

XVI legislatura

Atto comunitario n. 33

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio

Una PAC semplificata per l'Europa: un successo per tutti COM (09) 128 def.

n. 32/DN
26 giugno 2009



servizio affari
internazionali
del Senato

ufficio dei rapporti
con le istituzioni
dell'Unione europea



**Unione
Europea**

Senato della Repubblica
Servizio affari internazionali
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

Atto comunitario n. 33

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio

Una PAC semplificata per l'Europa: un successo per tutti COM (09) 128 def.

Dossier n. 32/DN
26 giugno 2009

a cura di Tommaso Amico di Meane

XVI Legislatura
Dossier

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Consigliere parlamentare

Rappresentante permanente del Senato

presso l'Unione Europea

Beatrice Gianani _0032 2 284 2297

Segretario parlamentare

Documentarista

Federico Pommier Vincelli

_3542

Segreteria

Grazia Fagiolini

_2989

Simona Petrucci

_3666

Fax 06 6706_4336

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio

Alessandra Lai

_2969

Segretario parlamentare Documentarista

Elena Di Pancrazio

_3882

Coadiutori parlamentari

Nadia Quadrelli

_2653

Laura E. Tabladini

_3428

Monica Delli Priscoli

_4707

Ufficio per le Relazioni

Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince)

fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio

Stefano Filippone Thaulero

_3652

Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza

_3478

Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti

_2884

Antonella Usiello

_4611

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria

_2891

fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio

Roberta d'Addio

_2027

Consigliere

Davide A. Capuano

_3477

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna

_2359

Luca Briasco

_3581

Viviana Di Felice

_3761

Coadiutori parlamentari

Antonina Celi

_4695

Silvia Perrella

_2873

Antonia Salera

_3414

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi

_2482

Coadiutore parlamentare

Adele Scarpelli

_4529

Segretari parlamentari Interpreti

Alessio Colarizi Graziani

3418

Patrizia Mauracher

_3397

Claudio Olmeda

_3416

Cristina Sabatini

_2571

Angela Scaramuzzi

_3417

INDICE

NOTA ILLUSTRATIVA	Pag.	i
Atto comunitario n. 33: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Una PAC semplificata per l'Europa: un successo per tutti - COM (09) 128 def.	"	1
Conclusioni del Consiglio sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Una PAC semplificata per l'Europa: un successo per tutti COM (09) 128 def (doc. 9859/09)	"	15
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla politica di qualità dei prodotti agricoli - COM (09) 234 def.	"	23

NOTA ILLUSTRATIVA

La semplificazione della Politica agricola Comune (PAC) rappresenta un traguardo necessario per rendere più competitiva l'economia agricola europea, per mantenere e creare posti di lavoro e per contribuire all'efficace sviluppo delle zone rurali: in questa dimensione una politica agricola semplificata può significare "un successo per tutti"¹. A partire dal 2005, la Commissione europea ha avviato un progetto per una profonda semplificazione della PAC², che va inserito nel quadro di una strategia generale per migliorare la regolamentazione³ e, in particolare, del programma modulato di semplificazione e del programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi. La Comunicazione in esame si propone di illustrare le attività svolte dal 2005 a oggi, soffermandosi su risultati e sulle prospettive in materia di riduzione degli oneri amministrativi per gli agricoltori e per le amministrazioni.

Attività di semplificazione tecnica e strategica

Le attività intraprese dalla Commissione dal 2005 possono ricondursi ad una classificazione che distingue in attività di (1) semplificazione tecnica e di (2) semplificazione strategica. Del primo gruppo fanno parte:

- *Riassetto della normativa agricola*, che ha costituito un processo permanente di individuazione e di abrogazione degli atti giuridici del Consiglio e della Commissione, prevedendo l'adozione - entro il 2009 - di una proposta volta ad abrogare una serie di atti obsoleti del Consiglio.
- *Organizzazione comune dei mercati*, legata essenzialmente all'azione del "regolamento unico OCM" che accorpa tutte le organizzazioni comuni di mercato settoriali e sostituisce 45 atti del Consiglio, riducendo il numero di articoli da circa 900 a circa 200 e abrogando 78 atti del Consiglio⁴.
- *Aiuti di Stato*. La Commissione ha adottato un nuovo regolamento che aumenta la soglia degli aiuti *de minimis* che possono essere concessi dagli

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Una PAC semplificata per l'Europa: un successo per tutti*, 7771/09 AGRI 120, 19 marzo 2009.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Semplificazione e migliore regolamentazione per la politica agricola comune*, COM (2005) 509 definitivo.

³ Terzo esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea, COM(2009) 15 del 28.1.2009.

⁴ Regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (GU L 299 del 16.11.2007, pag. 1; GU C 319 del 27.12.2006, pag. 1).

Stati membri nel settore agricolo. Nel caso soddisfi le condizioni stabilite nel regolamento *de minimis*, una misura non è considerata aiuto di Stato e non è quindi soggetta all'obbligo di notifica: tali modifiche hanno permesso di ridurre da sei a tre il numero dei pertinenti strumenti giuridici⁵.

- *Costi amministrativi*, per la cui riduzione è stato avviato nel 2006 uno studio che misurasse gli oneri amministrativi a carico delle aziende agricole generati dalla riforma della PAC. I risultati, pubblicati nel novembre 2007, hanno evidenziato gli elementi che incidono sugli oneri amministrativi delle aziende agricole: il primo riguarda l'attuazione negli Stati membri del regolamento della PAC sui pagamenti diretti, in particolare la scelta relativa al modello di regime di pagamento unico (storico, regionale, ibrido) e la scelta di applicare un disaccoppiamento totale o di mantenere alcuni pagamenti accoppiati. Altre variabili sono costituite dal modo in cui è organizzata la procedura di applicazione e dal sistema di trasferimento dei diritti all'aiuto. In base ai risultati dello studio, gli oneri amministrativi delle aziende agricole diminuiranno per il cosiddetto "effetto della curva di apprendimento" e per la scomparsa dei costi di avvio del regime, consentendo un risparmio complessivo di circa 900 milioni di euro.
- *Condivisione delle "migliori pratiche"*, attraverso l'istituzione di piattaforme finalizzate allo scambio di opinione sulla semplificazione (esiste, ad esempio, un gruppo di esperti nazionali che si riunisce in media tre volte l'anno).

Per quanto concerne le azioni di carattere strategico, si segnala:

- *Riforma dell'OCM zucchero* adottata formalmente all'inizio del 2006, ha prodotto una semplificazione tangibile del sistema accorpando in un unico regime i vari tipi di quote, inserendo nel regime di pagamento unico il bilancio per gli aiuti in questo settore e sostituendo l'intervento con l'ammasso privato.
- *Regime di pagamento unico*, il quale è con il tempo diventato più accessibile, funzionando un modo più lineare e semplificato.
- *Settori ortofrutticolo e vitivinicolo* che - a seguito anche del loro inserimento nei settori soggetti a pagamento unico - possono ora godere di un sistema più omogeneo di sostegno diretto del reddito e di una normativa semplificata.

⁵ Regolamento (CE) n. 1535/2007 della Commissione, del 20 dicembre 2007, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti *de minimis* nel settore della produzione dei prodotti agricoli (GU L 337 del 21.12.2007, pag. 35).

- *Valutazione d'impatto*, ovvero uno strumento che consente una valutazione ex ante dei costi amministrativi permettendo di individuare e valutare i problemi, di formulare soluzioni e di confrontare l'impatto delle soluzioni individuate, il che rende più trasparente il processo legislativo. Il processo relativo alla valutazione d'impatto migliora inoltre la qualità della proposta e la qualità del dibattito sulla proposta. Dal 2005 si sono svolte otto valutazioni d'impatto che hanno interessato tutte le riforme significative della PAC, come quella del settore vitivinicolo e del settore ortofrutticolo, oltre che la valutazione dello stato di salute della PAC.

Tale attività di semplificazione tecniche e strutturali sono state legate dalla Commissione ad alcuni strumenti specifici o processi. Si tratta, anzitutto, del piano d'azione (più in dettaglio nel paragrafo successivo) che consente di pianificare e monitorare le attività di semplificazione nell'ambito della PAC e che conta attualmente 50 progetti (dal 2005 ad oggi sono circa 200 i suggerimenti di semplificazione della politica agricola pervenuti a Bruxelles). Nell'ottobre 2006, inoltre, si è svolta una *Conferenza internazionale* sulla semplificazione della politica agricola comune organizzata dalla Commissione, cui hanno partecipato rappresentanti dei vari ambienti ed interessi facendo emergere una volontà politica determinata e condivisa nel voler semplificare la PAC. L'Esecutivo di Bruxelles punta inoltre sulla *formazione interna* per la redazione dei testi, che continuerà ad essere impartita ai membri del personale che partecipano alla redazione delle proposte (affinché queste vengano formulate nel modo più semplice e chiaro possibile); oltre che sull'implementazione degli *strumenti informatici* come elemento per semplificare e ridurre gli oneri amministrativi, e su questa linea si inserisce il sistema ISAMM (*Information System for Agricultural Market Management and Monitoring* – sistema informatico per la gestione e il monitoraggio dei mercati agricoli), che dovrebbe essere pienamente operativo a partire dall'estate 2009.

Il piano d'azione per la semplificazione della Politica Agricola Comune

Durante la conferenza del 2006 è stata presentata la prima versione del piano d'azione "modulato" per la semplificazione, contenente una ventina di progetti di semplificazione tecnica della PAC. Nel gennaio 2009, il piano comprendeva circa 50 progetti, 43 dei quali sono stati attuati. I progetti contenuti nel piano d'azione si basano su suggerimenti degli Stati membri, dei soggetti interessati, delle organizzazioni degli agricoltori, dei trasformatori e su idee nate nei servizi della Commissione. Alcuni esempi sono:

- *etichettatura delle uova* che, secondo la nuova normativa in vigore dal 2007, invece di dover essere raccolte ogni tre giorni lavorativi, possono essere raccolte, classificate ed imballate entro dieci giorni dalla

deposizioni. Ciò aiuta il settore ad organizzarsi meglio, inserendo una flessibilità che riduce i costi per i produttori e per il settore a valle della filiera produttiva, nonché i costi dei controlli per gli Stati membri.

- *Norme di commercializzazione dei prodotti ortofrutticoli*, secondo le quali si riduce il numero delle norme specifiche da 36 a 10 (mele, agrumi, kiwi, lattughe, indivie e scarole, pesche e pesche noci, pere, fragole, peperoni dolci, uve da tavola e pomodori), razionalizzando le relative operazioni di controllo ed istituendo una norma di commercializzazione generale che si applica alla maggior parte dei prodotti ortofrutticoli. Le 26 norme abrogate riguardano il 25% degli scambi di ortofrutticoli freschi. Tale misura permetterà agli operatori di vedersi ridotti i costi di adempimento al solo obbligo di garantire che i prodotti siano di qualità sana, leale e mercantile e le autorità nazionali saranno sollevate dai controlli relativi alle 26 norme specifiche abrogate.
- *Regola dei dieci mesi*. A norma dell'articolo 44, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, le parcelle dichiarate da un agricoltore per i pagamenti diretti devono essere a disposizione dell'agricoltore per un periodo di almeno dieci mesi. Questa disposizione è stata abolita ed il periodo di dieci mesi è stato sostituito da un'unica data, che può essere determinata dallo Stato membro. Gli agricoltori non sono più tenuti, dunque, a tenere i terreni a propria disposizione per dieci mesi per ricevere l'aiuto, con un guadagno in termini di una maggiore flessibilità sia nella gestione dell'azienda che nella possibilità di reagire all'andamento del mercato.

Prospettive

I recenti progressi in materia hanno confermato che la semplificazione e la riduzione degli oneri amministrativi sono attività che richiedono un impulso costante. Consapevole di ciò, la Commissione ha impostato l'azione futura su alcuni punti/obiettivi:

- *data di decorrenza comune*. L'applicazione delle modifiche legislative della PAC decorre solitamente a date fisse, quali l'inizio della campagna di commercializzazione. Per agevolare il monitoraggio delle politiche e delle loro modifiche e prepararsi meglio sarà ulteriormente esaminata la possibilità di introdurre date di decorrenza comuni per le modifiche legislative della PAC.
- *Condizionalità*. Sarà studiata in modo più approfondito l'idea di elaborare una proposta di atto giuridico unico sulla condizionalità che armonizzi le norme attuali, attualmente contenute in vari atti normativi.

