

CNEL
Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Commissione Attività produttive e risorse ambientali (VI)

**LA SICUREZZA E LA QUALITÀ NEL SISTEMA
AGROALIMENTARE**

Schema di Osservazioni e proposte

Relatore cons. M. Bellotti

*Assemblea
5 giugno 2003*

Il Patto Cnel per la sicurezza e la qualità alimentare

L'8 luglio 2002 tutte le Organizzazioni rappresentative dell'impresa e del lavoro dipendente hanno firmato, al CNEL, un "Patto Nazionale per la sicurezza e la qualità alimentare", sottoscritto anche dal Ministro delle politiche agricole e forestali e condiviso dalla Conferenza Stato- Regioni -Enti locali.

Il Patto concludeva un lavoro di oltre un anno - va ricordata a questo riguardo anche la firma della Dichiarazione di intenti del 17 maggio 2001 - e convalidava gli accordi raggiunti su quattro filiere (ortofrutta, latte e derivati, carni, prodotti ittici di cattura e di allevamento).

L'obiettivo del Patto era di fissare i requisiti salienti di accordi volontari di filiera tra gli operatori dei diversi comparti dell'agroalimentare italiano e di promuoverne una vasta applicazione tra gli operatori per conseguire una maggiore trasparenza del mercato, informare i consumatori e garantirli circa la qualità dei prodotti, accedere anche così ad una maggiore competitività del sistema produttivo nazionale.

Nella salvaguardia delle diversità della produzione e dei consumi, che contraddistingue l'agroalimentare, il Patto assumeva, a riferimento degli accordi volontari, i comuni interessi dei settori, delle imprese e dei consumatori.

Si intendeva così promuovere un'autoregolamentazione diffusa dell'offerta nazionale, non alternativa ma integrativa di quella pubblica volta alla sicurezza igienico sanitaria, e indirizzata ad una elevazione complessiva delle qualità competitive del nostro sistema produttivo in termini di ambiente, lavoro, processi produttivi e prodotti.

La sicurezza alimentare diritto dei cittadini

Il Cnel osserva come il susseguirsi, negli anni recenti, di emergenze sanitarie alimentari abbia generato una sensibilità nuova in Europa con l'affermazione esplicita della sicurezza alimentare - sotto il profilo igienico sanitario - come diritto dei cittadini. Tale diritto coinvolge la responsabilità dei produttori e richiede alle Pubbliche Autorità, a tutti i livelli, l'affermazione del principio di precauzione (anche negli accordi multilaterali per il

commercio - OCM) e la gestione dei rischi attuata mediante l'adozione di adeguati provvedimenti sul piano legislativo, di controlli, di servizi e di sanzioni.

Un nuovo spazio giuridico per la sicurezza alimentare

L'Unione Europea, a partire dal "Libro Bianco" del gennaio 2000, ha assunto un rilevante insieme di iniziative legislative in materia di sicurezza alimentare, in parte già in vigore e in parte ancora in discussione su proposta della Commissione.

Il Cnel sottolinea l'importanza centrale del Regolamento(CE) 178 del 28.1.2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea e fissa procedure per la sicurezza alimentare.

Le finalità del Regolamento possono essere riassunte in:

- 1) tutela della salute dei consumatori, dei lavoratori e dell'ambiente;
- 2) avvicinamento delle legislazioni nazionali e riconduzione delle competenze operative statali in una "sovranità condivisa".

Governo e Parlamento sono chiamati a partecipare, oltre alla fase ascendente della normazione comunitaria, anche a quella di recepimento e all'adozione di misure nazionali di adeguamento sul piano sia legislativo che amministrativo e organizzativo nel rispetto degli obblighi comunitari

Il Cnel ritiene opportuno evidenziare, tra le principali, le problematiche relative a:

- l'interfaccia nazionale dell'Autorità Europea;
- l'etichettatura dei prodotti alimentari e dei relativi additivi;
- il sistema dei controlli ufficiali;
- l'introduzione della rintracciabilità obbligatoria.

Nondimeno, il Cnel ritiene necessario evidenziare la distinzione tra la sicurezza igienica degli alimenti e la qualità - che ha nella sicurezza una ineludibile precondizione - e l'esigenza di una politica di promozione e di accreditamento di quest'ultima.

L'interfaccia nazionale dell'Autorità Europea

Il Cnel ritiene che sia indispensabile dotarsi a livello nazionale di una capacità effettiva di partecipazione alle attività dell'Autorità Europea e del suo Foro consultivo, alla costituzione di un sistema ufficiale di controlli a rete, alla collaborazione con le attività dell'Ufficio Alimentare e Veterinario della Commissione, cui compete la gestione dei rischi.

