieri -  
T. Sediari  
ISTITUZIONI DI  
ECONOMIA E POLITICA  
AGRARIA  
Pagg. X+588 - L. 50.000



D. Casati - O. Ferro ed altri  
PRODOTTI E MERCATI  
AGRICOLI  
Pagg. VIII+336 - L. 16.000

O. Ferro  
ISTITUZIONI DI POLITICA  
AGRARIA  
Pagg. XII+466, 74 figure -  
L. 42.000



G. Paggi  
ECONOMIA DEL MERCATO  
COMUNE AGRICOLO  
Pagg. X+286, 20 figure -  
L. 25.000