- *Comunicazioni.* Nel senso di prevedere una nuova disciplina per semplificare ed armonizzare l'assetto normativo relativo alla comunicazione e alla conservazione delle informazioni e dei documenti nell'ambito della gestione concorrente della PAC.
- *Esperienza sul campo.* Dal 2010, i funzionari della direzione generale dell'Agricoltura riceveranno una formazione particolare con un programma che comprende un soggiorno in un'azienda agricola per capirne in modo più profondo i meccanismi e le criticità.
- *Politica di qualità,* legata soprattutto agli esiti della consultazione pubblica sulla qualità dei prodotti agricoli, avviata nell'ottobre 2008 dalla Commissione con un libro verde (in allegato il testo integrale della recente Comunicazione sulla politica di qualità dei prodotti agricoli di cui in nota)⁶.
- *Prosecuzione del piano d'azione,* cui saranno aggiunti nuovi progetti (ad esempio, nel settore del luppolo).
- *Revisione periodica* da parte da parte della Commissione degli atti adottati, secondo un sistema più regolare.
- *Leggibilità* degli atti giuridici e prosecuzione della condivisione delle migliori pratiche.

Conclusioni

La semplificazione della PAC - ma anche più in generale di tutti i parametri giuridici annessi - permette agli agricoltori e agli altri soggetti economici di operare in condizioni meno onerose in termini di costi amministrativi e di adempimento delle norme, rendendo più competitiva la

⁶ Le conclusioni principali della consultazione sono state: sostegno verso l'ulteriore semplificazione degli standard di marketing allo stesso tempo mantenendo l'attuale approccio legislativo; chiarificazione ed armonizzazione degli schemi di indicazione geografica e per un aumento della salvaguardi a livello internazionale; sostegno al miglioramento dello schema delle specialità tradizionali; i miglioramenti nel funzionamento degli schemi di certificazioni nazionali e le linee guida dovrebbero essere sufficienti; infine sostegno all'indicazione obbligatoria del luogo dove il prodotto è stato coltivato, là dove questo è giustificato da un metodo (specifico) settore per settore. A seguito di questi risultati, la comunicazione della Commissione sulla politica di qualità dei prodotti agricoli, adottata il 27 maggio 2009, ha proposto di estendere l'etichettatura che identifica il luogo in cui è stato ottenuto il prodotto agricolo; esaminare l'opportunità di introdurre specifici termini riservati facoltativi per "prodotto di montagna" e "prodotto tradizionale"; migliorare il mercato unico per i prodotti interessati da sistemi di etichettatura, in particolare per i prodotti biologici; aumentare a livello internazionale la tutela delle indicazioni geografiche e contribuire allo sviluppo di disposizioni internazionali per le norme di commercializzazione e i prodotti biologici; elaborare orientamenti in materia di "buone pratiche" per i sistemi di certificazione privati, al fine di ridurre la potenziale confusione dei consumatori e gli oneri amministrativi per gli agricoltori. La Comunicazione ha stabilito gli orientamenti strategici e rappresenta un'ulteriore occasione per portare avanti il dibattito prima di tutte le proposte legislative. Gli *stakeholders* saranno invitati a rispondere alla Comunicazione e le proposte legislative potrebbero essere annunciate nel 2010.

comunità agricola europea. Gli agricoltori si trovano in questo modo più preparati per affrontare le sfide che li riguardano e per soddisfare le esigenze dei clienti. La Commissione insiste, dunque, sul "vantaggio per tutti i cittadini", ritenendo inoltre che la semplificazione e la riduzione degli adempimenti amministrativi non necessari siano obiettivi di portata generale, da perseguire in tutti i settori strategici aventi un'incidenza sul settore agricolo e ad ogni livello, compreso quello degli Stati membri e delle regioni: tutti i soggetti coinvolti in tale processo dovrebbero concentrarsi in futuro su tale aspetto.

La Comunicazione per "Una PAC semplificata" ha generato un ampio dibattito che ha portato all'adozione - in data 25 maggio 2009 - delle conclusioni (in allegato il testo integrale) del Consiglio "Agricoltura e Pesca" il quale, accogliendo con favore la suddetta Comunicazione ha dichiarato di aspirare a produrre ulteriori vantaggi concreti per gli agricoltori e le amministrazioni nazionali, in particolare in materia di pagamenti diretti. Riconoscendo i vantaggi della semplificazione tecnica di un quadro strategico invariato, il Consiglio ha incoraggiato la Commissione nel suo impegno a proseguire ulteriormente la semplificazione e la riduzione degli oneri amministrativi a livello delle disposizioni attuative della Commissione e, insieme agli Stati membri, a mantenere proporzionati i costi dell'attuazione. È stato, inoltre, confermato l'impegno a raggiungere l'obiettivo di una riduzione del 25% degli oneri amministrativi derivanti dalla normativa dell'UE entro il 2012; oltre che quello in materia di valutazione dello stato di salute della PAC, assunto insieme alla Commissione, di proseguire i lavori finalizzati all'ulteriore semplificazione - per gli agricoltori e per le amministrazioni nazionali - dell'applicazione dei requisiti di condizionalità (la quale rappresenta una componente fondamentale della PAC riformata). La Commissione è invitata, infine, ad esaminare attentamente e con urgenza i suggerimenti avanzati dagli Stati membri in sede di Consiglio per consentire a quest'ultimo di riprendere l'esame di questo punto nel novembre 2009, durante la prossima presidenza svedese.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 18.3.2009
COM(2009) 128 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Una PAC semplificata per l'Europa: un successo per tutti

INDICE

1. L'agenda della Commissione per la semplificazione della PAC.....
2. Risultati ottenuti dal 2005 a oggi
3. Il piano d'azione per la semplificazione della politica agricola comune.....
4. Tre misure significative.....
5. Prospettive.....
6. Conclusioni

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Una PAC semplificata per l'Europa: un successo per tutti

1. L'AGENDA DELLA COMMISSIONE PER LA SEMPLIFICAZIONE DELLA PAC

Fin dall'inizio del suo mandato, l'attuale Commissione si è impegnata per semplificare la politica agricola comune (PAC)¹. Gli agricoltori e gli altri operatori economici attivi nel settore agricolo dovrebbero essere dispensati da adempimenti burocratici e da compiti di altra natura non necessari per conseguire gli obiettivi della politica e per garantire una corretta gestione del denaro dei contribuenti. La semplificazione della PAC è fondamentale per rendere più competitiva la nostra economia agricola, mantenere e creare posti di lavoro e contribuire all'efficace sviluppo delle nostre zone rurali: una PAC semplificata rappresenta perciò un successo per tutti.

Nel 2005 la Commissione ha presentato una comunicazione dal titolo "Semplificazione e migliore regolamentazione per la politica agricola comune" che illustrava un programma ambizioso di profonda semplificazione della PAC. Il programma e la sua attuazione costituiscono parte integrante della strategia generale della Commissione per migliorare la regolamentazione², in particolare del programma modulato di semplificazione e del programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi.

Nel frattempo sono stati portati a termine numerosissimi progetti di semplificazione connessi alla PAC. È arrivato il momento di fare il punto della situazione per valutare i risultati ottenuti. La presente comunicazione illustra le attività svolte dal 2005 a oggi, soffermandosi sulla riduzione degli oneri amministrativi per gli agricoltori e le amministrazioni resa possibile da tali attività³. Essa dedica particolare attenzione al piano d'azione modulato per la semplificazione, all'OCM unica, all'indagine del 2007 sugli oneri amministrativi per le aziende agricole e ai risultati della valutazione dello stato di salute della PAC. La comunicazione si conclude esplorando le possibilità di ulteriore semplificazione in futuro.

¹ COM(2005) 509 del 19.10.2005.

² Terzo esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea, COM(2009) 15 del 28.1.2009.

³ In linea generale, le cifre usate nella presente comunicazione sono ricavate dai primi risultati delle misurazioni svolte nel quadro del programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi e dalle raccomandazioni formulate nel contesto di tale programma. Secondo il modello dei costi standard utilizzato in tale ambito, gli oneri amministrativi sono stabiliti in base al costo richiesto dall'adempimento degli obblighi in materia di informazione imposti dalla normativa UE e dalle connesse misure nazionali di recepimento o di attuazione.

2. RISULTATI OTTENUTI DAL 2005 A OGGI

Nel 2005 la Commissione europea si è impegnata a intraprendere una serie di attività che rientrano nella semplificazione tecnica e nella semplificazione strategica⁴.

2.1. Semplificazione tecnica

2.1.1. Riassetto della normativa agricola

L'individuazione e l'abrogazione degli atti giuridici del Consiglio e della Commissione diventati obsoleti costituiscono un processo permanente, come avviene ad esempio nel settore lattiero-caseario⁵. Con l'adozione di nuovi atti giuridici vengono abrogati atti in vigore. Altri atti rimasti in vigore senza più scopo sono stati dichiarati formalmente obsoleti nel 2006⁶ e all'inizio di quest'anno⁷, per un totale di quasi 300 atti. Sempre quest'anno verrà adottata una proposta volta ad abrogare una serie di atti obsoleti del Consiglio.

2.1.2. Un'organizzazione comune dei mercati unica

Il 22 ottobre 2007 il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) n. 1234/2007⁸, noto anche come "regolamento unico OCM". Tale regolamento accorpa tutte le organizzazioni comuni di mercato settoriali e sostituisce 45 atti del Consiglio. Informazioni più dettagliate sull'OCM unica sono fornite al punto 4.1.

2.1.3. Aiuti di Stato

Nel 2006 e nel 2007 la Commissione ha modificato e snellito la propria politica sugli aiuti di Stato nel settore agricolo. Oltre agli orientamenti riveduti per gli aiuti di Stato⁹ e al regolamento agricolo di esenzione per categoria¹⁰, la Commissione ha adottato un nuovo regolamento¹¹ che aumenta la soglia degli aiuti *de minimis* che possono essere concessi dagli Stati membri nel settore agricolo. Se soddisfa le condizioni stabilite nel regolamento *de minimis*, una misura non è considerata aiuto

⁴ La **semplificazione tecnica** lascia invariato il quadro strategico e comporta una revisione dell'assetto normativo, delle procedure amministrative e dei meccanismi di gestione per ottenere uno snellimento e una maggiore efficienza economica finalizzati a conseguire gli obiettivi strategici in modo più efficace, senza modificare le politiche esistenti;

la **semplificazione strategica**, invece, riduce la complessità migliorando gli strumenti di sostegno all'agricoltura e allo sviluppo rurale. Può essere definita come "elaborazione strategica con effetti di semplificazione".

⁵ Regolamento (CE) n. 1081/2008 della Commissione (GU L 296 del 5.11.2008, pag. 4).

⁶ GU C 148 del 24.6.2006.

⁷ GU C 30 del 6.2.2009.

⁸ Regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (GU L 299 del 16.11.2007, pag. 1).

⁹ GU C 319 del 27.12.2006, pag. 1.

¹⁰ Regolamento (CE) n. 1857/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese attive nella produzione di prodotti agricoli e recante modifica del regolamento (CE) n. 70/2001 (GU L 358 del 16.12.2006, pag. 3).

¹¹ Regolamento (CE) n. 1535/2007 della Commissione, del 20 dicembre 2007, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti *de minimis* nel settore della produzione dei prodotti agricoli (GU L 337 del 21.12.2007, pag. 35).

di Stato e non è quindi soggetta all'obbligo di notifica. Queste modifiche hanno permesso di ridurre da sei a tre il numero dei pertinenti strumenti giuridici.

2.1.4. Costi amministrativi

Nel 2006 è stato avviato uno studio effettuato per conto della Commissione al fine di misurare gli oneri amministrativi a carico delle aziende agricole generati dalla riforma della PAC del 2003. I risultati finali dello studio sono stati pubblicati nel novembre 2007. Informazioni più dettagliate al riguardo sono fornite al punto 4.2.