Circa la soluzione organizzativa da adottare è aperto un dibattito, che coinvolge la definizione delle competenze dei diversi Dicasteri, mentre in Parlamento sono presenti al riguardo iniziative legislative.

Il Cnel auspica che si pervenga rapidamente a una sua definizione, recuperando il ritardo rispetto agli altri Paesi Membri, che concorre oggettivamente a un indebolimento della candidatura città di Parma come sede dell'Autorità Europea.

L'ipotesi di uno sdoppiamento dell'Autorità e delle sedi relative alle problematiche della sicurezza e della qualità non sembra essere la soluzione ottimale.

Il Sistema dei controlli

La Commissione ha avanzato proposta di un nuovo Regolamento relativo ai controlli ufficiali dei mangimi e degli alimenti (COM(2003)52 definitivo).

Su questa proposta il Comitato Economico Sociale- CESE - ha espresso un parere.

Il Cnel condivide una valutazione positiva riguardo:

- l'obiettivo di costituire un sistema di controlli articolato secondo il principio di sussidiarietà, ma coerente e funzionalmente unitario con una base giuridica egualitaria nell'applicazione del principio di responsabilità del produttore e nella salvaguardia del diritto alla sicurezza per i cittadini;
- l'assunzione della sicurezza come principio ispiratore di un sistema di controlli integrato al ciclo produttivo globale (come filiera e come singoli componenti) superando la settorialità e la frammentarietà della precedente regolamentazione;

- l'adozione di criteri comuni per i controlli da parte degli Stati membri e l'effettuazione di audit per ciascun Paese al fine di verificarne la coerenza.

Il Cnel, inoltre, ritiene opportuno rimarcare la necessità di:

- una esecuzione dei controlli ufficiali in grado di definire l'eguaglianza sanitaria sostanziale delle misure per le produzioni comunitarie e per quelle extracomunitarie importate;
- l'assicurazione che l'*acquis comunitario* sulla sicurezza alimentare sia pienamente recepito nella legislazione nazionale di ciascun nuovo Stato membro dell'Unione Europea e che le relative strutture e procedure vengano riformate in tempo utile, prima dell'effettiva adesione. Le soluzioni transitorie concordate, limitatamente ad alcune richieste avanzate dai singoli Stati, dovranno comportare l'esclusione delle relative produzioni dal Mercato Comune esterno al loro territorio e l'adozione di contrassegni idonei a distinguerle dalle altre. Con l'allargamento della UE da quindici a venticinque Paesi, si sposteranno i confini territoriali dell'Unione e del suo Mercato Comune. Ciò comporterà lo spostamento degli attuali Posti di ispezione frontaliera;
- un sistema nazionale unitario dei controlli.

L'eventuale decentramento operativo territoriale deve comunque garantire un quadro coerente di coordinamento efficiente ed efficace tra il livello centrale e quello periferico.

Si richiama, sull'argomento, la discussione relativa allo schema di disegno di legge costituzionale di modifica alla seconda parte del Titolo V della Costituzione.

L'etichettatura dei prodotti alimentari e dei relativi additivi

La Commissione ha proposto una nuova Direttiva relativa all'avvicinamento delle legislazioni degli Stati membri per la presentazione e l'etichettatura dei prodotti alimentari e dei relativi additivi, cui ha fatto seguito una ulteriore proposta correttiva per quanto concerne in specie gli additivi, al fine di evitare rischi per la salute dei consumatori rispetto la presenza di allergenici.

Per il recepimento della Direttiva, il Governo italiano ha già approntato un progetto di Decreto Legislativo, approvato con proposte di modifica dalla Conferenza Stato-Regioni e dalla Camera dei Deputati.

La rintracciabilità obbligatoria e la tracciabilità volontaria

Il già citato reg.178/2002 prevede l'adozione, entro il 2005, di un sistema generalizzato di rintracciabilità dei prodotti alimentari e dei relativi ingredienti.

Ogni azienda, attraverso la quale passa il flusso dei prodotti e degli ingredienti, dall'origine alla distribuzione finale, sarà tenuta a produrre e conservare a disposizione delle Autorità Competenti una documentazione idonea a identificare il fornitore del prodotto e degli ingredienti utilizzati, nonché l'elenco delle aziende che essa a sua volta rifornisce e a dotarsi di procedure adatte a ritirare i prodotti dal mercato, qualora presentino un rischio per la salute dei consumatori.

La **rintracciabilità obbligatoria**, così determinata, è pertanto finalizzata a produrre, a carico delle aziende, un materiale informativo e documentale a disposizione delle Autorità Pubbliche per consentire interventi a garanzia dell'igiene degli alimenti, da loro prodotti o importati, e il loro ritiro dal mercato in caso di emergenza.