2.1.5. Condivisione delle migliori pratiche

Sono state istituite varie piattaforme finalizzate allo scambio di opinioni sulla semplificazione e alla condivisione di idee ed esperienze al riguardo. È stato anzitutto istituito un gruppo di esperti nazionali in materia di semplificazione, che si riunisce in media tre volte l'anno. Diversi Stati membri si sono avvalsi di questa piattaforma per presentare e discutere iniziative nazionali in tema di semplificazione.

I soggetti interessati e i rappresentanti dei settori agricolo e industriale hanno partecipato a varie riunioni del gruppo consultivo sulla semplificazione.

La conferenza sulla semplificazione della politica agricola comune svoltasi nell'ottobre 2006 e il seminario sulla semplificazione organizzato nell'ottobre 2007 hanno rappresentato un'ampia piattaforma di discussione e di scambio di esperienze fra tutte le parti interessate all'attuazione della PAC.

2.2. Azioni di carattere strategico

2.2.1. Riforma dell'OCM zucchero

La riforma del settore dello zucchero, adottata formalmente all'inizio del 2006, ha prodotto una semplificazione tangibile del sistema accorpando in un unico regime i vari tipi di quote, inserendo nel regime di pagamento unico il bilancio per gli aiuti in questo settore e sostituendo l'intervento con l'ammasso privato.

2.2.2. Regime di pagamento unico

Nei suoi primi anni di esistenza il regime di pagamento unico ha subito alcune modifiche volte a semplificarne il funzionamento e a renderlo più "accessibile" agli agricoltori. Questo obiettivo è stato realizzato ad esempio includendo elementi paesaggistici (quali le siepi e i muri) nella superficie ammissibile al sostegno diretto e apportando alcune modifiche suggerite dalla relazione sull'applicazione del sistema di condizionalità¹².

2.2.3. Settori ortofrutticolo e vitivinicolo

Le riforme dei settori ortofrutticolo e vitivinicolo hanno semplificato le norme vigenti. In particolare, l'inclusione di questi settori nel regime di pagamento unico ha determinato un sistema più omogeneo di sostegno diretto del reddito.

¹² COM(2007) 147 del 29.3.2007.

Si stima che l'inserimento del settore ortofrutticolo nel regime di pagamento unico possa comportare, per le aziende, una riduzione degli oneri amministrativi dell'ordine di 2,2 Mio EUR.

Queste riforme hanno inoltre accresciuto la flessibilità di attuazione delle politiche mediante il ricorso alla programmazione, che è gestita dalle organizzazioni di produttori per il settore ortofrutticolo e dagli Stati membri per il settore vitivinicolo.

2.2.4. *Valutazione d'impatto e valutazione ex ante*

Negli ultimi anni, lo strumento della valutazione d'impatto è diventato indispensabile per preparare importanti riforme nel settore agricolo e prevede un ampio coinvolgimento dei soggetti interessati sin dalle prime fasi. Lo strumento della valutazione d'impatto *consente una valutazione ex ante dei costi amministrativi permettendo di individuare e valutare i problemi, di formulare soluzioni e di confrontare l'impatto delle soluzioni individuate*, il che rende più trasparente il processo legislativo. Il processo relativo alla valutazione d'impatto migliora inoltre la qualità della proposta e la qualità del dibattito sulla proposta.

Dal 2005 si sono svolte otto valutazioni d'impatto che hanno interessato tutte le riforme significative della PAC, come quella del settore vitivinicolo e del settore ortofrutticolo e la valutazione dello stato di salute della PAC¹³.

2.3. **Processi**

2.3.1. *Consultazione dei soggetti interessati, screening, piano d'azione*

I suggerimenti classificabili come "semplificazione tecnica" ricevuti dalle autorità degli Stati membri e dai soggetti interessati sono stati inseriti nel piano d'azione modulato per la semplificazione, di recente istituzione. Tale piano d'azione consente di pianificare e monitorare le attività di semplificazione nell'ambito della PAC e conta attualmente circa 50 progetti.

Dal 2005 a oggi sono pervenuti oltre 200 suggerimenti di semplificazione della PAC.

2.3.2. *Conferenza*

Il 3 e 4 ottobre 2006 si è svolta una conferenza internazionale sulla semplificazione della politica agricola comune organizzata dalla Commissione.

Rappresentanti di vari ambienti e interessi, agricoltori, operatori, esponenti dell'industria di trasformazione e del mondo universitario e autorità degli Stati membri hanno partecipato e contribuito al dibattito sulla semplificazione, mostrando l'esistenza di una volontà politica di semplificare la PAC, obiettivo comune la cui realizzazione richiede la partecipazione di tutti.

¹³ Per maggiori informazioni sulla valutazione d'impatto, consultare:
http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm.

Un progetto concreto nato dalla conferenza e realizzato dalla Commissione riguarda l'uso dei titoli di esportazione. Informazioni più dettagliate al riguardo sono fornite nel capitolo 3.

2.3.3. *Formazione interna*

Prevenire è meglio che curare, e questo vale anche per gli atti giuridici. Una formazione interna sulla redazione dei testi legislativi è stata e continuerà a essere impartita ai membri del personale che partecipano alla redazione delle proposte legislative. L'obiettivo del corso è far sì che i testi giuridici siano formulati in modo semplice e chiaro fin dall'inizio del processo legislativo.

2.3.4. *Sistemi informatici*

Gli strumenti informatici sono un elemento importante per semplificare e ridurre gli oneri amministrativi. In questo campo sono stati realizzati notevoli progressi. È ormai quasi a punto il sistema ISAMM (*Information System for Agricultural Market Management and Monitoring* – sistema informatico per la gestione e il monitoraggio dei mercati agricoli), volto a facilitare lo scambio elettronico di informazioni tra i servizi della Commissione e gli Stati membri. È in fase avanzata un progetto pilota e il primo modulo del sistema dovrebbe diventare pienamente operativo entro l'estate 2009.

3. IL PIANO D'AZIONE PER LA SEMPLIFICAZIONE DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Durante la conferenza del 2006 è stata presentata la prima versione del piano d'azione "modulato" per la semplificazione, che conteneva 20 progetti di semplificazione tecnica della PAC. Nel gennaio 2009¹⁴ il piano comprendeva circa 50 progetti, 43 dei quali sono stati attuati. I progetti contenuti nel piano d'azione si basano su suggerimenti degli Stati membri, dei soggetti interessati, delle organizzazioni degli agricoltori, dei trasformatori e su idee nate nei servizi della Commissione.

Sono illustrati di seguito alcuni progetti che esemplificano l'impatto positivo della semplificazione sugli operatori e/o sugli agricoltori.

3.1. Titoli di esportazione per le carni bovine

Nel 2007 la Commissione ha adottato una misura di semplificazione specifica per il settore delle carni bovine. In questo settore le esportazioni, con o senza restituzione, dovevano essere accompagnate da un apposito titolo. Pur essendo indispensabile continuare a monitorare il commercio dei prodotti esportati col beneficio di una restituzione, non si è più ritenuto necessario, invece, monitorare le merci esportate senza restituzione: per tali prodotti la Commissione ha eliminato l'obbligo di presentare un titolo di esportazione.

¹⁴ Per maggiori informazioni: http://ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm.

Di questa misura, che ha consentito di ridurre gli adempimenti cartacei e l'attività amministrativa e di controllo, si sono avvantaggiate sia le imprese esportatrici che le autorità nazionali.

Tanto per dare un'idea, questa misura ha permesso di tagliare i costi medi di esportazione delle carni bovine di circa 16 EUR per tonnellata, oltre ad aver ridotto le formalità burocratiche e migliorato le condizioni in cui operano le imprese.

3.2. Etichettatura delle uova

Nel 2007 la Commissione europea ha adottato una nuova serie di norme dettagliate riguardo alla commercializzazione delle uova e in particolare riguardo alla loro etichettatura. Tali regole creano un assetto normativo moderno e trasparente senza pregiudicare l'informazione e la protezione dei consumatori.

Ad esempio, non è più necessario classificare le uova che sono utilizzate direttamente dall'industria. In base alle nuove norme, invece di dover essere raccolte ogni tre giorni lavorativi, le uova possono essere raccolte, classificate, stampigliate e imballate entro dieci giorni dalla deposizione, il che aiuta il settore a organizzarsi meglio, cosa particolarmente utile nei periodi dell'anno cui l'attività è più intensa.

Questa maggiore flessibilità riduce i costi per i produttori e per il settore a valle della filiera produttiva nonché i costi dei controlli per gli Stati membri.

3.3. Regola dei dieci mesi

A norma dell'articolo 44, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1782/2003 del Consiglio, le parcelle dichiarate da un agricoltore per i pagamenti diretti devono essere a disposizione dell'agricoltore per un periodo di almeno dieci mesi.

Questa disposizione è stata abolita e il periodo di dieci mesi è stato sostituito da un'unica data, che può essere determinata dallo Stato membro. Di conseguenza, gli agricoltori non sono più tenuti a tenere i terreni a propria disposizione per dieci mesi per ricevere l'aiuto: ne deriva una maggiore flessibilità nella gestione dell'azienda e nella possibilità di reagire all'andamento del mercato.

L'abolizione della regola dei dieci mesi determinerà probabilmente una riduzione degli oneri amministrativi per le aziende dell'ordine di 19 Mio EUR.

3.4. Titoli di importazione e di esportazione

Nel giugno 2008 la Commissione ha eliminato gran parte degli obblighi connessi ai titoli nel settore agricolo. Per le importazioni tali obblighi sono stati portati da 500 a 65 e per le esportazioni ne sono stati mantenuti soltanto 43¹⁵. Sono state inoltre semplificate le disposizioni relative agli obblighi rimanenti in materia di titoli, attualmente riunite in un solo regolamento (che non contempla però le restituzioni

¹⁵ Regolamento (CE) n.514/2008 della Commissione, del 9 giugno 2008, recante modifica del regolamento (CE) n. 376/2008, che stabilisce le modalità comuni d'applicazione del regime dei titoli d'importazione, di esportazione e di fissazione anticipata relativi ai prodotti agricoli (GU L 150 del 10.6.2008, pag. 7).

all'esportazione e i contingenti tariffari). Il regolamento disciplina tutti gli aspetti dei titoli, identifica con chiarezza tutti i prodotti per i quali è richiesto un titolo e stabilisce le norme relative al periodo di validità dei titoli e all'importo delle cauzioni.

I vantaggi per gli operatori (importatori ed esportatori) sono i seguenti:

- risparmi sui costi amministrativi degli adempimenti cartacei relativi alle importazioni e alle esportazioni;
- eliminazione dei costi di costituzione (e di recupero) delle cauzioni sui titoli.

Per le amministrazioni nazionali i risparmi sono netti, in quanto questa semplificazione ha determinato una riduzione dell'onere amministrativo e dei controlli.

Si stima che questa misura possa ridurre di circa 7,4 Mio EUR gli oneri complessivi degli operatori relativi ai titoli.

3.5. Norme di commercializzazione dei prodotti ortofrutticoli

Nell'ambito della riforma del settore ortofrutticolo, malgrado una certa riluttanza di alcuni Stati membri, la Commissione ha ridotto il numero delle norme di commercializzazione specifiche da 36 a 10 (mele, agrumi, kiwi, lattughe, indivie e scarole, pesche e pesche noci, pere, fragole, peperoni dolci, uve da tavola e pomodori), ha razionalizzato le relative operazioni di controllo e ha istituito una norma di commercializzazione generale che si applica alla maggior parte dei prodotti ortofrutticoli.

Le 26 norme abrogate riguardano il 25% degli scambi di ortofrutticoli freschi. Grazie a questa misura, gli operatori vedranno ridotti i costi di adempimento al solo obbligo di garantire che i prodotti siano di qualità sana, leale e mercantile e le autorità nazionali saranno sollevate dai controlli relativi alle 26 norme specifiche abrogate.

3.6. Condizionalità

Malgrado lo studio sugli oneri amministrativi a carico delle aziende agricole abbia concluso che i costi amministrativi derivanti dalle norme di condizionalità siano relativamente bassi, vale a dire tra lo 0,3% e il 4,3% degli oneri complessivi, gli agricoltori vedono la condizionalità con insofferenza.

Per ridurre il loro disagio e semplificare il sistema, la Commissione ha deciso di permettere che i controlli in loco siano preannunciati. Gli agricoltori, inoltre, non devono più subire una riduzione dei pagamenti per infrazioni di lieve entità o per importi inferiori al limite *de minimis* di 100 EUR.

Grazie a questi miglioramenti gli agricoltori possono pianificare meglio le proprie attività, hanno meno adempimenti cartacei per rimediare a violazioni di lieve entità e non corrono più il rischio di essere penalizzati per infrazioni di poco conto. Questa misura semplifica anche il compito delle amministrazioni nazionali.

Si stima che il preavviso dei controlli in loco possa determinare una riduzione fino a 5,7 Mio EUR degli oneri amministrativi delle aziende.

4. TRE MISURE SIGNIFICATIVE

In questo capitolo sono descritte in modo più dettagliato tre attività di semplificazione della PAC di particolare rilievo. Si tratta di progetti che riguardano la semplificazione legislativa, gli oneri amministrativi e la semplificazione strategica e che hanno un'incidenza intersettoriale: l'OCM unica, lo studio sugli oneri amministrativi e la valutazione dello stato di salute della PAC.

4.1. OCM unica

Un risultato importante nell'ambito della semplificazione legislativa della PAC è dato dall'adozione, nel 2007, del regolamento del Consiglio recante organizzazione comune dei mercati agricoli, generalmente noto come "regolamento unico OCM".

Il regolamento unico OCM, che ha carattere tecnico, non ha inteso cambiare la politica agricola ma armonizzarne le disposizioni, rendendo le regole della PAC più facili da consultare, più snelle, più accessibili e meno complesse da applicare.

Il nuovo regolamento sostituisce tutte e 21 le organizzazioni comuni di mercato preesistenti e le raggruppa in un'unica organizzazione comune: in questo modo è stato possibile ridurre il numero di articoli da circa 920 a circa 230 e abrogare 78 atti del Consiglio¹⁶.

In una visuale più ampia, l'adozione dell'OCM unica ha ridotto drasticamente il numero di atti giuridici relativi alla PAC, che è ormai disciplinata sostanzialmente da quattro soli atti: i regolamenti sui pagamenti diretti, sull'OCM unica, sullo sviluppo rurale e sul finanziamento della PAC.

L'OCM unica, infine, facilita ulteriormente la semplificazione e la riduzione degli oneri amministrativi a livello delle disposizioni attuative della Commissione.

4.2. Studio sugli oneri amministrativi

Nell'ambito del programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi, alla fine del 2007 è stato pubblicato uno "studio di valutazione dell'onere amministrativo per le aziende agricole derivante dalla PAC"¹⁷. Questa indagine, svolta in Danimarca, Germania, Francia, Irlanda e Italia, fornisce una valutazione dei costi amministrativi connessi con il regime di pagamento unico per il 2006 e illustra le prospettive di evoluzione futura.

Lo studio individua vari elementi che hanno un'incidenza sugli oneri amministrativi delle aziende agricole.

¹⁶ Dopo l'inclusione delle disposizioni sui prodotti ortofrutticoli con il regolamento (CE) n. 361/2008 del Consiglio (GU L 121 del 7.5.2008, pag. 1).

¹⁷ http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/burden/index_en.htm.

Il primo elemento riguarda l'attuazione negli Stati membri del regolamento della PAC sui pagamenti diretti, in particolare la scelta relativa al modello di regime di pagamento unico (storico, regionale, ibrido) e la scelta di applicare un disaccoppiamento totale o di mantenere alcuni pagamenti accoppiati. Altre variabili sono costituite dal modo in cui è organizzata la procedura di applicazione e dal sistema di trasferimento dei diritti all'aiuto.

In base a suggerimenti formulati nell'ambito del programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi, attraverso una serie di misure quali la diffusione degli strumenti informatici in tutti gli Stati membri, questi ultimi potrebbero ridurre ulteriormente gli oneri amministrativi per le aziende agricole di oltre 400 Mio EUR.

Altri elementi che incidono sull'entità degli oneri amministrativi sono la cultura imprenditoriale nazionale, ad esempio la consuetudine o meno di avvalersi di consulenti esterni, e le differenze strutturali quali le dimensioni delle aziende agricole e la differenziazione della produzione.

In base ai risultati dello studio, gli oneri amministrativi delle aziende agricole diminuiranno in modo consistente, tra l'altro per il cosiddetto "effetto della curva di apprendimento" e per la scomparsa dei costi amministrativi connessi all'avvio del regime di pagamento unico¹⁸. Le modifiche decise nella valutazione dello stato di salute della PAC rappresentano un altro importante fattore.

4.3. Valutazione dello stato di salute della PAC

L'obiettivo della semplificazione è stato uno dei fattori determinanti delle proposte formulate dalla Commissione nell'ambito della valutazione dello stato di salute della PAC¹⁹. Questa valutazione ha semplificato le disposizioni sul regime di pagamento unico e ha reso più efficiente la riforma della PAC del 2003.

Uno dei principali elementi di semplificazione nell'ambito della valutazione dello stato di salute consiste nell'ulteriore disaccoppiamento e nell'abolizione di vari regimi, quali i pagamenti per le colture energetiche e per il frumento duro e il regime di smercio della crema di latte, del burro e del burro concentrato. Come evidenziato nello studio sugli oneri amministrativi²⁰, i regimi di sostegno accoppiato determinano oneri amministrativi supplementari per gli agricoltori. Un disaccoppiamento più netto consente pertanto di ridurre automaticamente tali oneri.

La valutazione dello stato di salute della PAC ha anche semplificato le norme sulla franchigia relativa alla modulazione nonché le disposizioni sul funzionamento della riserva nazionale e sui diritti all'aiuto provenienti da tale riserva.

Sono state inoltre abrogate le norme sul ritiro dalla produzione e semplificate le condizioni relative al trasferimento di diritti all'aiuto.

¹⁸ Una curva di apprendimento positiva e la scomparsa dei costi di avvio del regime ridurranno gli oneri amministrativi per le aziende di oltre 900 Mio EUR.

¹⁹ COM(2008) 306 del 20.5.2008.

²⁰ Cfr. punto 4.2.

Si stima che la valutazione dello stato di salute della PAC possa determinare una riduzione degli oneri amministrativi per le aziende dell'ordine di 135 Mio EUR grazie all'abolizione dei regimi speciali riguardanti le colture energetiche e dei pagamenti specifici per superficie per il frumento duro, la frutta a guscio e le patate da fecola. Si stima inoltre che l'abolizione del ritiro dalla produzione possa ridurre gli oneri amministrativi per le aziende agricole di 146 Mio EUR.

5. PROSPETTIVE

Dopo i progressi compiuti negli anni recenti, le attività di semplificazione nel settore agricolo non subiranno certamente una battuta d'arresto. La semplificazione e la riduzione degli oneri amministrativi inutili sono attività *in fieri* che richiedono un impulso continuo: per mantenere vivo lo slancio e creare un ambiente che offra le condizioni propizie per un'ulteriore semplificazione della PAC, sono in programma per i prossimi anni le attività e i progetti descritti qui di seguito.

5.1. Data di decorrenza comune

L'applicazione delle modifiche legislative della PAC decorre solitamente a date fisse, quali l'inizio della campagna di commercializzazione. Per agevolare il monitoraggio delle politiche e delle loro modifiche e prepararvisi meglio sarà ulteriormente esaminata la possibilità di introdurre date di decorrenza comuni²¹ per le modifiche legislative della PAC.

5.2. Condizionalità

Attualmente le norme relative alla condizionalità sono contenute in vari atti normativi. Sarà studiata in modo più approfondito l'idea di elaborare una proposta di atto giuridico unico sulla condizionalità che armonizzi le norme attuali.

5.3. Comunicazioni

La Commissione si adopererà per semplificare e armonizzare l'assetto normativo relativo alla comunicazione e alla conservazione delle informazioni e dei documenti nell'ambito della gestione concorrente della PAC. La nuova disciplina potrebbe estendersi gradualmente a tutte le comunicazioni nell'ambito della PAC non riguardanti informazioni finanziarie e, mediante le tecnologie dell'informazione, a tutti i sistemi esistenti in questo campo. Tali sistemi potranno essere gestiti dalla Commissione europea o dalle autorità competenti degli Stati membri. La nuova disciplina potrebbe inoltre prevedere l'accesso di tutte le autorità interessate e del pubblico alle informazioni raccolte.

5.4. Esperienza sul campo

Dal 2010 sarà istituito per i funzionari della direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale della Commissione europea un programma di formazione che prevede un soggiorno presso un'azienda agricola onde permettere loro di approfondire ulteriormente la comprensione dei problemi del settore. Ciò dovrebbe

²¹ Cfr. anche COM(2009) 15.

portare a definire politiche ancora più in sintonia con le condizioni concrete in cui operano gli agricoltori europei. Gli aspetti pratici del programma sono allo studio.

5.5. Politica della qualità

Il libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli, pubblicato il 15 ottobre 2008, avvia un'ampia consultazione pubblica sulla politica della qualità e affronta la questione della semplificazione e della riduzione degli oneri amministrativi, soffermandosi in particolare sulle norme di commercializzazione, sui sistemi di certificazione e sul sistema delle indicazioni geografiche.

In esito alla consultazione pubblica, la Commissione pubblicherà una comunicazione nel maggio 2009. Alcune delle opzioni illustrate nella comunicazione potrebbero avere importanti ripercussioni in termini di semplificazione e di riduzione degli oneri amministrativi.

5.6. Prosecuzione del piano d'azione

Il piano d'azione seguirà il suo corso: nel suo ambito saranno aggiunti e attuati nuovi progetti, uno dei quali riguarda il settore del luppolo.

Attualmente i coltivatori di luppolo sono tenuti a registrare i contratti di produzione. Pur permettendo di ottenere informazioni di mercato essenziali e dando una certa trasparenza al mercato, la registrazione rappresenta un'attività onerosa per i coltivatori e per le amministrazioni. Al fine di ridurre tali oneri amministrativi saranno valutate alternative per generare dati di mercato nel settore del luppolo e saranno formulate proposte in funzione dell'esito di tale valutazione.

5.7. Revisione periodica

La Commissione studierà la possibilità di procedere a un riesame più regolare della normativa prevedendo la revisione sistematica degli atti adottati da un certo numero di anni; in questo ambito si potrebbe analizzare se sia opportuno mantenere le disposizioni esistenti e, in tal caso, in che forma, ottenendo così un nuovo atto giuridico più aggiornato e in linea con i principi più recenti di redazione dei testi normativi.

5.8. Linguaggio utilizzato e comprensibilità dei testi giuridici

Il linguaggio usato negli atti giuridici può limitare l'accessibilità di questi ultimi per gli utenti comuni. Attraverso una valutazione del linguaggio utilizzato e l'organizzazione di formazioni sulle tecniche di redazione, la Commissione continuerà a migliorare la leggibilità degli atti giuridici.

5.9. Prosecuzione della condivisione delle migliori pratiche

La Commissione continuerà a organizzare riunioni con gli Stati membri e con i soggetti interessati per discutere e sviluppare ulteriormente le attività di semplificazione della PAC. In tale contesto potranno essere elaborate anche ulteriori misure di semplificazione della condizionalità.

6. CONCLUSIONI

I risultati del processo di semplificazione dimostrano che gli sforzi della Commissione per realizzare una PAC più semplice sono stati coronati da un notevole successo. La prosecuzione attiva di tale impegno in futuro è un chiaro segnale dell'impegno della Commissione a favore di un'ulteriore semplificazione. In base ai primi risultati delle misurazioni effettuate al riguardo²², si può realisticamente prevedere il raggiungimento dell'obiettivo della riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012. Si tratta di un risultato tanto più importante in quanto la PAC si evolve in un ambiente politico dinamico, caratterizzato da interessi finanziari e politici di varia natura e spesso divergenti tra loro, in un contesto estremamente diversificato in termini di culture e strutture agricole. Inoltre, poiché nell'ambito della PAC si decide l'assegnazione di cospicue risorse finanziarie, questa politica è inevitabilmente soggetta a severe regole di gestione e di controllo volte a proteggere l'integrità del bilancio comunitario, ossia il denaro dei contribuenti.