A parere del CNEL, ai fini della sicurezza, dalla rintracciabilità obbligatoria (ex Reg. 178/2002) va chiaramente distinta la **tracciabilità volontaria** che le aziende, partecipi alla medesima filiera produttrice e distributrice di un determinato alimento, adottano per accompagnare "dal campo e dal mare alla tavola" il prodotto con un flusso di informazioni aggiuntive e diverse rispetto a quelle obbligatorie per la sicurezza igienico sanitaria. Mentre queste informazioni sono destinate alle Autorità pubbliche, le prime sono destinate anche alle aziende tra loro in rapporto e ai consumatori finali. Per questi ultimi, la tracciabilità rende accessibili informazioni, aggiuntive a quelle prescritte obbligatoriamente per le etichette, relative all'origine, all'ambiente, al processo produttivo e di conservazione, alle qualità intrinseche e all'uso.

Le procedure per la tracciabilità volontaria, così distinta, che coinvolgono le aziende di una filiera produttiva e dell'offerta, mediante relazioni definite consensualmente, possono ovviamente produrre anche le informazioni e le documentazioni che saranno richieste dalla rintracciabilità obbligatoria ai fini della sicurezza sanitaria, nonché quelle relative agli standard di qualità commerciale dei prodotti regolamentati dall'Unione Europea nell'ambito

delle Organizzazioni comuni di mercato, così come quelle obbligatorie per l'etichettatura dei prodotti.

Pertanto, a giudizio del Cnel, la promozione e la diffusione su di una vasta scala della tracciabilità volontaria e dei relativi accordi di filiera, può costituire anche un percorso utile a facilitare l'applicazione delle nuove norme sull'etichettatura e anticipare, in via sperimentale, la rintracciabilità obbligatoria. Inoltre, l'aspettativa di promozione commerciale e di recupero dei maggiori costi affrontati può certamente costituire la spinta propulsiva per le aziende partecipi al processo di tracciabilità volontaria. E', però, necessario assicurare ai consumatori un adeguato livello di garanzia dei requisiti tecnici e qualitativi e dei sistemi qualità avvallati da procedure di certificazione riconosciute.

Il Cnel sottolinea pertanto il rilievo che assumono, in sede C.E.N.-U.N.I., i progetti d'interesse pubblico per i metodi di analisi degli alimenti, come quelli relativi alla individuazione di O.G.M., i requisiti e le procedure dei sistemi qualità e le relative certificazioni.

Il Cnel segnala il rilievo che può avere la partecipazione italiana nelle sedi internazionali di certificazione unitaria riconosciuta, per la proposta di convergenze, anche d'ordine culturale, particolarmente con gli altri paesi mediterranei.

Garantire la sicurezza alimentare, promuovere e riconoscere la qualità

Il Cnel sottolinea la necessità di distinguere la sicurezza alimentare sotto il profilo igienico sanitario, come diritto dei cittadini garantito da norme e controlli pubblici e la qualità alimentare, quale domanda dei consumatori che comprende anche la qualità delle informazioni e che costituisce punto di riferimento per un sistema agroalimentare avanzato.

Tale distinzione è chiaramente enunciata al capo VII, punto C, della proposta (COM (2000)438 definitivo) tradotta poi nel testo del già citato Reg.to 178: "gli aspetti concernenti la qualità non dovrebbero rientrare nella normativa in materia d'igiene: le disposizioni relative alla qualità e quelle relative all'igiene perseguono obiettivi distinti e non andrebbero pertanto riunite nella stesso strumento. Alcuni Stati membri ritengono tuttavia che la qualità dei prodotti alimentari sia una questione connessa alla tutela dei consumatori e che le norme di qualità, attualmente contenute nelle normative sull'igiene, andrebbero rivedute e, se necessario, introdotte in una normativa separata".

Il Cnel condivide tale distinzione e ritiene che sussista la necessità conseguentemente ipotizzata; nondimeno considera che possano manifestarsi anche aspetti di connessione tra la sicurezza igienico sanitaria, che costituisce preconditione per tutti gli alimenti indistintamente, e la qualità che è basata sulla diversificazione dell'offerta e sull'elevazione della capacità di risposta del sistema produttivo alla domanda evoluta dei consumatori, che può essere elemento centrale di una strategia competitiva di più ampio respiro rispetto alle usuali operazioni orientate soltanto al contenimento dei costi.