La semplificazione della PAC permette agli agricoltori e agli altri soggetti economici di operare in condizioni meno onerose in termini di costi amministrativi e di adempimento delle norme, rendendo più competitiva la comunità agricola europea. Gli agricoltori si trovano in questo modo più preparati per affrontare le sfide che li riguardano e per soddisfare le esigenze dei clienti. Nel complesso, ciò rappresenta un vantaggio per tutti i cittadini dell'Unione europea.

Gli agricoltori e gli operatori economici del settore agricolo sentono tuttavia di doversi muovere in un contesto complesso non soltanto a causa delle norme della PAC, ma anche più in generale di tutti i parametri giuridici cui sono soggetti. La Commissione ritiene pertanto che la semplificazione e la riduzione degli adempimenti amministrativi non necessari siano obiettivi di portata generale, da perseguire in tutti i settori strategici aventi un'incidenza sul settore agricolo e a tutti i livelli, compreso quello degli Stati membri e delle regioni. Tutti i soggetti coinvolti in tale processo dovrebbero concentrarsi in futuro su tale aspetto.

²² In base alle stime disponibili, gli oneri nel settore dei pagamenti diretti saranno ridotti di almeno 1 400 Mio EUR.



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

Bruxelles, 19 maggio 2009 (20.05)

9859/09

AGRI 219

NOTA

del:	Comitato speciale Agricoltura
in data:	18 maggio 2009
al:	Consiglio

n. doc. prec.:	9464/2/09 REV 2
n. prop. Com.:	7771/09 - COM(2009) 128 definitivo

Oggetto:	Semplificazione della PAC Comunicazione della Commissione "Una PAC semplificata per l'Europa: un successo per tutti" - <i>Adozione delle conclusioni del Consiglio</i>
----------	--

1. La Commissione ha trasmesso la comunicazione in oggetto al Parlamento europeo e al Consiglio il 19 marzo 2009.
2. La Commissione ha presentato la comunicazione al Consiglio nella sessione del 23 marzo 2009 e la discussione al riguardo si è tenuta nella sessione del 24 aprile 2009.
3. Nelle riunioni dell'11 e 18 maggio 2009 il Comitato speciale Agricoltura ha elaborato un progetto di conclusioni del Consiglio basandosi su un testo redatto e riveduto dalla presidenza.
4. La presidenza invita pertanto il Consiglio a adottare il progetto di conclusioni riportato in allegato.

PROGETTO DI
Conclusioni del Consiglio sulla comunicazione della Commissione "Una PAC semplificata per l'Europa: un successo per tutti"

Il Consiglio:

1. RICORDANDO che la semplificazione della PAC è fondamentale per rendere più competitiva l'economia agricola europea, mantenere e creare posti di lavoro, nel contesto della strategia di Lisbona rinnovata, e contribuire all'efficace sviluppo delle zone rurali.
2. RICORDANDO che la semplificazione della PAC permette agli agricoltori e agli altri soggetti economici di operare in condizioni meno onerose in termini di costi amministrativi e di adempimento delle norme e li rende meglio preparati a rispondere ai segnali del mercato e ad affrontare le sfide poste dall'attuale crisi economica, ed aiuta pertanto l'agricoltura europea a rispondere meglio alle aspettative della società in generale.
3. RICORDANDO le conclusioni del Consiglio "Competitività" del 25 e 26 settembre 2008 sul miglioramento della regolamentazione e le conclusioni del Consiglio ECOFIN del 10 marzo 2009 sulla riduzione degli oneri amministrativi.
4. RICORDANDO le conclusioni del Consiglio europeo del 19 e 20 marzo 2009 nelle quali si chiede di accelerare i lavori e di adottare urgentemente misure concrete tra l'altro riguardo all'ulteriore riduzione degli oneri amministrativi.
5. ACCOGLIE CON FAVORE la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Una PAC semplificata per l'Europa: un successo per tutti".

6. SI COMPIACE dei risultati ottenuti dal processo di semplificazione della PAC dal 2005 a oggi e dei lavori intrapresi dalla Commissione nel contesto del piano d'azione per la semplificazione della PAC e SOTTOLINEA che la semplificazione della PAC rappresenta tuttora una priorità che richiede costante attenzione.
7. DICHIARA di aspirare a produrre ulteriori vantaggi concreti per gli agricoltori e le amministrazioni nazionali, in particolare in materia di pagamenti diretti, mantenendo al tempo stesso il ruolo della PAC per l'agricoltura europea e RITIENE che tutte le parti in causa debbano intensificare gli sforzi.
8. RICORDA che gli agricoltori dell'UE sono confrontati a norme che risultano da un assetto normativo vasto. In tale contesto:
 - CONFERMA che gli sforzi intesi a semplificare e a ridurre gli adempimenti amministrativi non necessari che gravano sull'agricoltore sono obiettivi di portata generale, da perseguire in tutti i settori strategici aventi un'incidenza sul settore agricolo;
 - RIBADISCE che la Commissione dovrebbe proseguire i lavori in modo coordinato nonché
 - CONFERMA che i lavori a livello nazionale e/o regionale dovrebbero essere al passo con i progressi conseguiti a livello dell'UE.
9. RICONOSCE i vantaggi della semplificazione tecnica in un quadro strategico invariato. In tale contesto:
 - SI COMPIACE dei progressi compiuti dalla Commissione nel riassetto della normativa agricola, RITIENE che questo lavoro debba essere portato avanti sistematicamente e ATTENDE la proposta della Commissione volta ad abrogare atti obsoleti del Consiglio;

- CONFERMA che il processo che ha portato all'istituzione di un'unica organizzazione comune dei mercati agricoli costituisce un risultato importante; CONSTATA che il regolamento è stato notevolmente modificato dopo le recenti riforme; SI COMPIACE del completamento di questo processo con l'integrazione delle norme relative al settore vitivinicolo riformato; PRENDE ATTO della necessità di far sì che il regolamento rimanga di facile lettura e applicazione e ESORTA pertanto la Commissione a rendere disponibile quanto prima la versione consolidata in tutte le lingue e quindi a presentare una proposta di codificazione del regolamento;
 - RITIENE che la possibilità di effettuare una simile operazione di consolidamento in altri settori legislativi applicabili in campo agricolo richiederà un'attenta analisi nonché
 - INCORAGGIA la Commissione nel suo impegno a proseguire ulteriormente la semplificazione e la riduzione degli oneri amministrativi a livello delle disposizioni attuative della Commissione e, insieme agli Stati membri, a mantenere proporzionati i costi dell'attuazione.
10. CONFERMA che nel redigere la nuova legislazione agricola sono necessari un'analisi ben strutturata e rigorosa, anche sulle potenziali ripercussioni in termini di onere amministrativo, e una quantificazione dei costi e dei vantaggi delle opzioni strategiche proposte, in linea con gli orientamenti per la valutazione d'impatto riveduti della Commissione e SOTTOLINEA che intende prestare particolare attenzione a questi aspetti nell'esame delle proposte della Commissione.

11. Conferma l'IMPEGNO a raggiungere l'obiettivo di una riduzione del 25% degli oneri amministrativi derivanti dalla normativa dell'UE entro il 2012; CONDIVIDE IL PARERE della Commissione secondo cui i lavori sono avviati; RILEVA la riduzione prevista degli oneri amministrativi a carico degli agricoltori, che secondo le stime della Commissione potrebbe arrivare a 1 400 milioni di EUR entro il 2012 e INVITA la Commissione a proseguire gli sforzi per consentire agli agricoltori di usufruire pienamente della PAC.
12. CONFERMA l'impegno in materia di valutazione dello stato di salute della PAC, assunto insieme alla Commissione, di proseguire i lavori finalizzati all'ulteriore semplificazione, per gli agricoltori e per le amministrazioni nazionali, dell'applicazione dei requisiti di condizionalità; RIBADISCE che la condizionalità costituisce una componente importante della PAC riformata; RAMMENTA che l'onere amministrativo complessivo non dovrebbe essere aumentato, bensì, se possibile, ridotto e PRENDE ATTO dell'intenzione della Commissione di ipotizzare un atto giuridico unico sulla condizionalità quale possibile iniziativa nel contesto di quanto precede.
13. SOTTOLINEA l'importanza della condivisione delle migliori pratiche e a tal fine RITIENE:
- che al gruppo di esperti in materia di semplificazione della Commissione debba essere conferito un ruolo più proattivo nell'individuazione e valutazione regolare delle questioni relative alla semplificazione e nella riduzione degli oneri amministrativi indebiti, con la piena partecipazione degli Stati membri e dei rispettivi esperti competenti in materia;
 - che i responsabili degli organismi pagatori abbiano una preziosa esperienza in materia di attuazione della PAC sul terreno, e che il gruppo di esperti in materia di semplificazione e, ove opportuno, il Consiglio, dovrebbero tener conto sistematicamente dell'esito delle loro discussioni sulle questioni relative alla semplificazione.

14. INCORAGGIA la Commissione nei suoi sforzi volti a garantire che la legislazione dell'UE si basi su buone prassi legislative. In tale contesto:
- RITIENE che l'uso di date di decorrenza comuni per facilitare un approccio più strutturato nell'affrontare i cambiamenti politici a livello sia legislativo che amministrativo possa essere esaminato ulteriormente, purché sia mantenuta la necessaria flessibilità.
 - CONSIDERA che, per quanto riguarda la realizzazione di un riesame più regolare della normativa del Consiglio e della Commissione, il metodo adeguato dovrebbe salvaguardare la certezza del diritto e che pertanto occorra prendere in considerazione l'opportunità di inserire una clausola di revisione nella nuova normativa, tenendo presente l'obiettivo globale di ridurre gli oneri amministrativi indebiti.
 - CONSIDERA che per quanto attiene al linguaggio utilizzato e alla comprensibilità dei testi giuridici, e nel quadro dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 2003, la comprensibilità dei testi giuridici presuppone che la legislazione sia di buona qualità, ossia semplice, chiara, coerente e facilmente comprensibile e INCORAGGIA la Commissione a proseguire gli sforzi intesi a redigere atti normativi, comprese le proposte per la normativa del Consiglio a tale riguardo.

In questo contesto di buone prassi legislative, SOTTOLINEA la necessità di fornire orientamenti pratici e chiari sulle modifiche della legislazione della PAC che spieghino le implicazioni per gli agricoltori e le amministrazioni in termini non giuridici, rispettando nel contempo la nozione di gestione concorrente.

15. SOTTOLINEA l'importanza del ruolo delle tecnologie dell'informazione nel ridurre gli oneri amministrativi a carico degli agricoltori e la necessità di tenere il passo con l'evoluzione tecnologica. In questo contesto, prende atto dell'intenzione della Commissione di semplificare e armonizzare l'assetto normativo relativo alla comunicazione e alla conservazione delle informazioni e dei documenti nell'ambito della gestione concorrente della PAC e INCORAGGIA la Commissione nei suoi sforzi per rendere quanto prima pienamente operativo il sistema informatico per la gestione e il monitoraggio dei mercati agricoli (ISAMM).

16. PRENDE ATTO inoltre:

- dell'intenzione della Commissione di istituire per i funzionari della direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale della Commissione europea un programma di formazione, e CONFERMA che ciò sarebbe inteso ad approfondire ulteriormente la comprensione dei problemi del settore dell'agricoltura europea e che, oltre a un soggiorno presso un'azienda agricola, comporterebbe anche contatti con le amministrazioni locali e nazionali; nonché
- delle intenzioni della Commissione di affrontare ulteriormente la questione della semplificazione e della riduzione degli oneri amministrativi nel quadro della politica della qualità dei prodotti agricoli e ATTENDE la comunicazione della Commissione a tale riguardo.

17. Infine, INVITA la Commissione a esaminare attentamente e con urgenza i suggerimenti avanzati dagli Stati membri in sede di Consiglio¹ per consentire a quest'ultimo di riprendere l'esame di questo punto nel novembre 2009, durante la prossima presidenza svedese.

¹ Cfr. in particolare documento 9103/09.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 28.5.2009
COM(2009) 234 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO
E AL COMITATO DELLE REGIONI**

sulla politica di qualità dei prodotti agricoli

{SEC(2009) 670}

{SEC(2009) 671}

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO
E AL COMITATO DELLE REGIONI**

sulla politica di qualità dei prodotti agricoli

INDICE

1.	Introduzione	4
2.	Attuali misure di qualità dei prodotti agricoli	4
3.	Sviluppo della politica.....	5
4.	Misure di qualità dei prodotti agricoli dell'UE	7
4.1.	Requisiti di produzione UE	7
4.2.	Norme di commercializzazione.....	7
4.3.	Indicazioni geografiche.....	10
4.4.	Agricoltura biologica	12
4.5.	Specialità tradizionali.....	12
5.	Elaborazione di un quadro UE per la politica di qualità	13
5.1.	Coerenza dei nuovi regimi UE.....	13
5.2.	Orientamenti per i regimi nazionali e privati di certificazione dei prodotti alimentari.....	13
6.	Conclusione.....	14

1. INTRODUZIONE

Acquistare cibi e bevande prodotti nell'UE significa acquistare prodotti di qualità, scegliendoli su un'ampia varietà di prodotti scaturiti dalle diverse tradizioni regionali della Comunità. I consumatori di ogni parte del mondo lo sanno: il settore agroalimentare dell'UE gode di una reputazione di alta qualità grazie a decenni, se non secoli, di duro lavoro, di investimenti, di innovazione e di dedizione all'eccellenza.

Questa tradizione di qualità si esprime in vari modi. Alla base, tutti gli agricoltori dell'UE sono tenuti per legge a rispettare alcuni dei più severi requisiti di produzione del mondo, attinenti, tra l'altro, alla tutela dell'ambiente, al benessere degli animali e all'uso di pesticidi e prodotti veterinari. Al di là di questi requisiti minimi, agricoltori e produttori del settore agroalimentare mettono a frutto la loro esperienza e aguzzano l'ingegno per conferire ai loro prodotti altre qualità singolari apprezzate dai consumatori.

La ricerca della qualità rappresenta una componente essenziale della strategia perseguita dal settore agroalimentare dell'UE sul mercato mondiale. Benché l'UE sia un grande produttore di materie prime agricole, la quota principale (i due terzi in valore) delle sue esportazioni agroalimentari annue (del valore di circa 70 miliardi di euro l'anno) è costituita da “prodotti finiti” come carne, prodotti lattiero-caseari, vino e oli vegetali.

Nei prossimi anni, il settore agroalimentare dell'UE dovrà sempre più far leva su questo orientamento per mantenersi competitivo e redditizio. Per gli agricoltori e i produttori del settore agroalimentare, ciò implica un duplice imperativo: da un lato, offrire prodotti che presentino le qualità richieste dai consumatori e, dall'altro, informare chiaramente il consumatore circa le qualità dei propri prodotti.

2. ATTUALI MISURE DI QUALITÀ DEI PRODOTTI AGRICOLI

Uno dei principali obiettivi della politica di qualità dei prodotti agricoli è informare l'acquirente e il consumatore circa le caratteristiche del prodotto e le modalità di produzione¹. Non si può esigere dall'acquirente e dal consumatore che paghi un prezzo equo se non dispone di informazioni precise, utili e garantite su tali caratteristiche e modalità.

La politica di qualità dei prodotti agricoli ha subito un'evoluzione nel corso degli anni, evoluzione che però ha avuto luogo in maniera frammentaria — uno strumento dopo l'altro, settore per settore. Si potrebbero ottenere risultati ancora migliori raggruppando i vari strumenti in un insieme più coerente e sviluppando la politica nel suo complesso. Per un ulteriore sviluppo della politica occorre adottare una linea flessibile, tenere conto dei regimi nazionali e privati che dominano il mercato e incoraggiare l'innovazione. Nella figura 1 è rappresentato il quadro d'insieme.

I regimi possono essere di tipo “certificazione” o di tipo “etichettatura”. La certificazione è più indicata nel caso di impegni complessi, stabiliti per lo più in disciplinari dettagliati e

¹ Le “qualità” dei prodotti agricoli comprendono sia le “caratteristiche del prodotto” (proprietà fisiche, chimiche, microbiologiche e organolettiche – dimensioni, conformazione, sapore, aspetto, ingredienti, ecc.), sia le “modalità di produzione” (metodo di produzione, tipo di allevamento, tecniche di lavorazione utilizzate, luogo di produzione e/o di trasformazione, ecc.).

verificati periodicamente (per esempio una volta all'anno) da un ente specializzato, ad esempio un organismo di certificazione. Le misure di etichettatura sono più adatte per indicazioni relativamente semplici, che spesso consistono in autodichiarazioni da parte del produttore sottoposte a controlli ufficiali.

Sia la certificazione che l'etichettatura possono attestare che un prodotto risponde a **requisiti minimi**. Entrambe possono essere utilizzate anche per indicare **qualità che aggiungono valore** al di là dei requisiti minimi, sia che si tratti di caratteristiche del prodotto o di modalità di produzione.

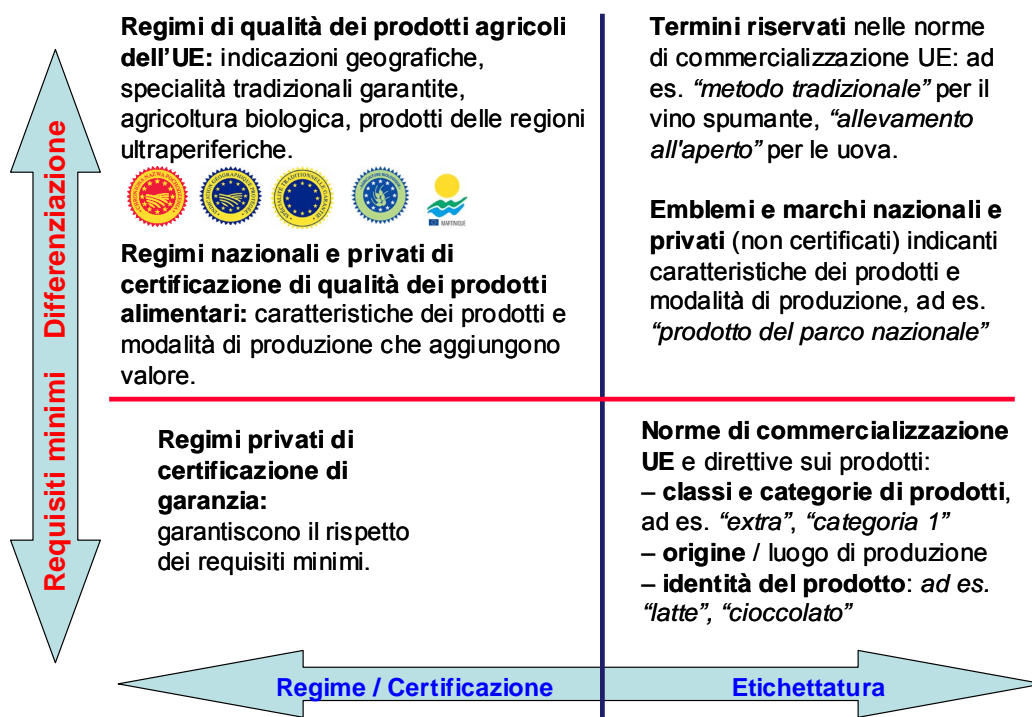


Figura 1. Regimi di certificazione di qualità e di garanzia e norme di commercializzazione

3. SVILUPPO DELLA POLITICA

Le consultazioni in vista dello sviluppo della politica di qualità dei prodotti agricoli sono iniziate nel 2006 con un'audizione delle parti interessate², seguita da una conferenza tenutasi a Bruxelles³ il 5-6 febbraio 2007. Nel frattempo la Commissione ha avviato revisioni di fondo dei regimi delle indicazioni geografiche dei prodotti agricoli e alimentari e delle specialità tradizionali garantite. Da questi lavori sono scaturiti il Libro verde⁴, sottoposto a consultazione, e la conferenza ad alto livello sulla politica di qualità dei prodotti agricoli tenutasi a Praga⁵ il 12-13 marzo 2009.

² Bruxelles, 11-12.5.2006.

http://foodqualityschemes.jrc.ec.europa.eu/en/documents/ReportSTKHHearing_final.pdf

³ http://ec.europa.eu/agriculture/events/qualityconference/index_en.htm

⁴ Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità, COM(2008) 641 del 15.10.2008.

⁵ Per le conclusioni della conferenza, cfr. documento del Consiglio Bruxelles, 18 marzo 2009, n. 7696/09, AGRI 114, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st07/st07696.en09.pdf>

I messaggi dei portatori d'interesse manifestavano in generale un fermo sostegno ai principali sistemi di qualità dell'UE (**indicazioni geografiche e agricoltura biologica**) e alle **norme di commercializzazione**, auspicandone peraltro la semplificazione e lo snellimento. Agricoltori, produttori e consumatori esortavano ad una maggiore trasparenza sul **luogo di produzione** in etichetta. D'altra parte, trasformatori e dettaglianti segnalavano la difficoltà di risalire all'origine degli ingredienti contenuti negli alimenti trasformati. Per tutti i regimi – sia quelli dell'UE, sia quelli nazionali e privati – le parole d'ordine erano difesa del mercato unico e semplificazione. Alcuni portatori d'interesse, soprattutto dell'industria di trasformazione, hanno messo in guardia contro la pleora di regimi incoerenti che possono ingenerare confusione sul mercato.

Alla luce delle consultazioni e del riesame delle misure in vigore, la Commissione ha ravvisato tre tematiche fondamentali da sviluppare nella futura politica di qualità dei prodotti agricoli:

- **informazione:** migliorare la comunicazione tra produttori, acquirenti e consumatori sulle qualità dei prodotti agricoli;
- **coerenza:** rendere più coerenti gli strumenti della politica di qualità dell'UE;
- **complessità:** rendere più facili agli agricoltori, ai produttori e ai consumatori la comprensione e l'uso dei vari regimi e delle diciture riportate in etichetta.

Gli orientamenti strategici esposti nella presente comunicazione saranno ora al centro del dibattito che la Commissione intende avviare sulla futura politica di qualità dei prodotti agricoli. La politica di qualità deve contribuire alla realizzazione degli obiettivi della PAC. Essa dovrebbe puntare, in particolare, sulla sostenibilità dei sistemi di produzione agricola, tra l'altro attraverso una migliore informazione e sensibilizzazione del cittadino e del consumatore circa le modalità di produzione dei prodotti provenienti da tali sistemi.

In tale contesto, si propone di sviluppare la politica di qualità dei prodotti agricoli secondo un approccio strutturato (cfr. figura 2), così articolato:

- per i regimi di tipo “certificazione”, elaborazione di **orientamenti** per il loro corretto funzionamento e a garanzia della coerenza di eventuali nuovi regimi UE⁶;
- per i regimi di tipo “etichettatura”, elaborazione di **norme di commercializzazione** nell'ambito dell'organizzazione comune unica dei mercati agricoli.

Occorre inoltre chiarire e semplificare, nella misura del possibile, i regimi e le norme di commercializzazione UE esistenti.

⁶ I commenti dei portatori d'interesse vertevano, in particolare, sull'introduzione del marchio di qualità ecologica (*Ecolabel*) e sulla sua possibile sovrapposizione con l'attuale regime biologico. La Commissione intraprenderà uno studio in merito. La Commissione sta inoltre approntando comunicazioni sui marchi “Commercio equo e solidale” e “Benessere degli animali” e ha in progetto la definizione di criteri minimi per regimi volontari di pesca sostenibile.