Il nostro Paese, a giudizio del Cnel, esprime in tal senso una potenzialità ineguagliabile, una reputazione internazionale d'elezione, basata sulla ricchezza e la diversità delle produzioni realizzate mediante processi agricoli, artigianali e industriali di tradizione riconosciuta e di qualificazione, come attestano, ma solo in parte, gli attuali 120 prodotti riconosciuti a livello comunitario con denominazioni protette (DOP, IGP, ATS.) e il positivo trend delle esportazioni.

Per tali motivi, il Cnel, mentre sottolinea il positivo e rilevante valore dell'impegno comunitario per la sicurezza alimentare sotto il profilo igienico sanitario, rileva anche che esistono in Europa orientamenti, culture e interessi che, in campo agroalimentare, tendono ad appiattirsi su una riduzione della qualità alla sola sicurezza e della sicurezza alla sterilità degli alimenti.

Tali orientamenti possono di fatto contribuire alle sollecitazioni per una globalizzazione del mercato basato sulla omologazione delle produzioni e dei consumi alimentari.

La spinta in questa direzione, in un contesto evolutivo di culture e bisogni d'ordine più generale, fa perno sulla delocalizzazione delle attività produttive - vuoi quelle agricole e zootecniche, con la scelta di tecnologie e di territori disponibili per una minimizzazione del prezzo d'acquisto, vuoi quelle di trasformazione nei paesi in cui sono minori i costi del lavoro, fiscali e logistici - e sulla possibilità, a prodotto finito, di una distribuzione nei paesi consumatori a maggiore potere di acquisto.

Tale evoluzione deve poter convivere con quella basata sulla differenziazione delle culture alimentari e dei saperi dei produttori, dei gusti e delle tradizioni, delle specificità regionali, della reputazione industriale acquisita, ma propone risposte assai diverse rispetto le fin qui richiamate esigenze di sicurezza e di trasparenza a tutela dei consumatori, che comunque debbono rimanere un requisito obbligatorio per tutti gli operatori agroalimentari.

La consapevolezza di tale confronto è diffusa tra le imprese e tra le organizzazioni che hanno sottoscritto il Patto al Cnel, e in prima istanza nel Governo, e sostiene l'opinione che il futuro dell'agricoltura e dell'agroalimentare italiano, nel contesto dell'allargamento ad est dell'Unione e della globalizzazione dei mercati, sia strettamente connesso alla capacità di valorizzare le peculiarità qualitative dei suoi prodotti non soltanto attraverso l'apposizione delle marche industriali di maggiore reputazione e dei marchi riconosciuti a livello comunitario (DOP, IGP, ATS), ma anche innalzando complessivamente il livello della produzione nazionale e impostando campagne informative per i consumatori che sottolineino il rapporto tra valori qualitativi e culturali e prezzi relativi.

Questo con il duplice vantaggio di premiare gli operatori delle filiere per comportamenti trasparenti e qualitativamente rilevanti e di consentire, ai consumatori, un acquisto consapevole.

Riforma della PAC e sistemi di qualità

Il Cnel ritiene che l'impostazione del Patto, sottoscritto nel luglio scorso, trovi riscontro negli orientamenti che si stanno confrontando sia per la Politica Agricola Comunitaria (PAC), sia nella legislazione nazionale.

La Commissione UE, per la riforma della Politica Agricola Comune (documento 23/01/2003) propone, tra l'altro, l'introduzione di un nuovo capitolo della politica di sviluppo rurale dal titolo "Qualità alimentare" con sostegni a favore dei sistemi di qualità volontari riconosciuti dagli Stati membri. Il Patto potrebbe, dunque, costituire il primo esempio in Europa di programma nazionale riconosciuto "inteso a migliorare la qualità dei prodotti agricoli e dei processi produttivi utilizzati a garanzia dei consumatori".

Tuttavia, il Cnel osserva che, nonostante l'indicazione positiva sopra richiamata, la scelta della qualità non trovi ancora il necessario rilievo nelle proposte della Commissione e anzi venga per più aspetti ignorata o contraddetta.

Il Cnel segnala, in tale senso:

- la necessità che la strategia della qualità non venga assunta soltanto come capitolo del II° Pilastro della PAC - la politica di Sviluppo Rurale - senza peraltro prevedere per questo risorse finanziarie aggiuntive, con il rinvio all'anno 2007;

- la necessità di una robusta politica di orientamento alla qualità e di sostegno in questo senso nel I° Pilastro della PAC - la Politica Commerciale.