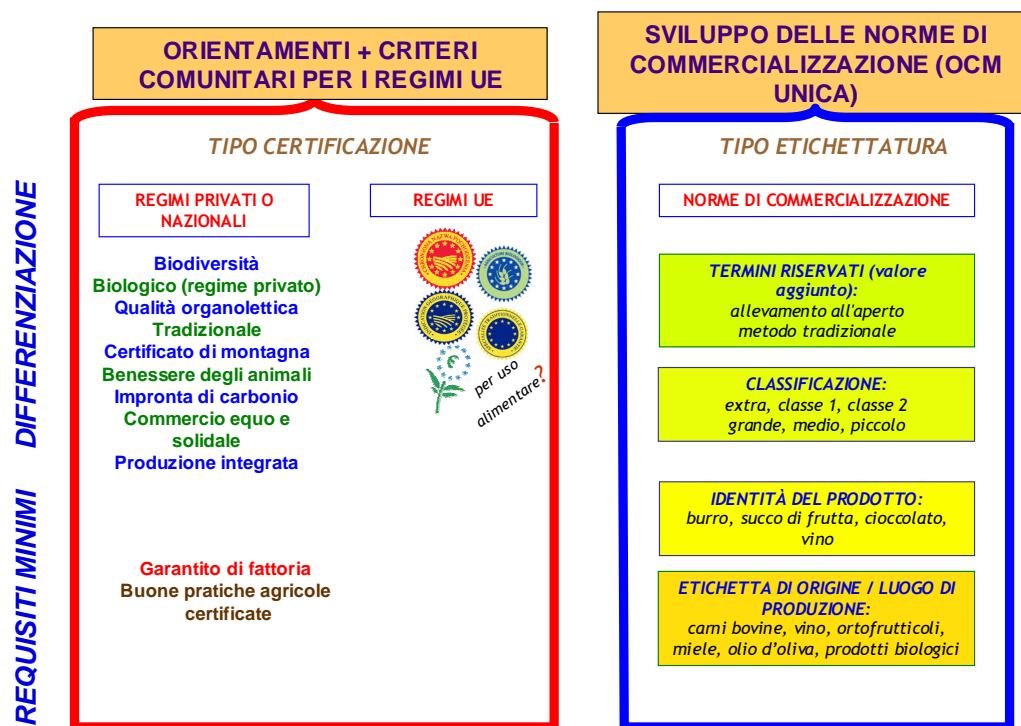


Figura 2. Schema di sviluppo dei regimi di certificazione di qualità e di garanzia e delle norme di commercializzazione

4. MISURE DI QUALITÀ DEI PRODOTTI AGRICOLI DELL'UE

4.1. Requisiti di produzione UE

Nel Libro verde si chiedeva quale fosse il modo migliore per mostrare che l'agricoltore ha rispettato i requisiti minimi prescritti dalla normativa comunitaria, come le norme ambientali, i criteri di benessere degli animali e il rigoroso controllo dell'uso di pesticidi e di prodotti veterinari. Venivano suggerite due possibilità: un marchio o un emblema "requisiti UE", oppure la menzione obbligatoria del luogo di produzione nell'etichettatura.

Il marchio "requisiti UE" verrebbe apposto su tutti i prodotti (originari dell'UE o importati) ottenuti in modo conforme ai requisiti minimi prescritti dall'UE. Nelle risposte date al Libro verde, la stragrande maggioranza dei consumatori, agricoltori, trasformatori, dettaglianti e altri intervenienti era contraria ad un simile marchio.

D'altro canto, molte risposte erano favorevoli all'indicazione del luogo di produzione nell'etichettatura, in quanto fonte di utili informazioni basilari sui prodotti agricoli. Torneremo su questo punto nella seguente sezione sulle norme di commercializzazione.

4.2. Norme di commercializzazione

Le norme di commercializzazione e le direttive sui prodotti contengono una descrizione tecnica dei prodotti agricoli e ne indicano la composizione, le caratteristiche e il metodo di produzione. Anche i prodotti della pesca sono soggetti ad uno specifico regime di commercializzazione. Le norme di commercializzazione sono state adottate non solo dall'UE,

ma anche da organizzazioni multilaterali⁷. Le norme di commercializzazione contengono informazioni di quattro tipi (cfr. riquadro 1).

1. TERMINI RISERVATI:	Esempi: “uova da allevamento all’aperto”, “uova da allevamento a terra”, olio vergine ed extra vergine di oliva “prima spremitura a freddo”, vino spumante “metodo tradizionale”
2. CLASSIFICAZIONE DEL PRODOTTO:	Esempi: frutta: extra, categoria 1, categoria 2 uova: grandi, medie, piccole
3. IDENTITÀ DEL PRODOTTO:	Esempi: definizioni di burro, succo di frutta, cioccolato, vino, olio extra vergine di oliva
4. INDICAZIONE DELL’ORIGINE O DEL LUOGO DI PRODUZIONE:	Esempi: ortofrutticoli: luogo di raccolta olio d’oliva: luogo di raccolta e di estrazione

Riquadro 1: tipi di norme di commercializzazione

Nelle risposte al Libro verde, agricoltori e produttori, trasformatori, grossisti e dettaglianti sono tutti favorevoli alle norme di commercializzazione, considerate necessarie sia per il venditore che deve dimostrare la qualità del prodotto offerto, sia per l’acquirente che vuole sapere cosa compra. Si auspica tuttavia una certa semplificazione. Le norme di commercializzazione dell’UE sono tacciate di essere troppo minuziose, troppo coercitive – presentandosi come precetti obbligatori laddove sarebbero sufficienti regole facoltative – e troppo macchinose per potersi adattare rapidamente alle mutevoli condizioni di mercato.

Molti di coloro che hanno risposto al Libro verde auspicano inoltre la diffusione dei “termini riservati facoltativi”⁸, ad esempio per definire cosa si debba intendere per “prodotto di montagna” o “a bassa emissione di carbonio”. Sia i consumatori che gli agricoltori sono favorevoli ad un uso più esteso dell’indicazione del luogo di produzione in etichetta (cfr. riquadro 2).

La Commissione intende approfondire i seguenti aspetti delle norme di commercializzazione:

– esigenza di una **norma di base generale**:

le disposizioni obbligatorie potrebbero essere contenute in una **norma di commercializzazione di base generale**, che contemplerebbe le materie in cui un approccio facoltativo falserebbe il mercato unico o i casi in cui le indicazioni obbligatorie sono necessarie per fornire al consumatore informazioni basilari sul prodotto;

⁷ Per esempio la Commissione del *Codex Alimentarius* e la Commissione economica per l’Europa delle Nazioni Unite (UN/ECE).

⁸ I termini riservati “facoltativi” non devono necessariamente essere utilizzati nel commercio o in etichetta per descrivere un prodotto, ma se vengono utilizzati, il prodotto deve corrispondere alla definizione data.

- indicazione del **luogo di produzione** in etichetta:

in risposta al desiderio di molti consumatori e agricoltori di veder chiaramente indicato in etichetta il luogo in cui è stato ottenuto il prodotto agricolo, la Commissione studierà una dicitura appropriata da stabilire nelle norme di commercializzazione dei prodotti agricoli, tenendo conto peraltro delle peculiarità di taluni settori, soprattutto in relazione ai prodotti agricoli trasformati;

Indicazione del luogo di produzione

Un'elevata percentuale di consumatori (oltre il 60%) ritiene importante poter conoscere l'origine o il luogo di produzione del prodotto. Trasformatori, grossisti e dettaglianti sono più scettici, facendo notare le difficoltà che ciò implicherebbe nel caso di prodotti con più ingredienti o di altri prodotti trasformati, come i prodotti lattiero-caseari⁹.

L'indicazione obbligatoria del paese di origine e/o del luogo di produzione nell'etichettatura è in vigore in Australia (per tutti i prodotti agricoli e alimentari) e negli Stati Uniti (solo per determinati comparti di produzione agricola), come pure in altri paesi del mondo. Nell'UE, l'indicazione del luogo di produzione è obbligatoria per carni bovine, ortofrutticoli, uova, pollame, vino, miele, olio d'oliva (dal 2009) e prodotti biologici recanti il marchio UE (dal 2010). L'indicazione dell'origine si applica anche ai prodotti dell'acquacoltura.

Riquadro 2: richiesta di indicazione del luogo di produzione nell'etichettatura

- **termini riservati facoltativi:**

i termini riservati facoltativi si dovrebbero utilizzare quando è necessario definire certe informazioni sulle qualità del prodotto destinate al consumatore (per esempio olio vergine ed extra vergine di oliva “prima spremitura a freddo”). Come eventuale alternativa alla legislazione UE, la Commissione esplorerà la possibilità di ricorrere al Comitato europeo di normalizzazione (CEN) per ottenere norme dettagliate di questo tipo.

Inoltre, la Commissione esaminerà l'opportunità di introdurre specifici termini riservati facoltativi per “prodotto di montagna” e “prodotto tradizionale” (cfr. anche la sezione 4.5 in prosieguo).

Per definire norme di commercializzazione più adatte, una soluzione potrebbe essere quella di chiedere alle parti interessate di elaborare esse stesse tali norme, come già avviene per le norme industriali nell'ambito del CEN (cfr. riquadro 3);

⁹ Nel contesto delle norme di commercializzazione, per “luogo di produzione” si intende il luogo di raccolta dei prodotti vegetali, il luogo di nascita e di allevamento degli animali, il luogo di mungitura delle vacche da latte, e così via. Il termine “origine” può rinviare, nel caso di un prodotto trasformato, al luogo dell'ultima trasformazione sostanziale, che non corrisponde necessariamente al “luogo di produzione” del prodotto agricolo primario. La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni alimentari ai consumatori, presentata dalla Commissione (COM(2008) 40), reca disposizioni orizzontali sull'indicazione dell'origine e della provenienza nell'etichettatura, applicabili a tutti i prodotti alimentari. Tale proposta è attualmente all'esame del Parlamento europeo e del Consiglio.

Comitato europeo di normalizzazione (CEN)

Il CEN è un ente privato composto di 30 membri nazionali appartenenti agli Stati membri dell'UE e ai paesi dell'EFTA. Le attività del CEN sono frutto dell'attività collettiva di portatori d'interesse, fabbricanti, utenti, organismi di ricerca, ministeri e consumatori. Il CEN elabora norme europee facoltative, che diventano norma unica comune in tutti i 30 paesi. Le norme europee contribuiscono alla costruzione del mercato interno europeo dei beni e servizi e favoriscono il commercio internazionale.

Riquadro 3: CEN

– norme internazionali:

la Commissione continuerà a collaborare attivamente all'elaborazione di norme internazionali e a prenderle come riferimento.

4.3. Indicazioni geografiche

Le indicazioni geografiche sono denominazioni che identificano i prodotti¹⁰ come originari di un territorio quando una determinata qualità, la notorietà o altre caratteristiche del prodotto siano essenzialmente attribuibili alla sua origine geografica¹¹. I regimi di indicazioni geografiche tutelano i diritti di proprietà intellettuale per i prodotti contraddistinti da indicazioni geografiche registrate e offrono assistenza alla commercializzazione, essenzialmente tramite informazioni sulla conformità al sistema delle indicazioni geografiche. I regimi accrescono la credibilità dei prodotti agli occhi dei consumatori e consentono la concorrenza leale tra produttori.

Esistono tre regimi (per i vini, le bevande alcoliche e i prodotti agricoli e alimentari) e due strumenti, la DOP (denominazione di origine protetta) e l'IGP (indicazione geografica protetta).

Dalle risposte al Libro verde e da precedenti consultazioni delle parti interessate è emerso un ampio sostegno al sistema delle indicazioni geografiche dell'UE, nonché l'interesse per una migliore tutela delle indicazioni geografiche dell'UE nei paesi non facenti parte dell'UE. Nondimeno, i regimi di indicazioni geografiche devono essere riesaminati e semplificati. I soggetti interessati hanno sottolineato la necessità di mantenere la reputazione dei prodotti e di garantire l'impiego di metodi agricoli sostenibili, oltre ad una serie di altri aspetti e di possibili miglioramenti da apportare al funzionamento dei regimi vigenti. Occorre maggiore chiarezza quanto ai nessi tra i vari tipi di proprietà intellettuale e all'uso dei termini generici. La procedura di registrazione è troppo lunga.

I rappresentanti dei produttori dei prodotti protetti dalle indicazioni geografiche rivendicano più ampi diritti e un controllo più esteso sull'uso delle stesse, per esempio il diritto di regolamentare la produzione mediante quote¹² e di controllare l'uso delle denominazioni geografiche sull'imballaggio dei prodotti trasformati.

¹⁰ Il sistema delle indicazioni geografiche si applica anche ai prodotti della pesca.

¹¹ Secondo la definizione dell'articolo 22, paragrafo 1, dell'accordo TRIPS dell'OMC.

¹² La Commissione ha in preparazione una relazione sulle conseguenze dell'abolizione delle quote latte sulla produzione e la commercializzazione dei formaggi tutelati da indicazioni geografiche.

La Commissione è dell'avviso che il sistema UE delle indicazioni geografiche, pur essendo sostanzialmente positivo e profittevole per produttori e consumatori, debba essere semplificato, chiarito e snellito e che, alla luce di tale esigenza, si giustifichi una riforma legislativa. Va peraltro precisato che non tutte le indicazioni geografiche registrate godono di una reputazione e di un potenziale commerciale che travalicano le frontiere nazionali. La Commissione sonderà quindi il terreno per un'eventuale **rifusione della normativa sulle indicazioni geografiche** lungo le seguenti linee direttrici:

- semplificazione: si studierà più a fondo l'opportunità di unificare i tre regimi per i vini, le bevande alcoliche e i prodotti agricoli e alimentari in un unico sistema normativo, pur preservando la specificità di ciascun regime. Si esamineranno anche altre opzioni per la semplificazione, come quella di fondere insieme i due strumenti DOP e IGP differenziando i livelli di tutela garantiti dall'UE. In ogni caso si dovrà conservare il legame con la zona di produzione, il carattere collettivo dell'indicazione geografica e il requisito del riconoscimento da parte dell'UE, tenendo sempre presente l'obiettivo di favorire il riconoscimento delle indicazioni geografiche da parte del consumatore e di perseguire in modo efficiente l'instaurazione e la promozione di un sistema credibile di indicazioni geografiche;
- chiarificazione dei diritti di proprietà intellettuale, con particolare riguardo ai rapporti tra i vari tipi di proprietà intellettuale;
- termini generici (cioè quelle denominazioni che sono diventate nomi comuni per designare prodotti agricoli e alimentari): la Commissione studierà se siano necessari eventuali chiarimenti, in particolare nell'identificazione dei termini generici, e se sussistano le condizioni per una tutela di taluni termini generici a titolo di indicazioni geografiche registrate;
- ove necessario, indicazione del luogo di produzione delle materie prime se diverso dal luogo designato dall'indicazione geografica;
- eventuale estensione degli obblighi di certificazione ad altri operatori della catena di approvvigionamento, come gli importatori e i distributori, alla stregua dei prodotti biologici.

La Commissione ritiene che si debbano elaborare **orientamenti** su vari aspetti, in particolare:

- l'uso delle indicazioni geografiche per gli ingredienti pubblicizzati sulle etichette dei prodotti trasformati;
- l'introduzione di criteri di sostenibilità nei disciplinari dei prodotti, da raccomandare alle associazioni di produttori.

Nel contesto **internazionale**, il sistema delle indicazioni geografiche è ben radicato nell'UE e in molti paesi terzi. Tuttavia, alcuni partner commerciali non possiedono una legislazione specifica o non tutelano sufficientemente le denominazioni dell'UE nell'ambito dei propri sistemi nazionali. La Commissione propone:

- di cercare di ottenere una tutela rinforzata nei paesi terzi mediante adeguamenti dell'accordo OMC e accordi bilaterali con i partner commerciali;

- di includere le indicazioni geografiche nel campo di applicazione dell’Accordo commerciale anticontraffazione e del costituendo “Osservatorio europeo sulla contraffazione e la pirateria”;
- che le indicazioni geografiche extra UE tutelate nell’UE in virtù di accordi bilaterali siano iscritte, in linea di massima, nei registri ufficiali dell’UE.

Infine, la Commissione intende accelerare l’iter di registrazione **sfrondando le procedure amministrative**: benché i tempi di registrazione si siano considerevolmente accorciati dal 2006, la Commissione intende ridurre ulteriormente i ritardi completando l’analisi e adottando la decisione definitiva in tempi più brevi, tra l’altro respingendo sin dalle fasi iniziali le richieste chiaramente infondate, pur nel pieno rispetto dei regolamenti in vigore.

4.4. Agricoltura biologica

Il regolamento UE sull’agricoltura biologica tutela sin dal 1991 l’identità e il valore aggiunto delle etichette “*biologico*”, “*ecologico*”, “*eco*” e “*bio*”. L’agricoltura biologica è definita, nella legislazione dell’UE e a livello internazionale, da una linea guida del *Codex Alimentarius*. Ciò garantisce ai consumatori la qualità dei prodotti biologici e agevola gli scambi sia all’interno del mercato unico, sia con i paesi terzi.

La normativa UE sull’agricoltura biologica è stata riveduta¹³ nel 2007 nel contesto del Piano d’azione europeo per l’agricoltura e l’alimentazione biologica del 2004. Ciò nonostante, il mercato comunitario rimane frammentato sul piano nazionale, in parte a causa del mancato riconoscimento reciproco dei regimi privati di etichettatura biologica e della proliferazione dei marchi biologici.

La Commissione prospetta i seguenti sviluppi per la politica in materia di agricoltura biologica:

- è in preparazione un nuovo marchio biologico UE; applicato obbligatoriamente dal 2010 a tutti i prodotti agricoli biologici ottenuti nell’UE, esso contribuirà ad abbattere le barriere al commercio dei prodotti biologici all’interno del mercato unico;
- nel 2011 verrà presentata al Consiglio e al Parlamento una relazione sull’applicazione del nuovo regolamento;
- al fine di promuovere il commercio dei prodotti biologici, la Commissione si adopererà a favore del riconoscimento reciproco delle norme di produzione biologica con i paesi terzi e collaborerà alla messa a punto della linea guida del *Codex Alimentarius* sull’agricoltura biologica.

4.5. Specialità tradizionali

Il regime UE per la registrazione delle “specialità tradizionali garantite” era inteso a identificare e tutelare le denominazioni dei prodotti tradizionali. Tuttavia, con sole venti registrazioni dal 1992, esso ha chiaramente mostrato i propri limiti. Nonostante lo scarso interesse per questo regime, i partecipanti alle consultazioni sono propensi a difenderlo.

¹³ Il nuovo regolamento contempla, tra l’altro, anche l’acquacoltura.

La Commissione propone di esplorare la possibilità di introdurre la dicitura “prodotto tradizionale” come termine riservato definito nelle norme di commercializzazione (cfr. sezione 4.2 sopra) e di abolire il regime vigente.

5. ELABORAZIONE DI UN QUADRO UE PER LA POLITICA DI QUALITÀ

5.1. Coerenza dei nuovi regimi UE

Oltre ai vigenti regimi di qualità dell’UE, la Commissione sta studiando la possibilità di elaborare un quadro per l’etichettatura “benessere degli animali” e, previo studio di fattibilità, di estendere il marchio di qualità ecologica (*Ecolabel*) ai prodotti alimentari e ai mangimi. Il Consiglio ha chiesto alla Commissione di esaminare opzioni per l’etichettatura nel complesso ambito dell’*impronta di carbonio*. Le parti interessate hanno proposto nuovi regimi UE in particolare nella sfera ambientale, ad esempio per i prodotti di alto valore naturale.

La Commissione intende assicurare la coerenza dei futuri regimi e iniziative in materia di qualità dei prodotti agricoli, valutando in modo proattivo e in collaborazione con tutti i servizi competenti il valore aggiunto e la pertinenza di ogni eventuale nuovo regime, come quelli summenzionati.

5.2. Orientamenti per i regimi nazionali e privati di certificazione dei prodotti alimentari

I regimi nazionali e privati di certificazione dei prodotti alimentari sono particolarmente idonei a soddisfare le esigenze di informazione dei consumatori e degli acquirenti circa le caratteristiche e le modalità di produzione dei prodotti agricoli.

I risultati di mercato continueranno ad essere probabilmente il primo fattore determinante del successo o dell’insuccesso dei regimi privati, la cui evoluzione dipenderà dalla misura in cui soddisfano la domanda dei consumatori, dal numero di consumatori disposti a pagare di più per acquistare merci certificate, e dall’onere che rappresenta la partecipazione al regime per agricoltori e produttori.

Alcuni portatori di interesse hanno ravvisato i possibili inconvenienti dei regimi privati: minacce al mercato unico, dubbia trasparenza dei regimi (e opinabilità delle indicazioni), in particolare di quelli che certificano requisiti minimi, possibilità di indurre in errore il consumatore, tendenza dei consumatori a confondere questi regimi con le norme ufficiali, onere per gli agricoltori (tanto più se devono aderire a più regimi) e impatto sul commercio internazionale¹⁴, soprattutto con i paesi in via di sviluppo (cfr. riquadro 4).

Paesi in via di sviluppo

I regimi di certificazione privati possono fungere da catalizzatori per l’accesso dei paesi in via di sviluppo al mercato dell’UE. Se considerati in positivo, i regimi privati offrono un’opportunità che i paesi in via di sviluppo possono sfruttare a loro vantaggio, impiegando un linguaggio comune nella catena di approvvigionamento e guadagnando la fiducia dei consumatori dell’UE nella qualità dei prodotti alimentari. La necessità di conformarsi a determinati standard può stimolare l’ammodernamento delle filiere di

¹⁴ I regimi privati sono attualmente in discussione in seno al comitato dell’OMC sulle misure sanitarie e fitosanitarie (comitato SPS).

esportazione dei paesi in via di sviluppo. Si sostiene inoltre che una maggiore attenzione al rispetto di “buone pratiche” nell’agricoltura e nell’industria alimentare può giovare anche alla popolazione, ai produttori e all’ambiente del paese di origine.

D’altro canto, taluni produttori dei paesi in via di sviluppo possono avere difficoltà a soddisfare i requisiti imposti dai regimi privati. Visto il costo che implica il rispetto di tali requisiti, gli aiuti internazionali rivestono un’importanza capitale per consentire alle piccole e medie imprese e ai piccoli coltivatori dei paesi in via di sviluppo di partecipare ai regimi in questione.

Riquadro 4. Regimi di certificazione della qualità dei prodotti alimentari nel contesto internazionale

Dal lato positivo, la Commissione osserva che il problema della confusione ingenerata nei consumatori dalla coesistenza di diversi regimi con obiettivi simili viene attualmente affrontato nell’ambito di iniziative come il codice di buona pratica dell’ISEAL¹⁵, che pretende essere il riferimento internazionale per l’adozione di norme volontarie credibili a carattere sociale e ambientale. Inoltre, gli ideatori dei regimi esistenti sostengono di aver già preso iniziative di rilievo nel senso dell’armonizzazione.

In considerazione di tali sviluppi e dei commenti espressi dalle parti interessate in risposta al Libro verde, la Commissione non promuove, per il momento, iniziative legislative in materia di regimi di certificazione nazionali e privati. Pur riconoscendo la natura privata dei regimi, la Commissione intende elaborare orientamenti di buone pratiche per l’operatività dei regimi riguardanti la qualità dei prodotti agricoli. Gli orientamenti saranno elaborati in consultazione con le parti interessate.

6. CONCLUSIONE

Gli orientamenti strategici esposti nella presente comunicazione costituiscono un quadro logico per la futura politica di qualità dei prodotti agricoli. Le osservazioni che saranno formulate dalle altre istituzioni e dai portatori di interesse contribuiranno a chiarire e ad affinare ulteriormente questi suggerimenti.

Alla luce dei commenti espressi in merito alla presente comunicazione e di eventuali ulteriori analisi che saranno effettuate se necessario, la Commissione intende:

- elaborare orientamenti per i regimi di certificazione della qualità dei prodotti agricoli in consultazione con il gruppo consultivo sulla qualità;
- sondare il terreno per eventuali iniziative legislative in materia di indicazioni geografiche, specialità tradizionali garantite e norme di commercializzazione, compresi i termini riservati facoltativi;
- studiare la possibilità di ricorso all’organismo di normalizzazione CEN;
- adoperarsi per un migliore riconoscimento dei regimi di qualità dell’UE nei paesi terzi.

¹⁵ L’Alleanza internazionale per l’accreditamento e l’etichettatura sociale e ambientale (ISEAL) definisce e codifica le buone pratiche a livello internazionale per la progettazione e l’attuazione di norme sociali e ambientali.

Questo approccio globale, corredato di iniziative concrete, dovrebbe comportare a medio termine una migliore comunicazione tra agricoltori, acquirenti e consumatori sulla qualità dei prodotti agricoli, l'unificazione della normativa UE in materia di qualità dei prodotti agricoli, nonché una semplificazione dei regimi e dei marchi.