Il Cnel ritiene tale scelta centrale per le Organizzazioni Comuni di Mercato (O.C.M.) relative alle produzioni mediterranee a consumo elastico e i prodotti a marchio, che hanno mercati di destinazione differenziati e quelle a domanda crescente, dove i produttori possono recuperare valore aggiunto evidenziando i pregi dell'origine, della tipicità, della genuinità ecc.,

Il Cnel, per quanto riguarda i seminativi e la relativa produzione di *commodities*, ritiene che la proposta di rendere gli aiuti diretti agli agricoltori totalmente disaccoppiati dal loro impegno produttivo ponga tra gli argomenti critici di riflessione, quello del possibile scadimento delle scelte anche riguardo la qualità, le vocazioni territoriali e l'ambiente.

Il Cnel sottolinea l'importanza che assume la scelta della qualità come un punto centrale della posizione italiana, nell'approssimarsi del semestre di Presidenza, sia per la riforma della PAC, sia per la posizione negoziale europea nel "Doha Round" per il rinnovo dell'accordo sull'Organizzazione Mondiale del Commercio, oggetto della prossima Conferenza Ministeriale di Cancun.

Il Cnel richiama l'attenzione:

- sul nuovo "*Farm Bill*" adottato dall'attuale Amministrazione statunitense. Qui, vengono incrementati i sostegni finanziari agli agricoltori e reintrodotta un parziale riaccoppiamento degli aiuti all'andamento dei prezzi internazionali, a fine anticongiunturale, con il chiaro intento di confermare il primato USA come maggiore esportatore mondiale di *commodities*; viene anche introdotto un nuovo capitolo riguardante l'incentivazione degli accordi volontari di filiera per la tracciabilità e la qualità dei prodotti;
- su entrambe le proposte di compromesso per un Accordo Agricolo a Cancun, avanzate a Ginevra da Harbinson per l'O.C.M., dove sono del tutto ignorate le due proposte, relative alla regolamentazione non direttamente commerciale, sostenute dall'Unione Europea già a Seattle e poi a Doha;
- sull'istituzione di un Registro Multilaterale delle denominazioni protette relative ai prodotti tipici alimentari, oltre che dei vini;

- sull'adozione del "principio di precauzione" nell'introduzione di nuove tecnologie e prodotti dei quali non sia certa l'innocuità.

Tracciabilità volontaria e qualità nell'orientamento e modernizzazione del settore agricolo

La promozione della qualità dei prodotti agroalimentari e di un sistema volontario di tracciabilità di filiera hanno rappresentato punti di rilevante novità nella legge del D.lgs.228/2001 di "Orientamento e modernizzazione del settore agricolo" ripresi e confermati dalla più recente legge 7 marzo 2003,n.38, "Disposizioni in materia di agricoltura".

Da questi indirizzi il Cnel:

- trae conferma degli obiettivi che hanno ispirato il Patto dell'8 luglio 2002;
- esprime la necessità di un riconoscimento e di un sostegno pubblico degli accordi volontari di filiera per assicurare la qualità e la tracciabilità dei prodotti alimentari, al fine di favorirne la diffusione e l'accreditamento presso i consumatori;
- auspica che vengano introdotte norme in tal senso nel decreto o nei decreti legislativi delegati al Governo, secondo la citata legge n.38/2003.

Il Cnel pertanto propone che:

- nella normativa in materia di accordi interprofessionali (legge 38, art.1, lettera e) vengano compresi quelli di filiera per la qualità e la tracciabilità volontaria;
- nella promozione dei prodotti del sistema agroalimentare italiano (legge 38, art.1, lettera r), con particolare riferimento ai prodotti tipici, biologici e di qualità, vengano compresi quelli realizzati nel rispetto degli accordi volontari di filiera per la qualità e la tracciabilità;
- con la ridefinizione degli strumenti relativi alla tracciabilità (legge 38, art. 1, lettera n) vengano attuati i seguenti criteri e indirizzi di base già previsti all'art.18 del Decreto Legislativo 18.5.2001, n.228:

- a) favorire la massima adesione al sistema volontario di tracciabilità attraverso accordi di filiera;
- b) definire un sistema di certificazione atto a garantire la tracciabilità, promovendone la diffusione;
- c) diffondere un piano di controllo allo scopo di assicurare il corretto funzionamento del sistema di tracciabilità;
- d) indicare le priorità alle imprese che partecipano a tale sistema nell'accesso agli interventi pubblici premiali.

Il Cnel sottolinea il ruolo che, in tale contesto, dovrebbe assumere l'Osservatorio per il monitoraggio e la promozione degli Accordi volontari di filiera e ne sollecita la costituzione secondo l'impegno assunto nel luglio scorso al Cnel dal Ministro delle politiche agricole e forestali nella dichiarazione di sottoscrizione del Patto sulla sicurezza e la qualità alimentare.

Roma, 05.06.2003